

MESSAGE N° 14 17 avril 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur
la chasse et la protection des mammifères,
des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et
ratifiant une convention concernant la chasse

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à modifier la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et à ratifier la convention du 28 avril 2006 portant révision du concordat du 22 mai 1978 sur l'exercice et la surveillance de la chasse.

1. LA LOI SUR LA CHASSE ET LA PROTECTION DES MAMMIFÈRES, DES OISEAUX SAUVAGES ET DE LEURS BIOTOPES (LCHA)

1.1 Généralités

En Suisse, la chasse est essentiellement régie par la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages et son ordonnance. Il s'agit là d'une législation cadre qui fixe la répartition des compétences de la confédération et des cantons. De manière générale, la Confédération doit assurer la protection des espèces animales, notamment des espèces menacées; elle doit aussi veiller à maintenir l'équilibre de la faune et de son milieu. De leur côté, les cantons, détenteurs de la régalie de la chasse, sont chargés de la gestion de la chasse.

Dès lors qu'elle doit assurer l'exécution de certaines dispositions très précises de la législation fédérale, la LCha doit parfois entrer dans certains détails. Par contre, elle peut demeurer assez générale dans ses dispositions qui règlent des sujets de compétence strictement cantonale; dans ces cas, elle a alors le caractère d'une loi (cantonale) cadre, qui doit être mise en œuvre par des règlements d'exécution, notamment pour permettre une adaptation rapide à l'évolution des méthodes et moyens de chasse.

1.2 Commentaire

Art. 5 al. 3

Le Service des forêts et de la faune (ci-après le Service) exécute ses tâches en collaboration avec les autres services et organismes concernés par une saine gestion de la faune et de la nature (par exemple: le responsable scientifique de la protection de la nature et du paysage, le Service de l'environnement, le Musée d'histoire naturelle, les Instituts de l'Université, les communes etc...). Il collabore aussi étroitement avec les organisations de protection de la nature.

Le texte légal actuel prévoit aussi, littéralement, que le Service doit collaborer avec les chasseurs. Si cette collaboration est bien entendu hautement souhaitable, elle ne peut à l'évidence être mise en œuvre, comme pourrait le laisser sous-entendre l'article 5 al. 3, envers chaque chasseur. Il convient dès lors de préciser le texte de l'article 5 al. 3 en disposant que cette collaboration se fait par l'intermédiaire de la «Fédération cantonale des chasseurs fribourgeois», appelée à défendre les intérêts de ses membres.

Art. 19 al. 1 let. g (nouvelle)

Il est évident que les personnes qui exercent le droit de chasser doivent être capables de tirer de manière précise et sûre. Or, il arrive que certains chasseurs, surtout par manque d'entraînement régulier, diminuent leur habileté au tir quelques années après avoir réussi leur examen d'aptitude.

Cela peut avoir des conséquences sur la sécurité de personnes et provoquer une augmentation du nombre d'animaux blessés par des tirs mal cadrés et non mortels.

Il convient d'éviter que de telles situations surviennent. Pour ces raisons, la Fédération cantonale des chasseurs a elle-même proposé au Conseil d'Etat d'introduire, pour chaque chasseur, l'obligation de suivre un entraînement régulier au tir.

C'est la raison pour laquelle il est proposé, dans le présent article, de prévoir l'institution d'exercices périodiques de tirs. Ces exercices permettront, d'abord, aux chasseurs de s'entraîner au tir et de faire vérifier le parfait fonctionnement de leur arme avant la période de la chasse. Le chasseur qui ne réalisera pas un tir d'entraînement ne répondra pas aux conditions d'obtention du droit de chasser et de ce fait ne pourra plus obtenir de permis.

Conformément à l'article 19 al. 2 LCha, la Direction en charge de la chasse a la possibilité d'imposer un nouvel examen d'aptitude à la chasse au chasseur dont la capacité nécessaire à la pratique de la chasse est manifestement insuffisante.

Art. 24 al. 3 (nouveau)

Il existe depuis plusieurs dizaines d'années des concordats intercantonaux concernant la chasse, tous ratifiés par le Grand Conseil. Ces concordats règlent notamment la chasse sur les lacs de Neuchâtel et de Morat et unifient certaines dispositions concernant l'exercice et la surveillance de la chasse en général. De ce fait, ces concordats entrent souvent dans certains détails d'exécution, notamment en ce qui concerne les horaires de chasse.

Il s'agit là très souvent de normes de moindre importance (ou de simple exécution), qui ne revêtent pas le rang légal. Afin d'éviter, pour une simple question de parallélisme des formes, de continuer à saisir le Grand Conseil sur de simples dispositions d'exécution contenues dans des conventions intercantionales, il est proposé de compléter l'actuel article 24 de la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes en donnant au Conseil d'Etat, par le biais d'un nouvel alinéa 3, la compétence d'approuver ou de dénoncer des conventions intercantionales portant sur les objets de «moindre importance» actuellement mentionnés aux alinéas 1 et 2 de l'article 24. Le nouvel alinéa 3 précise, dans sa deuxième phrase, que: «Il [N.B. Le Conseil d'Etat] est aussi habilité à modifier des dispositions d'exécution de conventions déjà approuvées par le Grand Conseil». Cela signifie qu'il ne sera désormais plus nécessaire de passer devant le Grand Conseil pour des modifications de conventions existantes si les modifications envisagées portent sur des objets qui entrent dans le cadre des actuels alinéas 1 et 2 de l'article 24, à savoir des dispositions d'exécution.

Il convient de rappeler que l'article 24 al. 1 prévoit actuellement que:

«Le Conseil d'Etat réglemente l'exercice de la chasse en tenant compte de l'équilibre des espèces, des sexes

et des âges des animaux, des dégâts causés aux cultures et aux forêts par les animaux sauvages, des exigences de la protection de la nature et des conditions locales».

Et que l'article 24 al. 2 prévoit actuellement que:

«Il [N.B. le Conseil d'Etat] est notamment compétent pour:

- a) fixer les lieux, les périodes, les jours et les heures de chasse;
- b) fixer les types d'armes et de munitions autorisés pour la chasse et leur mode d'utilisation;
- c) interdire l'utilisation d'autres méthodes et engins que ceux dont l'emploi est prohibé par le droit fédéral;
- d) arrêter des prescriptions relatives à l'utilisation de moyens de transport».

A noter enfin que la présente proposition est conçue dans l'esprit de la Constitution cantonale du 16 mai 2004, qui dispose à son article 100 al. 2 que: «Il [le Grand Conseil] peut déléguer cette compétence [approuver l'adhésion du canton aux traités intercantonaux] au Conseil d'Etat pour les actes dénonçables à court terme ou de moindre importance», et à son article 110 que c'est le Conseil d'Etat qui exerce le pouvoir exécutif.

2. LA CONVENTION DU 28 AVRIL 2006 PORTANT RÉVISION DU CONCORDAT DU 22 MAI 1978 SUR L'EXERCICE ET LA SURVEILLANCE DE LA CHASSE

2.1 Généralités

Le concordat du 22 mai 1978 conclu par les cantons de Fribourg, Vaud et Neuchâtel unifie plusieurs dispositions concernant l'examen d'aptitude pour chasseurs, les heures de chasse, la police de la chasse (droit de suite) et la responsabilité civile (dommages intérêts) pour les animaux tués de manière illicite. Ce concordat a été approuvé par le Conseil d'Etat le 10 octobre 1978 et ratifié par le Grand Conseil le 22 novembre 1985. Il a été modifié en 1998 (Message n° 87 du 7 avril 1998 accompagnant le projet de décret ratifiant deux concordats et une convention concernant la chasse).

Une nouvelle modification doit être apportée à ce concordat afin de l'adapter en matière de gestion de la faune, plus précisément de chasse du sanglier et du cerf.

Le canton de Fribourg est confronté à une augmentation des dommages causés par les sangliers aux cultures agricoles. Les réclamations des agriculteurs se font pressantes, demandant à juste titre que la régulation de cette espèce limite ces dommages. Aux questions écrites déposées à ce sujet, le Conseil d'Etat a constamment répondu qu'il veillait à ce que la chasse régule suffisamment les populations de sangliers. Le canton de Vaud est confronté au même problème, dans une mesure encore plus grave que le canton de Fribourg, tandis que le canton de Neuchâtel l'est dans une mesure plus limitée.

Les cantons de Fribourg et de Vaud ont déjà adapté leurs réglementations en matière de chasse du sanglier, notamment en augmentant la durée de la saison de cette chasse,

en permettant la chasse dans les réserves de la rive sud du lac de Neuchâtel, etc. L'horaire de chasse constitue toutefois un obstacle partiel à son efficacité. Une prolongation de cet horaire en fin de journée apparaît indispensable. Cela nécessite toutefois l'adaptation des prescriptions y relatives du concordat.

Pour ce faire, les milieux intéressés ont été consultés. A cette occasion, le canton de Vaud a demandé que la prolongation des heures de chasse nécessaire pour la gestion du sanglier soit aussi applicable à la chasse du cerf.

2.2 La modification proposée: l'article 8 du Concordat du 22 mai 1978 sur l'exercice et la surveillance de la chasse

Fondés notamment sur la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages et, pour le canton de Fribourg, sur la loi du 14 novembre 1996 sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes, les Conseillers d'Etat en charge de la chasse dans les trois cantons concordataires (Fribourg, Neuchâtel et Vaud) ont convenu de donner à leurs cantons respectifs la possibilité de prolonger d'une demi-heure la chasse du sanglier et du cerf durant les mois de septembre et d'octobre. Cette décision a été formalisée le 28 avril 2006 sous la forme d'une Convention portant révision du Concordat du 22 mai 1978 sur l'exercice et la surveillance de la chasse (cf. annexe).

Selon la Convention du 28 avril 2006, un nouvel alinéa (2^{bis}) sera ajouté à l'article 8 du Concordat du 22 mai 1978 sur l'exercice et la surveillance de la chasse. Ce nouvel alinéa aura la teneur suivante:

«Pour la chasse du sanglier et du cerf, les cantons peuvent fixer l'heure de fermeture à 20 h 30 (heure d'été) au mois de septembre et à 20 h 00 (heure d'été) (19 h 00 heure d'hiver) au mois d'octobre.»

Cette Convention a été approuvée par le Conseil d'Etat en date du mardi 30 mai 2006. Conformément à la législation cantonale en vigueur, cette modification, qui peut être qualifiée de minime importance ou de nature exécutive, doit être ratifiée par le Grand Conseil.

A relever enfin qu'en raison de l'entrée en vigueur de l'article 87 al. 1 de la nouvelle loi sur le Grand Conseil (LGC), c'est la forme de la loi, et non plus celle du décret, qui est désormais requise pour approuver une convention.

3. LES CONSÉQUENCES DU PROJET

Le présent projet de loi n'induit aucune *incidence financière ou en personnel*. Il n'a par ailleurs aucune influence sur la *répartition des tâches* entre l'Etat et les communes.

De même, les droits et obligations aménagés par le présent projet de loi sont conformes *au droit fédéral* et ne présentent *aucune incompatibilité avec le droit européen*.

Enfin, conformément à l'article 149 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil, qui prévoit que «Les actes du Grand Conseil comportent une clause finale qui mentionne expressément s'ils sont soumis ou non au référendum et, le cas échéant, le ou les types de référendum concernés», l'article 3 al. 2 souligne que la présente loi

est soumise au *referendum législatif* (facultatif) mais que, n'ayant aucune incidence financière, elle n'est par contre pas soumise au *referendum financier*.

Nous vous invitons à adopter ce projet de loi destiné à modifier la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et à ratifier la convention du 28 avril 2006 portant révision du concordat du 22 mai 1978 sur l'exercice et la surveillance de la chasse.

BOTSCHAFT Nr. 14 17. April 2007
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wild
lebender Säugetiere und Vögel und ihrer
Lebensräume und zur Genehmigung
einer Vereinbarung über die Jagd

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume und zur Genehmigung einer Vereinbarung vom 28. April 2006 zur Änderung des Konkordats vom 22. Mai 1978 über die Ausübung und die Beaufsichtigung der Jagd.

1. DAS GESETZ ÜBER DIE JAGD SOWIE
DEN SCHUTZ WILD LEBENDER
SÄUGETIERE UND VÖGEL UND
IHRER LEBENSÄRÄUME (JAG)

1.1 Allgemeines

In der Schweiz ist die Jagd im Wesentlichen durch das Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und der dazugehörigen Verordnung geregelt. Es handelt sich um eine Rahmengesetzgebung, in der die Befugnisse von Bund und Kantonen festgelegt werden. Im Allgemeinen muss der Bund den Schutz von Tieren, insbesondere von bedrohten Arten gewährleisten und dafür sorgen, dass das Gleichgewicht der wild lebenden Tiere und ihrer Lebensräume erhalten bleibt. Die Kantone ihrerseits haben das Jagdregal inne und sind für die Jagdbewirtschaftung zuständig.

Da mit dem JaG der Vollzug gewisser, äusserst präziser Bestimmungen der Bundesgesetzgebung gewährleistet werden muss, muss es manchmal ins Detail gehen. Bei Themenbereichen, für die der Kanton zuständig ist, können die Bestimmungen allgemeiner bleiben. In diesem Fall, weist es die Merkmale eines (kantonalen) Rahmengesetzes auf, das mit Ausführungsreglementen umgesetzt werden muss, vor allem damit eine schnelle Anpassung an die Entwicklung der Jagdmethoden und -hilfsmittel möglich ist.

1.2 Kommentar

Art. 5 Abs. 3

Das Amt für Wald, Wild und Fischerei (das Amt) führt seine Aufgaben in Zusammenarbeit mit den anderen Dienststellen und Einrichtungen, die sich um eine ausgeglichene Bewirtschaftung von Wild und Natur kümmern,

durch (z.B.: dem Wissenschaftlichen Verantwortlichen für Natur- und Landschaftsschutz, dem Amt für Umwelt, dem Naturhistorischen Museum, den Instituten der Universität, den Gemeinden usw...). Es arbeitet ausserdem eng mit den Naturschutzorganisationen zusammen.

Der geltende Text sieht ausserdem wörtlich vor, dass das Amt mit den Jägern zusammenarbeitet. Diese Zusammenarbeit ist zwar selbstverständlich äusserst wünschenswert, Artikel 5 Abs. 3 könnte jedoch so verstanden werden, dass das Amt mit jedem einzelnen Jäger zusammenarbeitet, was natürlich nicht machbar ist. Der Text von Artikel 5 Abs. 3 sollte daher dahingehend präzisiert werden, dass diese Zusammenarbeit über den «kantonalen Freiburgischen Jägerverband» erfolgt, der die Aufgabe hat, die Interessen seiner Mitglieder zu vertreten.

Art. 19 Abs. 1 Bst. g (neu)

Natürlich müssen Personen, die das Jagdrecht ausüben dürfen, auch in der Lage sein, genau und zielsicher zu schiessen. Es kommt jedoch vor, dass bei gewissen Jägern vor allem mangels regelmässigen Trainings die Schiessfertigkeit, ein paar Jahre nachdem sie ihre Fähigkeitsprüfung absolviert haben, abnimmt.

Dies kann sich auf die Personensicherheit auswirken und dazu führen, dass die Anzahl der von einem schlecht gezielten, nicht tödlichen Schuss verletzten Tiere ansteigt.

Solche Situationen gilt es zu vermeiden. Aus diesen Gründen hat der kantonale Freiburgische Jägerverband dem Staatsrat selbst vorgeschlagen, jeden Jäger zu einem regelmässigen Schiessstraining zu verpflichten.

In diesem Artikel wird daher vorgeschlagen, regelmässige Schiessübungen einzuführen. Diese Schiessübungen ermöglichen es in erster Linie den Jägern, vor der Jagdsaison zu trainieren und zu testen, ob ihre Waffe reibungslos funktioniert. Ein Jäger, der das Übungsschiessen nicht absolviert, erfüllt die Bedingungen für den Erhalt des Jagdrechts nicht und erhält daher kein Jagdpatent mehr.

Nach Artikel 19 Abs. 2 JaG hat die für die Jagd zuständige Direktion die Möglichkeit, einen Jäger, dessen Fähigkeiten für die Jagd offensichtlich ungenügend sind, zu einer erneuten Fähigkeitsprüfung zu verpflichten.

Art. 24 Abs. 3 (neu)

Seit mehreren Jahrzehnten gibt es interkantonale Konkordate über die Jagd, die alle vom Grossen Rat genehmigt worden sind. Mit diesen Konkordaten werden namentlich die Jagd auf dem Neuenburgersee und auf dem Murtensee geregelt und gewisse Bestimmungen über die Beaufsichtigung der Jagd im Allgemeinen vereinheitlicht. Aus diesem Grund enthalten diese Konkordate oft Einzelheiten zum Vollzug, namentlich was die Jagdzeiten betrifft.

Es handelt sich hier sehr oft um weniger wichtige Normen (oder einfache Vollzugsbestimmungen), denen kein Gesetzesrang zukommt. Um zu verhindern, dass sich der Grosse Rat lediglich aufgrund einer Frage des Parallelismus der Form weiterhin mit einfachen Vollzugsbestimmungen in interkantonalen Vereinbarungen befassen muss, wird vorgeschlagen, den geltenden Artikel 24 des Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume zu ergänzen und dem Staatsrat in einem neuen Absatz 3 die Befugnis zu erteilen, interkantonale Vereinbarungen über «weniger wichtige Bereiche», die gegenwärtig in Ab-