



Rapport explicatif 2025-DIAF-xx

15 décembre 2025

Projet de loi modifiant les lois sur chasse, la pêche et la protection de la nature

Nous avons l'honneur de vous soumettre rapport explicatif au sujet d'un projet de loi modifiant les lois sur chasse, la pêche et la protection de la nature. Ce document donne notamment suite à :

Motion 2020-GC-210	Adaptation de la Loi sur la chasse avec le CPP, en particulier concernant les mesures de contrainte
Auteur :	Bernard Bapst
Motion 2022-GC-201	Développer une application « chasse et pêche » permettant une amélioration de la situation actuelle
Auteurs :	Bernard Bapst / Dominique Zamofing

qui ont été acceptées le 23 juin 2021, respectivement le 25 mai 2023.

Table des matières

1	Introduction	3
2	La motion 2020-GC-210	3
2.1	Le détail de la motion	3
2.2	Les suites de l'acceptation de la motion	4
2.3	Les conséquences de larrêt du Tribunal cantonal du 18 mai 2020 sur la législation cantonale	4
2.4	L'examen des mesures d'intervention du personnel de surveillance	5
2.5	L'adaptation de la législation cantonale	5
2.5.1	En matière de surveillance de la chasse	5
2.5.2	En matière de surveillance de la pêche	7
2.5.3	En matière de protection de la nature et du paysage	9
3	La motion 2022-GC-201	9
4	Autres modifications légales	10
4.1	Obligation de ne pas faire l'objet d'une interdiction de détention et d'utilisation d'une arme pour chasser	10
4.2	Dommages causés par les animaux sauvages	10
4.3	Subventionnement par le fonds de la faune	10
5	Commentaire des dispositions légales	10

5.1	Loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes	10
5.2	Loi sur la Pêche	13
5.3	Loi sur la protection de la nature et du paysage	14
5.4	Loi sur la justice	14
6	Incidence sur la répartition des tâches Etat-communes	14
7	Conséquences financières et en personnel	14
8	Conformité au droit supérieur	14

1 Introduction

Le présent projet de loi fait suite à l'acceptation par le Grand Conseil de la motion 2020-GC-210 « Adaptation de la loi sur la chasse au CPP, en particulier concernant les mesures de contraintes » et de la motion 2022-GC-201 « Développer une application « chasse et pêche » permettant une amélioration de la situation actuelle », ainsi qu'à la réponse à la question 2025-CG-37 « Exercice périodique de tir pour l'acquisition d'un permis de chasse et ses conséquences ». Il a été également saisi l'occasion pour apporter des modifications complémentaires à la législation lesquelles seront détaillées ci-après.

2 La motion 2020-GC-210

2.1 Le détail de la motion

Par motion déposée et développée le 18 décembre 2020, le député Bernard Bapst a demandé une modification de la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha) – modification ou suppression des articles 46 et 47 (mesures de contrainte) et/ou insertion d'un renvoi aux règles du code de procédure pénale fédérale (CPP). Douze autres personnes ont cosigné cette motion. L'article 45 LCha indique que les agents de la police de la faune sont habilités à recourir de leur propre chef à des mesures de contrainte et que celles-ci doivent obéir au principe de proportionnalité. Les mesures précises auxquelles pourraient avoir recours de leur propre chef les agents de la police de la faune sont prévues aux articles 46 et 47 LCha. Toutefois, dans l'arrêt du 18 mai 2020 (502 2020 19) concernant la fouille d'un véhicule effectuée par les gardes-faune, la Chambre pénale du Tribunal cantonal est arrivée à la conclusion que seul le CPP était applicable aux procédures confiées aux autorités pénales cantonales et que les activités de la police, fédérale, cantonale ou communale, qui concernent la poursuite pénale étaient régies par le CPP. Ainsi, s'agissant de la fouille d'un véhicule, celle-ci devait être ordonnée dans le respect des dispositions du CPP. Les motionnaires estiment dès lors que les articles 46 et 47 ne sont pas conformes aux règles de la procédure pénale fédérale et doivent être révisés voire supprimés en faveur d'un renvoi aux règles du CPP.

Le 11 mai 2021, le Conseil d'Etat a répondu de manière circonstanciée à cette motion. Il a procédé à une analyse de l'arrêt rendu par le Tribunal cantonal le 18 mai 2020.

Cela a conduit le Conseil d'Etat à constater que les dispositions de la loi sur la chasse faisant l'objet de la motion, de même que l'article 45 LCha, ne traduisent pas fidèlement les prescriptions du code de procédure pénale suisse et peuvent induire en erreur les acteurs qui sont amenés à les interpréter.

Pour autant, il relève qu'il est essentiel d'assurer aux gardes-faune la possibilité de recourir à des mesures de contrainte lorsque l'accomplissement de leurs tâches l'exige, et de reconnaître expressément dites compétences. Il note enfin que cette constatation doit faire l'objet d'une analyse quant à son implication pour d'autres corps étatiques dotés de pouvoirs en matière pénale. Dans ce contexte, il rappelle que les pouvoirs dont disposent les agents de la Police cantonale en matière de poursuite pénale sont déjà réglés directement par le CPP et par une directive spécifique du Procureur général du canton de Fribourg. Cela étant, une réflexion approfondie et globale s'impose, selon le Gouvernement, en collaboration avec l'ensemble des autorités concernées, en particulier le Ministère public, la Direction de la sécurité, de la justice et du sport ainsi que la Police cantonale. Sur la base des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'accepter la motion et mènera dans le cadre de sa mise en œuvre un examen préalable approfondi de toutes les dispositions légales connexes et une évaluation des conséquences pratiques pour l'ensemble des agents de police.

Le 23 juin 2021, le Grand Conseil a accepté la prise en considération de cette motion.

2.2 Les suites de l'acceptation de la motion

Un groupe de travail, avec des représentants de la DIAF, de la DSJS, de la Police et du Ministère public a été constitué pour élaborer les modifications légales nécessaires. Le groupe de travail a convenu que l'adaptation de la législation fribourgeoise à la jurisprudence du Tribunal cantonal ne revêtirait pas la forme d'une loi unique, mais serait déclinée dans les différentes lois concernées.

Par la suite, il a été décidé de séparer les différents domaines, ce qui fait que le présent projet concerne les seules législations relevant de la protection de la nature, de la chasse et de la pêche.

2.3 Les conséquences de l'arrêt du Tribunal cantonal du 18 mai 2020 sur la législation cantonale

Dans le cadre de la réponse à la motion 2020-GC-210, une analyse de l'arrêt du Tribunal cantonal du 18 mai 2020 a été faite.

Il ressort que le but primordial de la procédure pénale est l'établissement de la vérité matérielle, notamment grâce aux moyens de preuves. Certaines personnes – le prévenu, mais aussi bien des tiers – risquent parfois d'entraver l'administration de la preuve par leur comportement. Les autorités pénales doivent donc avoir à leur disposition des instruments leur permettant d'assurer l'administration des moyens de preuves, même contre la volonté de la personne concernée. Les mesures de contrainte sont précisément prévues à cet effet. Avant 2011, les règles de la procédure pénale en Suisse étaient contenues dans les 26 codes cantonaux de procédure pénale ainsi que dans la législation spéciale. Les articles 45, 46 et 47 de la loi fribourgeoise sur la chasse en constituent un exemple. Les compétences des gardes-faune qui y figurent (de même que celles figurant aux art. 42 et 43 LPêche), constituaient à l'origine un cadre minimal permettant d'assurer l'efficacité et l'effectivité du travail des gardes-faune.

En 2011, le code de procédure pénale suisse (CPP) est entré en vigueur. Le CPP a remplacé les 26 codes cantonaux de procédure pénale existants et la poursuite pénale a bénéficié d'un modèle unique, assurant le respect des principes de l'égalité devant la loi et de la sécurité du droit. Le code visait à établir une réglementation aussi complète et détaillée que possible pour l'ensemble de la Suisse

L'unification a eu pour effet d'obliger tous les cantons à adapter leur propre législation au nouveau cadre légal. A Fribourg, cela s'est traduit par l'adoption en 2010 de la loi sur la justice (LJ) ainsi que par la modification des différentes dispositions législatives. Les dispositions de la loi sur la chasse relatives à la procédure pénale n'ont toutefois pas été abrogées et ont subsisté en parallèle avec les dispositions du CPP. Quant à l'organisation judiciaire, elle a continué d'être du ressort des cantons, conformément au prescrit de la Constitution fédérale (art. 123 Cst). L'article 14 al. 1 CPP dispose que les cantons sont compétents pour désigner leurs autorités pénales. Cette souveraineté a été mise en œuvre à l'article 63 al. 1 let. d LJ et à l'article 42 al. 2 LCha, selon lesquels les gardes-faune ont qualité de fonctionnaires de la police judiciaire. Le CPP s'appliquant à toutes les procédures pénales permettant la poursuite et le jugement d'infractions réprimées par le droit pénal fédéral, il est également applicable aux procédures confiées aux autorités pénales cantonales en application de l'article 22 CPP. C'est le CPP également qui régit, en matière de poursuite pénale, les activités de la police, qu'elle soit fédérale, cantonale ou communale (art. 15 al. 1 CPP). Ainsi, l'activité des gardes-faune en matière de poursuite pénale doit obéir aux règles du CPP.

Notamment, ils doivent observer dans leur activité les dispositions du CPP applicables à l'instruction, aux moyens de preuves et aux mesures de contrainte, sous réserve de dispositions particulières du CPP (art. 306 al. 3 CPP).

S'agissant plus précisément des mesures de contrainte, le CPP en prévoit un catalogue exhaustif et limite les autorités pénales qui peuvent les ordonner (art. 198 CPP). La police ne peut ordonner les mesures de contrainte que dans les cas prévus par la loi (art. 198 al. 1 let. c CPP), la notion de « *loi* » ayant été précisée dans la jurisprudence comme « *les autres dispositions du même CPP* » (ATF 6B_1000/2016 du 4 avril 2017, SJ 2017 I 313, cons. 2.3.2).

Dès lors, les gardes-faune ne disposent de la compétence d'ordonner les mesures de contrainte que dans la limite des dispositions particulières du CPP. On citera à titre d'exemple l'alinéa 3 de l'article 241 CPP permettant aux agents de police d'effectuer des perquisitions sans mandat ou encore d'ordonner l'examen des orifices, lorsqu'il y a péril en la demeure. Le Tribunal cantonal, dans son arrêt 502 2020 19 du 18 mai 2020, arrive à la même conclusion et déclare que malgré le libellé des dispositions de droit cantonal qui portent à croire que les agents de la police peuvent agir de

leur propre chef en matière de mesures de contrainte, c'est à l'aune du CPP qu'elles doivent toutefois être interprétées (cons. 3.1). Ainsi, s'agissant de la fouille (art. 46 al. 1 let. c LCha), celle-ci doit en règle générale faire l'objet d'un mandat écrit. Une fouille peut être ordonnée par oral dans les cas urgents, la police ne pouvant procéder à une fouille de son propre chef que sur une personne appréhendée ou arrêtée, notamment pour assurer la sécurité de personnes (art. 241 CPP).

Un autre exemple, le séquestration (art. 46 al. 1 let. g LCha) doit également être ordonné par voie d'ordonnance écrite ou, en cas d'urgence, orale (art. 263 al. 2 CPP). Ce n'est qu'en cas de péril en la demeure que la police peut provisoirement mettre en sûreté des objets et des valeurs patrimoniales à l'intention du ministère public ou du tribunal (art. 263 al. 3 CPP). Force est de constater que les dispositions de la loi sur la chasse faisant l'objet de la motion, de même que l'article 45, ne traduisent pas fidèlement les prescriptions du code de procédure pénale suisse et peuvent induire en erreur les acteurs qui sont amenés à les interpréter.

2.4 L'examen des mesures d'intervention du personnel de surveillance

Pour chaque domaine concerné (protection de la nature, chasse, pêche et forêt) il a été examiné si les mesures d'intervention que peut prendre le personnel de surveillance, à savoir les agents et agentes de police de la faune ainsi que les surveillants et surveillantes des réserves naturelles constituent des mesures de contrainte visées par l'arrêt du Tribunal cantonal du 18 mai 2020. Il s'est avéré que, sous réserve de quelques exceptions, la plupart des mesures d'intervention des gardes-faune dans le domaine de la chasse et de la pêche constituent des mesures de contrainte au sens du CPP. Il en va de même pour les surveillants et surveillantes des réserves naturelles.

2.5 L'adaptation de la législation cantonale

2.5.1 En matière de surveillance de la chasse

Comme déjà relevé, sous réserve de quelques exceptions, la plupart des mesures d'intervention des gardes-faune dans le domaine de la chasse constituent des mesures de contrainte au sens du CPP. Il s'agit donc d'adapter le texte de la LCha aux exigences posées par la jurisprudence du Tribunal cantonal.

2.5.1.1 Le statut actuel des gardes-faune dans le domaine de la chasse

L'art. 26 LChP prévoit que « *les cantons règlent le droit de perquisitionner dans les locaux et installations et de confisquer les véhicules et objets, afin d'assurer l'exécution de la présente loi. Ils confèrent aux personnes chargées de l'exécution la qualité de fonctionnaires de la police judiciaire* ».

Le but premier de cette disposition était de faciliter l'exécution de la loi sur la chasse et de donner aux organes d'exécution, notamment aux gardes-chasse et aux surveillants et surveillantes des réserves, la possibilité d'effectuer des contrôles plus sévères, dans le cadre du droit judiciaire (Message du Conseil fédéral du 27.04.1983 concernant la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et des animaux sauvages, FF 1983 II 1229, 1252) D'une part, la disposition énumère de façon exhaustive les droits que peuvent conférer les cantons aux personnes qui exercent la surveillance de la chasse (perquisition et confiscation). D'autre part, elle instaure le statut de fonctionnaires de la police judiciaire pour ces personnes.

La police judiciaire est soumise au CPP : l'art. 1 al. 1 CPP prescrit en effet que ce code régit la poursuite et le jugement, par les autorités pénales de la Confédération et des cantons, des infractions prévues par le droit fédéral. L'art. 15 al. 1 CPP complète cette disposition en prévoyant que, en matière de poursuite pénale, les activités de la police, qu'elle soit fédérale, cantonale ou communale, sont régies par ce code. Il incombe principalement à la police judiciaire d'enquêter sur des infractions, en d'autres termes de mettre en sûreté les traces et d'appréhender l'auteur, dès sa première intervention. Les détails sont réglés au premier chef par les art. 305 ss CPP ainsi que par les dispositions qui définissent le rôle de la police dans le cadre des mesures de contrainte (par exemple, art. 195, 205 ss, 214 ss CPP).

Les membres de la police de la faune ont, comme le prévoit l'art. 26 LChP, la qualité de fonctionnaires de la police judiciaire.

La législation fribourgeoise a concrétisé cette règle dans le chapitre 9 de la LCha. Plus particulièrement, l'art. 42 LCha dispose que les agents et agentes de la police de la faune (les gardes-faune, le personnel assermenté et désigné par le Service ainsi que les agents et agentes de la Police cantonale), ont qualité de fonctionnaires de la police judiciaire.

Les activités des gardes-faune sont ainsi régies exclusivement par le CPP, lequel vise, comme il est dit plus haut, les infractions de droit fédéral. A noter que l'art. 2 LJ étend le champ d'application du CPP aux procédures de droit pénal cantonal. Ce postulat, qui découle déjà de la systématique du CPP, a été confirmé par le Tribunal cantonal dans son arrêt du 18 mai 2020.

2.5.1.2 Les propositions de modification de la législation sur la chasse

L'article 42, 42a et 43 al. 1 LCha

La qualité de fonctionnaire de la police judiciaire des gardes-faune découlant de l'art. 26 LChP a perdu sa fonction propre au profit du CPP. On adoptera donc la terminologie consacrée par le CPP et la LJ, à savoir celle d'*« autorité de la poursuite pénale »*. Il s'agit donc d'adapter dans ce sens l'art. 42 al. 2 LCha.

Il est également proposé de définir dans la loi sur la chasse les pouvoirs des surveillants et surveillantes des réserves naturelles. Actuellement, ils sont déterminés dans une ordonnance (ordonnance du 9 octobre 2023 sur la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la pêche, OSurv, RSF 922.21), ce qui ne constitue pas une base légale idoine pour permettre à un agent ou une agente de l'Etat d'user de moyens de contrainte. La loi sur la chasse paraît la plus adéquate sur le plan systématique. Il est constaté en effet que les zones protégées, trouvent leur fondement dans la législation fédérale sur la chasse (art. 11 LChP). Il en va de même des zones de tranquillité, dont le concept s'approche des réserves naturelles (art. 4^e OChP). Enfin, le Conseil fédéral exposait, en relation avec l'art. 26 LChP, que le but premier de cette disposition était de faciliter l'exécution de la loi sur la chasse et de donner aux organes d'exécution, notamment aux gardes-chasse et aux surveillants des réserves, la possibilité d'effectuer des contrôles plus sévères, dans le cadre du droit judiciaire (Message du Conseil fédéral du 27.04.1983 concernant la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et des animaux sauvages, FF 1983 II 1229, 1252).

Les articles 20 al. 3, 45, 46, 47 LCha

Les actuels articles 20 al. 3, 45, 46 et 47 LCha doivent être examinés, respectivement revus à la lumière des exigences posées par la jurisprudence du Tribunal cantonal.

Le traitement des mesures de contrainte fera l'objet d'un renvoi au CPP (art. 45 al. 1 AP-LCha). Cela signifie que les agents et agentes de la police de la faune seront traités de la même manière que les membres de la Police cantonale pour ce qui est de l'usage de telles mesures.

Les mesures prévues actuellement à l'art. 46 LCha ont été examinées afin de déterminer si elles constituent des mesures de contrainte au sens du CPP ou de simples mesures administratives.

- *La saisie du permis* (art. 20 al. 3 LCha) ressort de l'activité administrative (empêcher une personne de s'adonner à la chasse en présence d'une infraction) et non d'une mesure de contrainte. En effet, après la saisie, le permis de chasse est transmis à la DIAF qui doit rendre une décision (art. 20 al. 4 LCha). Il s'agit là d'une décision au sens de l'art. 4 du Code de procédure et juridiction administrative (CPJA). Cette mesure est donc maintenue dans la législation sur la chasse.
- *L'invitation faite à une personne de justifier de son identité* (art. 46 al. 1 let. a LCha) peut être considérée comme une mesure de contrainte au sens de l'art. 215 CPP. Un renvoi au CPP, resp. aux règles prévues par l'art. 32 LPol est suffisant. A l'image du choix fait par le législateur zurichois (§ 34 Kantonales Jaggesetz du 1^{er} février 2021, ZH-lex 922.1), une disposition spécifique paraît cependant justifiée (art. 45 al. 2 let. a AP-LCha)
- *L'interception d'un véhicule* (art. 46 al. 1 let. b LCha), qui peut être assimilée à la fouille d'un véhicule, devra obéir aux exigences posées par l'art. 241 CPP, surtout lorsqu'elle implique l'utilisation de la force pour arrêter le véhicule. Un renvoi aux règles du CPP est suffisant (art. 45 al. 1 AP-LCha). Ainsi, la fouille doit faire l'objet d'un mandat écrit. En cas d'urgence cette mesure peut être ordonnée par oral, mais doit être confirmée par

écrit (art. 241 al. 1 CPP). Ce n'est que lorsqu'il y a péril en la demeure (art 241 al. 3 CPP) ou pour assurer la sécurité des personnes (art. 241 al. 4 CPP) qu'une telle fouille peut être exécutée sans mandat.

- Il en va de même de la *fouille d'un véhicule et des effets personnels* (art. 46 al. 1 let. c LCha).
- *L'invitation à présenter le permis de chasse et les formules de statistique et de contrôle* (art. 46 al. 1 let. d LCha) procède de l'activité administrative des agents et agentes de la police de la faune, qui sont chargés d'examiner si les conditions d'exercice de la chasse sont remplies. A relever que cette invitation peut être faite aussi à des chasseurs ou chasseuses qui se déplacent en véhicule, ce qui implique de pouvoir leur demander préalablement de s'arrêter. Cette mesure peut donc être maintenue dans la loi (art. 45 al. 2 let. b AP-LCha).
- Il en va de même (art. 45 al. 2 let. c AP-LCha) de la *présentation des animaux capturés ou abattus ainsi que du matériel de chasse* (art. 46 al. 1 let. e LCha) qui procède de l'activité administrative. Par matériel de chasse, on entend tout matériel utilisé ou susceptible d'être utilisé dans l'activité de chasse, donc y compris les armes, les éléments d'armes et les munitions. Les personnes pratiquant la chasse ont donc l'obligation de présenter tout matériel qui est à leur disposition directe, donc y compris s'il se trouve dans leur véhicule.
- La mesure consistant à *pénétrer sur le fonds d'autrui* (art. 46 al. 1 let. f LCha) est constitutive d'une perquisition au sens des art. 241 ss CPP, ce en vertu du renvoi de l'art. 193 al. 3 CPP. On peut renvoyer aux considérations exprimées au sujet de l'interception des véhicules. Un renvoi aux règles du CPP est suffisant (art. 45 al. 1 AP-LCha). A relever que, selon une partie de la doctrine, il n'y a aucune obligation procédurale à respecter et aucun mandat à obtenir pour accéder à un endroit clôturé comme les jardins ou les enclos (Petit commentaire CPP, Moreillon, ad art. 244, n°5).
- Le *séquestration provisoire des objets et des animaux* (art. 46 al. 1 let. g LCha) constitue une mesure de contrainte et doit dès lors obéir aux règles prévues par les art. 263 ss CPP. Ainsi, des objets et des valeurs patrimoniales appartenant au prévenu ou à des tiers peuvent être mis sous séquestre, lorsqu'il est probable qu'ils seront utilisés comme moyens de preuves, ou qu'ils seront utilisés pour garantir le paiement des frais de procédure, des peines pécuniaires, des amendes et des indemnités, ou qu'ils devront être restitués au lésé ou encore qu'ils doivent être confisqués (art. 263 al. 1 CPP). Le séquestration est ordonné par voie d'ordonnance écrite, brièvement motivée. En cas d'urgence, il peut être ordonné oralement ; toutefois, par la suite, l'ordre doit être confirmé par écrit (art. 263 al. 2 CPP). Lorsqu'il y a péril en la demeure, la police ou des particuliers peuvent provisoirement mettre en sûreté des objets et des valeurs patrimoniales à l'intention du ministère public ou du tribunal (art. 263 al. 3 CPP). Un renvoi aux règles du CPP paraît donc suffire (art. 45 al. 1 AP-LCha). Il convient de souligner que le service doit procéder à la mise en valeur des objets et animaux séquestrés ou accidentés (art. 5 al. 2 let. g LCha). Les animaux qui ont été abattus par erreur, illégalement ou avec des moyens illégaux peuvent être donc vendus au profit de l'Etat ou valorisés d'une toute autre manière. Le produit de leur vente alimente le fonds de la faune (art. 40a al. 1 let. c LCha).
- La mesure consistant à *conduire au poste de police une personne aux fins d'identification* (art. 46 al. 2 LCha) procède d'une mesure de contrainte. Ainsi, la police peut arrêter provisoirement et conduire au poste toute personne qu'elle a surprise en flagrant délit de contravention ou intercepte immédiatement après un tel acte si la personne refuse de décliner son identité, ou si la personne n'habite pas en Suisse et ne fournit pas immédiatement des sûretés pour l'amende encourue ou encore si l'arrestation est nécessaire pour empêcher cette personne de commettre d'autres contraventions (art. 217 al. 3 CPP). Un renvoi aux règles du CPP paraît suffire (art. 45 al. 1 AP-LCha).

L'art. 47 LCha traite du *recours à la contrainte physique et à l'usage des armes*. Afin d'assurer l'unité de doctrine nécessaire en la matière, un renvoi à l'art. 37 LPol est proposé (art. 45 al. 3 AP-LCha).

2.5.2 En matière de surveillance de la pêche

La loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP, RS 923.0) ne prévoit pas de disposition comparable à l'art. 26 LChP. L'art. 23 al. 2 LFSP prévoit simplement que les agents chargés de la surveillance ainsi que les experts auxquels ils ont recours ont accès en tout temps aux installations techniques et aux biens-fonds.

2.5.2.1 Le statut actuel des gardes-faune dans le domaine de la pêche

Les considérations faites au sujet du statut des gardes-faune dans le domaine de la chasse peuvent être reprises pour ce qui a trait au domaine de la pêche. La mesure de contrainte prévue à l'art. 23 al. 2 LFSP doit ainsi céder le pas au CPP.

2.5.2.2 Les propositions de modification de la législation sur la pêche

L'article 42 LPêche

Au même titre que dans le domaine de la chasse, les agents et agentes de la police de la faune doivent revêtir la qualité d'autorité de la poursuite pénale au sens de l'art. 63 al. 1 let. d LJ pour ce qui a trait à la surveillance de la pêche. Un nouvel alinéa à l'art. 42 LPêche est donc proposé : seuls les gardes-faune et le personnel assermenté et désigné par le Service seront cependant visés, à l'exception et des gardes auxiliaires. On rejoint ainsi le système prévu en matière de chasse.

Les articles 43, 47 al. 1, 48 LPêche

Les articles 43, 47 al. 1 et 48 LPêche doivent être entièrement revus à la lumière des exigences posées par la jurisprudence du Tribunal cantonal.

La disposition selon laquelle les agents et les agentes chargés de la surveillance de la pêche sont tenus de dénoncer à l'autorité compétente toutes les infractions aux législations sur la pêche qui parviennent à leur connaissance est maintenue (art. 43 al. 1 AP-LPêche).

En ce qui concerne les mesures de contrainte, les gardes-faune et le personnel assermenté du Service seront traités de la même manière que les membres de la Police cantonale. Pour les gardes auxiliaires, il s'est posé la question du maintien du système de l'art. 58 al. 1 OSurv, selon lequel, s'il est appelé à effectuer des tâches de contrôle de l'exercice de la pêche, le garde auxiliaire en matière de pêche dispose des pouvoirs de police prévus par l'art. 43 LPêche. Comme les gardes auxiliaires ne disposent pas du pouvoir de prendre des mesures de contrainte dans le domaine de la chasse, il en sera de même en matière de pêche.

Les mesures prévues aux art. 15 al. 2 et 43 al. 2, 47 al. 1 et 48 LPêche ont été examinées afin de déterminer s'il s'agit de mesures de contrainte ou non.

- *L'invitation à présenter le permis de pêche* (art. 15 al. 2 LPêche et 10 al. 1 OPêche) ressort de l'activité administrative (empêcher une personne de s'adonner à la pêche en présence d'une infraction) et non d'une mesure de contrainte. Elle sera donc maintenue dans la loi.
- La mesure consistant à *conduire au poste de police une personne aux fins d'identification* (art. 43 al. 2 let. a LPêche) procède d'une mesure de contrainte. Ainsi, la police peut arrêter provisoirement et conduire au poste toute personne qu'elle a surprise en flagrant délit de contravention ou intercepte immédiatement après un tel acte si la personne refuse de décliner son identité, ou si la personne n'habite pas en Suisse et ne fournit pas immédiatement des sûretés pour l'amende encourue ou encore si l'arrestation est nécessaire pour empêcher cette personne de commettre d'autres contraventions (art. 217 al. 3 CPP). Un renvoi aux règles du CPP est donc nécessaire (art. 43 al. 1a et 2 AP-LPêche).
- La mesure consistant à *exiger des pêcheurs la présentation de leurs engins et du produit de leur pêche* (art. 43 al. 2 let. b LPêche) procède de l'activité administrative des agents et agentes concernés, qui sont chargés d'examiner si les conditions d'exercice de la pêche sont remplies. Cette mesure peut donc être maintenue dans la loi, avec une légère adaptation rédactionnelle (art. 45 al. 2 let. d AP-LPêche).
- *L'examen du contenu des paniers, poches et autres récipients* (art. 43 al. 2 let. c LPêche), *l'exigence de levée des engins* (art. 43 al. 2 let. d LPêche), *le relevage des engins en l'absence des pêcheurs* (art. 43 al. 2 let. e LPêche), *la visite des embarcations, véhicules, viviers* (art. 43 al. 2 let. f LPêche) peuvent être assimilés à la fouille d'un véhicule ou des effets personnels. Ces mesures devront obéir aux exigences posées par l'art. 241 CPP. Un renvoi aux règles du CPP est donc nécessaire (art. 43 al. 1a AP-LPêche).
- *La visite des installations frigorifiques, des magasins et des entrepôts appartenant aux pêcheurs, aux restaurateurs et aux marchands de poissons* (art. 43 al. 2 let. f LPêche) et *la perquisition des ports et des gares* (art. 43 al. 2 let. g LPêche) sont constitutives d'une perquisition au sens des art. 241 ss CPP. Un renvoi aux règles du CPP est donc nécessaire (art. 43 al. 1a AP-LPêche).

- *La rétention du permis* (art. 43 al. 2 let. h et 47 al. 1 LPêche) est du ressort de l'activité administrative (empêcher une personne de s'adonner à la pêche en présence d'une infraction) plus que d'une mesure de contrainte. Elle sera donc maintenue dans la loi (art. 43 al. 3 let. c AP-LPêche), les conditions de la restitution prévue à l'art. 47 al. 2 LPêche étant adaptées.
- La confiscation des engins employés de manière illégale, des engins prohibés et des poissons capturés de manière illégale (art. 43 al. 2 let. i et 48 LPêche), de même que le séquestration de biens, sont des mesures d'exécution forcée administrative ou des mesures accessoires d'un prononcé pénal. Elles ne poursuivent pas un but d'acquisition, mais tendent à préserver l'ordre public menacé par l'emploi des biens saisis sur des choses qui ont servi à la commission d'infractions ou en sont l'objet ou le produit. Dans le sens ici retenu, la « confiscation » s'apparente plus à un séquestration d'un objet qui sera confisqué au sens de l'art. 263 al. 1 let. d CPP. Il appartient en effet ensuite à l'autorité compétente de décider du sort des objets retenus. Il constitue dès lors, sous l'angle pénal, une mesure de contrainte et doit dès lors obéir aux règles prévues par les art. 263 ss CPP).

2.5.3 En matière de protection de la nature et du paysage

Dès lors que la législation sur la chasse est modifiée, l'art. 50 al. 2 de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat ; RSF 721.0.1) aurait pu être considéré comme conforme aux exigences posées par la jurisprudence du Tribunal cantonal. Toutefois, au lieu d'opérer un simple renvoi, il a été estimé préférable d'assoir les compétences des personnes chargées de la surveillance dans cette même loi, comme cela est fait en matière de chasse et de pêche. Il est donc proposé de compléter la LPNat dans ce sens, avec les nouveaux articles 50a et 50b.

3 La motion 2022-GC-201

Par motion déposée et développée le 18 novembre 2022, les députés Bernard Bapst et Dominique Zamofing ont relevé que le temps de travail nécessaire à la saisie des informations relatives aux permis de pêche et de chasse est important et s'élève chaque année à 5 semaines pour la pêche et 3-4 semaines pour la chasse, pour un poste à 100 %. De plus, les quelque 18 000 enregistrements annuels au total, effectués manuellement, sont sujets à erreur. Ils ont donc demandé au Conseil d'Etat une modification de la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha) afin d'y intégrer une disposition légale prévoyant la mise en œuvre d'une application mobile « chasse et pêche » permettant d'accéder aux cartes interactives de chasse et de pêche, d'informer sur les espèces chassables ou pêchables, d'informer sur la réglementation propre à chacune des espèces, de fournir des conseils d'experts, d'adresser des notifications aux pêcheurs et chasseurs, de commander et d'acheter en direct les différents permis de chasse et de pêche disponibles, de saisir les prélèvements effectués à la chasse et à la pêche, comme cela est déjà possible dans d'autres cantons de Suisse.

Malgré l'avis contraire du Conseil d'Etat qui estimait que la mise à disposition d'une application mobile « chasse et pêche » ne dépendait pas d'une obligation légale mais de la disponibilité de ressources financière comme technique, le Grand Conseil a accepté la motion le 25 mai 2023.

Il est donc proposé d'ancrer dans la loi sur la chasse et la loi sur la pêche la base légale pour le développement d'une telle application. A relever qu'ainsi une digitalisation de l'administration dans ce domaine pourra être assurée.

4 Autres modifications légales

4.1 Obligation de ne pas faire l'objet d'une interdiction de détention et d'utilisation d'une arme pour chasser

Le maniement des armes est important dans la pratique de la chasse. Comme l'a confirmé la jurisprudence, le fait de faire l'objet d'une interdiction de détention et d'utilisation d'une arme et le respect de la législation sur les armes sont des éléments pertinents pour évaluer la capacité à pouvoir chasser avec une arme (Arrêt du Tribunal cantonal du 30 juin 2025 603 2024 144 et 146). Il s'agit donc d'un point essentiel pour acquérir le droit de chasser et justifie son adjonction aux conditions posées par l'art. 19 al. 1 LCha.

Une personne faisant notamment l'objet d'au moins deux inscription au casier judiciaire pour crimes ou délits devient interdite de détention et d'utilisation d'armes (art. 8 al. 2 let. d LArm) et ne peut donc pas chasser avec arme.

L'hypothèse d'obliger les chasseurs et chasseuses à présenter un extrait du casier judiciaire chaque année lorsqu'ils ou elles requièrent leur permis de chasse a été examinée mais non retenue. En effet, cette solution aurait non seulement impliqué des frais et charges complémentaires pour les personnes qui souhaitent demander un permis de chasse (demander l'extrait du casier judiciaire chaque année qui est payant) mais également du travail supplémentaire pour le SFN et les préfectures qui, dans ce cas, devraient procéder au contrôle de chaque extrait de casier judiciaire pour déterminer si au moins deux inscriptions pour crimes et délits y figurent avant de délivrer le permis de chasse.

Il en ira donc de la responsabilité propre et individuelle à chaque chasseur ou chasseuse de ne pas solliciter un permis de chasse avec arme s'il ou elle fait l'objet d'une interdiction de détention et d'utilisation d'une arme ou s'il ou elle a au moins deux inscriptions pour crime ou délit au casier judiciaire. Des renseignements à ce sujet peuvent être demandés aux autorités en matière d'armes, notamment la Police cantonale. La possibilité de requérir un permis de chasse sans arme demeure.

4.2 Dommages causés par les animaux sauvages

Certaines modifications sont proposées en ce qui concerne la prévention et l'indemnisation des dommages causés par les animaux sauvages, notamment afin d'adapter ces dispositions à la législation fédérale pour les dégâts causés par les castors et les loutres.

4.3 Subventionnement par le fonds de la faune

A la suite de la question 2025-CG-37 « exercice périodique de tir pour l'acquisition d'un permis de chasse et ses conséquences » à laquelle le Conseil d'Etat a répondu en date du 19 août 2025, il est saisi l'occasion de proposer d'introduire une base légale afin de permettre un éventuel soutien financier, via le fonds de la faune, à la réalisation ou au fonctionnement de installations de tir qui servent à la formation des personnes pratiquant la chasse

5 Commentaire des dispositions légales

5.1 Loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes

Art. 4 et 5

Il s'agit de s'adapter au langage épicène et de mettre à jour le nom de la Fédération fribourgeoise des sociétés de chasse.

Art. 6 al. 2

Au cours des années, la nécessité est apparue d'intégrer aussi les milieux du tourisme dans le cadre des discussions. En effet, le domaine du tourisme peut être impacté par les décisions prises en matière de chasse et de protection de la

faune sauvage (p. ex. gestion des grands prédateurs). Il est donc proposé de spécifier que les milieux du tourisme soient aussi représentés au sein de la Commission consultative de la chasse et de faune.

Art. 12 al. 1

Selon la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifère et oiseaux sauvages (loi sur la chasse, LChP, RS 922.0), les cantons assurent une protection suffisante des mammifères et des oiseaux sauvages contre les dérangements (art. 7 al. 4 LChP).

Depuis 2012, sur cette base, l'ordonnance du 29 février 1988 la chasse et la protection des mammifère et oiseaux sauvages (ordonnance sur la chasse ; OChP ; RS 922.01) prévoit que les cantons peuvent s'appuyer directement sur le droit fédéral (art. 4e OChP) pour désigner des zones de tranquillité pour la faune sauvage. Actuellement, l'article 10 al. 1 LChA prévoit que « *le Conseil d'Etat arrête les mesures nécessaires à assurer le développement optimal des mammifères et oiseaux sauvages, leur diversité, leur protection contre les dérangements ainsi que la conservation et l'amélioration de leurs biotopes* ». Cet article donne ainsi la compétence au Conseil d'Etat de prendre les mesures nécessaires pour assurer une protection contre le dérangement en s'appuyant sur le droit fédéral, donc y compris la mise en place de zones de tranquillité. Dès lors, au vu de cette compétence, il est proposé d'ajouter la notion de tranquillité pour fixer la délimitation des zones protégées.

Il convient également d'y ajouter les corridors faunistiques d'importance régionale et locales qui complètent les corridors faunistiques d'importances supra-régionale qui sont fixés par la Confédération (art. 11a LChP; art. 8b, 8c et 8d OChP).

Art. 19 al. 1 let. h

Comme exposé ci-avant (ch. 4.1), le lien entre le fait de chasser et le maniement des armes est important. Il est évident que pour chasser, il faut pouvoir manier une arme. Or tel, n'est pas le cas pour toute personne faisant l'objet d'une interdiction de détention et de d'utilisation d'arme, notamment lorsque qu'elle a deux inscriptions pour délit ou crime au casier judiciaire. Il est donc proposé que, pour acquérir le droit de chasser, il ne faudra pas faire l'objet d'une interdiction de détention et d'utilisation d'arme. Cette condition est donc ajoutée à l'art. 19 al. 1 let. h AP-LChA.

Lorsqu'une personne va requérir son permis de chasse saisonnier, il lui incombera et il sera de sa responsabilité de ne pas prendre un permis de chasse avec arme si elle fait l'objet d'une interdiction de détention et d'utilisation d'arme. Dans le cas contraire, en sus d'une dénonciation au Ministère public, la personne s'expose à se voir retirer son droit de chasser, voir même être contraint à passer un nouvel examen d'aptitude (Arrêt du Tribunal du 30 juin 2025 603 2024 144 et 146).

Art. 20 al. 2

En pratique, il est apparu que retirer ou refuser le droit de chasser pour une durée minimum d'un an en lien avec certaines infractions aux prescriptions de la législation sur la chasse paraît parfois disproportionné. Il est donc proposé de supprimer la durée minimum afin de laisser une plus grande marge d'appréciation à la Direction.

Art. 22a

Il s'agit de créer la base légale formelle pour le développement d'une application « chasse et pêche » à la suite de l'acceptation par le Grand Conseil de la motion 2022-GC-201 « Développer une application « chasse et pêche » permettant une amélioration de la situation actuelle ». Cette application permettra non seulement de commander et d'acheter les différents permis de chasse et de pêche, mais aussi d'inscrire les différents prélèvements d'animaux. Elle pourra aussi contenir d'autres informations telles que des cartes interactives ou des informations sur les différentes espèces chassables ou pêchables. En outre, à partir de sa mise en fonction, elle devra être utilisées par toutes les personnes désirant chasser ou pêcher.

Art. 32 al. 2, 3 et 5

A l'art. 32 al. 2 AP-LChA, la notion de danger pour l'homme est nouvellement mentionnée afin d'assurer une coordination avec la loi fédérale (art. 12 al. 2 LChP). Il s'agit d'un là d'un élément qui est pris en compte en cas de

problème de cohabitation entre la population et les grands prédateurs. De plus, la protection des bâtiments et installations d'intérêts public est également ajouté pour la prévention des dommages causés par des espèces protégées. Cela vise plus particulièrement les dommages pouvant être causés par les castors.

Il convient également d'adapter l'alinéa 3 à la modification de l'art. 19 al. 1. En effet, seules des personnes ne faisant pas l'interdiction de détention et d'utilisation d'une arme pourront obtenir une autorisation.

Enfin, le préavis du préfet ou de la préfète est supprimé.

Art. 33 al. 1

Il s'agit d'adapter les cas d'indemnisation des dommages causés par les castors et les loutres à ce qui est prévu par la législation fédérale (art. 10 al. 1 let. b et c OChP).

Art. 34

Il s'agit d'adapter les délais qui sont actuellement jugés trop longs, notamment en lien avec attaques des grands prédateurs. En effet, les cantons doivent saisir ces informations dans le système d'information et de documentation sur les grands prédateurs (GRIDS), qui sert en particulier à l'indemnisation des attaques d'animaux de rente, à la mise en œuvre de mesures de régulation, à la prise de décision concernant les tirs individuels et à la tenue de statistiques sur les dommages (art. 10i OChP).

Art. 39 al. 1 let. d et 40 al. 2

La nouvelle let. d constitue la base légale afin de permettre un éventuel soutien financier, via le fonds de la faune, à des installations de tir qui permettent aux personnes pratiquant la chasse de se former. Cela peut viser sa réalisation, son entretien ou son fonctionnement. Le montant devra être déterminé par le biais de la procédure budgétaire.

Art. 42

Cet article est à adapter au langage épicène et à la terminologie consacrée par le CPP et la LJ, à savoir celle d'autorité de la poursuite pénale.

Art. 42a

Comme déjà exposé (cf. ch. 2.5.1.2), il est proposé de définir dans la loi sur la chasse les pouvoirs des surveillants et surveillantes des réserves naturelles afin de constituer une base légale pour permettre à un agent ou une agente de l'Etat d'user de moyens de contrainte.

Art. 43

Il s'agit d'adapter cet article au langage épicène et de mentionner dans cette loi aussi que les surveillants et surveillantes des réserves naturelles prêtent serment ou font la promesse solennelle devant le préfet ou la préfète.

Art. 45

Pour ce qui concerne les mesures de contraintes dont peuvent faire usage les gardes-faune, il est renvoyé aux règles déterminées par le CPP. L'interception d'un véhicule qui peut être assimilé à la fouille d'un véhicule devra répondre aux exigences de l'art. 241 CPP, à savoir qu'elle doit faire l'objet d'un mandat sauf en cas de péril en la demeure. Il en va de même pour la fouille des effets personnels et le séquestre provisoire des objets et des animaux (art. 263 ss CPP). Quant à la mesure consistant à pénétrer sur le fonds d'autrui est constitutive d'une perquisition au sens des art. 241 ss CPP, ce en vertu du renvoi de l'art. 193 al. 3 CPP. A relever que, selon une partie de la doctrine, il n'y a aucune obligation procédurale à respecter et aucun mandat à obtenir pour accéder à un endroit clôturé comme les jardins ou les enclos. Enfin, la mesure consistant à *conduire au poste de police une personne aux fins d'identification* procède aussi d'une mesure de contrainte.

L'invitation qui peut être faite à une personne de justifier de son identité (art. 215 CPP) est aussi une mesure de contrainte. Toutefois, à l'instar du choix qui a été fait dans le canton de Zurich, il est proposé d'introduire une disposition spécifique dans la LCha (art. 45 al. 2 let. a).

En ce qui concerne la possibilité pour les gardes-faune d'exiger des chasseurs et chasseuses, également lorsqu'ils se trouvent ou circulent dans un véhicule, la présentation des permis de chasse, des formules de statistiques et de contrôle, ainsi que des animaux capturés ou abattus et du matériel de chasse, il s'agit de mesures relevant de l'activité administrative. Elles sont donc maintenues dans la loi.

Quant à l'usage de la contrainte physique et à l'usage des armes qui figure actuellement à l'article 47 LCha, il est proposé de faire un renvoi à la l'art. 37 LPol afin d'assurer une unité dans la matière.

Pour plus de détails, il est renvoyé au point 2.5.1.2.

Art. 53

Cet article doit être adapté aux modifications des articles 45 à 47 AP-LCha. Il convient aussi d'éliminer le renvoi à l'art. 50 LCha qui a été supprimé en 2003. De plus, la notion de travail bénévole pour les gardes auxiliaires a été supprimer afin de laisser le plus de marge de manœuvre pour une éventuelle rémunération ou indemnisation.

5.2 Loi sur la pêche

A titre préliminaire, il convient de souligner que la formulation non sexiste n'a pas été appliquée au texte de la loi sur la pêche. En effet, selon directives de technique législative, la formulation non sexiste s'applique prioritairement à tout nouveau texte législatif ou à toute révision générale d'un texte législatif, ce qui n'est pas le cas de la présente modification. Lorsqu'il s'agit de révisions partielles, il peut être dérogé à ce principe si cela ne requiert pas un travail disproportionné. En l'espèce, tel serait le cas. De plus, une révision totale de la loi sur la pêche est envisagée. Lors de cette révision, la formulation non-sexiste sera appliquée à l'ensemble du texte.

Art. 9a

A l'instar de ce qui proposé pour la LCha (art. 22a AP-LCha), il s'agit de créer la base légale formelle pour le développement d'une application « chasse et pêche » à la suite de l'acceptation par le Grand Conseil de la motion 2022-GC-201 « Développer une application « chasse et pêche » permettant une amélioration de la situation actuelle ».

Art. 10, 15 et 41

Il s'agit d'une adaptation des textes à la formulation de l'art. 42 qui traite de la police de la pêche.

Art. 42

Cet article est adapté à la terminologie consacrée par le CPP et la LJ, à savoir celle d'autorité de la poursuite pénale. De plus, la désignation des agents et agentes de la police de la pêche a été simplifiée et calquée sur la législation sur la chasse. Le personnel forestier n'est plus mentionné de manière spécifique mais il pourra être intégré dans le personnel assermenté et désigné par le Service.

Art. 43

Il s'agit d'adapter cet article concernant les mesures de contraintes comme cela a été fait pour la loi sur la chasse. Pour plus de détails, il est renvoyé au point 2.5.2.

Art. 44a

Il est proposé d'avoir le même système de compétences pour les gardes auxiliaires au niveau de la pêche que de la chasse.

Art. 47

Il s'agit d'adapter la formulation de cet article avec la nouvelle teneur de l'article 43. En effet, comme la compétence de confisquer le permis de pêche est maintenant prévu à l'article 43, l'alinéa 1 peut être abrogé.

5.3 Loi sur la protection de la nature et du paysage

Art. 50

Etant donné les nouveaux articles 50a et 50b proposé, l'alinéa 2 de cet article peut être supprimé.

Art. 50a et 50b

Au lieu d'opérer un simple renvoi, il est toutefois proposé d'asseoir les compétences des personnes chargées de la surveillance dans la loi spéciale. Il s'agit de reprendre les mêmes compétences que celles développées en matière de chasse. En matière de la police de la nature, les agents et agentes pourront exiger la présentation des plantes, des champignons, des objets naturels ou animaux récoltés ou capturés. Il s'agit de déplacer dans la loi cette compétence prévu actuellement dans le règlement du 27 mai 2014 sur la protection de la nature et du paysage (RPNat ; RSF 722.0.11)

5.4 Loi sur la justice

Art. 63

L'art. 63 al. 1 LJ dispose que sont autorités de la poursuite pénale : a) la Police cantonale ; b) le Ministère public et le juge des mineurs ; c) les autorités pénales compétentes en matière de contraventions, notamment les préfets ; d) les autres autorités habilitées par la loi.

Il est proposé d'apporter une précision à la lettre d de cette disposition, en mentionnant que les agents et agentes de la police de la faune, de la pêche et de la nature sont des autres autorités pénales habilitées par la loi.

6 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

Les modifications légales proposées n'ont pas d'incidences sur la répartition des tâches entre Etat et communes. Les communes n'étant pas touchées par le présent projet de loi.

7 Conséquences financières et en personnel

Les modifications légales n'ont pas d'incidences en personnel significatives pour l'Etat. Le coût du développement de l'application « chasse et pêche » est estimé à 600 000 francs, dans le cadre des procédures budgétaires.

8 Conformité au droit supérieur

Le projet de loi est conforme au droit constitutionnel et aux prescriptions du droit fédéral applicable en matière de protection du paysage et de la nature, de chasse et de pêche.

Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.