

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-39	Divers <i>Verschiedenes</i>	Ouverture de la session <i>Eröffnung der Session</i>				
2.	2018-GC-79	Divers <i>Verschiedenes</i>	Validation du mandat de député de M. Armand Jaquier et assermentation <i>Validierung des Mandats von Armand Jaquier und Vereidigung</i>				
3.	2018-GC-92	Divers <i>Verschiedenes</i>	Validation du mandat de députée de Mme Mirjam Ballmer et assermentation <i>Validierung des Mandats von Mirjam Ballmer und Vereidigung</i>				
4.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
5.	2018-GC-24	Motion <i>Motion</i>	Pour une imposition sur les véhicules cohérente et durable <i>Für eine kohärente und nachhaltige Besteuerung der Motorfahrzeuge</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Hubert Dafflon Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Eric Collomb Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
6.	2018-GC-13	Motion <i>Motion</i>	Modification complète de la loi sur les établissements publics: Fribourg, aussi by night <i>Gesamtrevision des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten: Freiburg auch by night</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Romain Collaud Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Johanna Gapany Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2014-DIAF-67	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles <i>Änderung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen</i>	Entrée en matière, 1re lecture <i>Eintreten, 1. Lesung</i>	Rudolf Herren-Rutschi Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
8.	2018-GC-20	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur l'agriculture (contrôle des paiements directs) <i>Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (Kontrolle der Direktzahlungen)</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Nicolas Kolly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Ruedi Schläfli Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
9.	2017-GC-178	Postulat Postulat	Promotion du "Label du bilinguisme" dans l'administration cantonale <i>Förderung des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Thomas Rauber Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Laurent Thévoz Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
10.	2018-CE-38	Rapport Bericht	Relatif à un instrument parlementaire devenu obsolète et dont le Conseil d'Etat demande le classement (Motion 2012-GC-11) <i>Über einen parlamentarischen Vorstoss, der überholt ist und dessen Abschreibung der Staatsrat verlangt (Motion 2012-GC-11)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
11.	2018-DIAF-4	Rapport Bericht	Utilisation des ressources financières pour le repeuplement des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis (Rapport sur mandat 2016-GC-28) <i>Verwendung der finanziellen Mittel für die Wiederbevölkerung der für die Patentfischerei offenen Seen des Kantons (Bericht zum Auftrag 2016-GC-28)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Collomb Eric / Dafflon Hubert

2018-GC-24

Pour une imposition sur les véhicules cohérente et durable

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 12 février 2018, les députés Eric Collomb et Hubert Dafflon demandent une refonte des critères d'imposition des véhicules. La loi sur l'imposition des véhicules et des remorques (LIVA ; RF 635.4.1) date de 1967. L'évolution technologique a touché le domaine des véhicules, notamment au niveau des types de motorisation, de la puissance, des émissions polluantes ou encore de la sécurité. Malgré les adaptations successives de la base légale concernée, il apparaît important de revoir en profondeur les critères d'imposition. La masse fiscale actuelle doit être garantie. L'imposition devrait reposer sur trois piliers :

- > une taxe de base afin de financer l'infrastructure routière et touchant tous les véhicules ; elle devrait tenir compte du poids et de la cylindrée ;
- > une taxe énergie basée sur l'étiquette-énergie ;
- > une taxe environnementale afin de promouvoir les motorisations ayant un impact réduit sur l'environnement (électricité, hydrogène, gaz, etc.) ou encore utilisant des énergies renouvelables.

Le modèle d'imposition devrait également soutenir indirectement les entreprises sises dans le canton et actives dans la recherche de motorisations innovatrices.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Synthèse relative à la fiscalité et au parc des véhicules

Le rapport 2017-DSJ-216 du 7 novembre 2017 présente en détail la fiscalité des véhicules à l'échelon national et à l'échelon cantonal. Les éléments les plus importants sont rappelés ci-après.

1.1. Fiscalité à l'échelon fédéral

Dans le contexte des mesures fiscales favorables aux véhicules efficaces sur les plans énergétique et environnemental, la Confédération exploite de nombreuses mesures.

Les véhicules électriques sont exonérés de l'impôt fédéral unique (Limpauto) qui grève les voitures de tourisme et les véhicules utilitaires de moins de 1,6 t lors de leur introduction sur le marché national. Cet impôt correspond à 4 % de leur valeur.

Les véhicules électriques ne sont pas concernés par l'impôt fédéral sur les huiles minérales et la surtaxe sur les carburants, proportionnels à la consommation de carburant et à l'impact environnemental des véhicules. C'est un poste important quant aux frais d'utilisation d'un

véhicule ; pour une voiture de tourisme fonctionnant aux énergies fossiles, il représente plus de 13 %.

Quant aux véhicules de plus de 3,5 tonnes affectés au transport de marchandises, ceux qui fonctionnent à l'énergie électrique sont exonérés de la redevance fédérale sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). La redevance est perçue en fonction du poids total du véhicule, des kilomètres parcourus et de sa catégorie d'émission (Euro 0 à Euro 6). Un profil environnemental défavorable est lourdement sanctionné. Un train routier de 40 tonnes Euro 0 paie par année plusieurs dizaines de milliers de francs de plus qu'une configuration Euro 6.

1.2. Fiscalité et parc des véhicules à l'échelon cantonal

La LIVA règle l'imposition des véhicules et des remorques. Un résumé des critères d'imposition, des effectifs au 30.09.2017 ainsi que des recettes fiscales est présenté dans le tableau suivant :

Critère d'imposition	Groupe de véhicules	Effectif	%	Impôts *	%
Cylindrée moteur (+ étiqu. énergie pour voitures de tourisme)	> voitures de tourisme	185'374	85	83,5	90
	> utilitaires de moins de 1 t de charge utile	16'116		8,4	
	> motocycles et engins assimilables	23'916		3,7	
Charge utile	> camions et véhicules articulés	1'625	8	3,7	8
	> remorques et semi-remorques	18'697		4,4	
	> autres véhicules de plus de 1 t de charge ut.	1'068		0,2	
Forfait	> tracteurs, machines et chariots de travail	3'293	6	1,0	2
	> tracteurs et remorques de travail agricoles	9'314		0,9	
	> caravanes et remorques de travail	4'236		0,2	
Nombre de places passagers	> autocars	369	< 1	0,3	< 1
	> minibus	293		0,3	
Total		264'301	100	106,6	100

* en millions de francs

Pour les voitures de tourisme, l'imposition selon la cylindrée est complétée par l'efficacité énergétique et environnementale (système de l'étiquette-énergie). Les voitures des catégories :

- > A sont exonérées durant trois années civiles à compter de la première mise en circulation
- > B et C ainsi que A qui n'ont plus droit à l'exonération : sans bonus ni malus
- > D à G et sans catégorie : malus permettant de financer les exonérations des catégories A.

Au 30 septembre 2017, le canton compte 185'374 voitures de tourisme. 70,2 % des véhicules fonctionnent avec de l'essence et 27,7 % avec du diesel. Le solde de 2,1 % comprend 3'377 véhicules hybrides ou à gaz et 390 véhicules électriques.

Les principaux potentiels d'amélioration du système actuel sont les suivants :

- > Les véhicules électriques représentent aujourd'hui 0,2 % des voitures de tourisme. Lorsque la part des véhicules électriques sera significative, la fiscalisation des véhicules légers selon la cylindrée ne sera plus praticable. En effet, ceux-là n'ont pas de cylindrée ;

- > La base d'imposition des véhicules lourds destinés au transport de marchandise selon la charge utile doit être remplacée par le poids total, afin d'utiliser les mêmes bases que la RPLP.

2. Analyse du concept proposé par les motionnaires

2.1. Premier pilier : taxe de base

En préambule, il convient de rappeler que l'impôt sur les véhicules automobiles et les remorques n'est pas affecté aux infrastructures routières et que les 20 % de son produit net sont rétrocédés aux communes, sans obligation d'affectation non plus. Le Conseil d'Etat n'entend pas revenir sur ces principes.

L'application d'une taxe de base et le remplacement de l'exonération pendant trois années civiles pour les voitures de tourisme étiquette-énergie A par d'autres mesures incitatives sont praticables.

La prise en compte du poids et de la cylindrée afin de déterminer la taxe de base n'est pas opportune. Le critère du poids se répercute défavorablement sur les véhicules électriques qui sont équipés de batteries lourdes. Ce critère pénalise également les véhicules de type monospace et break, privilégiés par des familles et les entreprises du secteur secondaire. En revanche, les véhicules à caractère sportif, présentant un poids réduit, seraient favorisés. A moyen terme, la prise en compte de la cylindrée n'est pas applicable. En effet, la part des véhicules électriques augmente et ceux-ci ne disposent pas d'une cylindrée. Finalement, la détermination d'un indice de type poids/cylindrée, raccordé dans un 2^e temps à un barème tarifaire progressif est une formule peu lisible pour le détenteur du véhicule.

En fonction des éléments développés ci-dessus, le Conseil d'Etat préconise une taxe de base progressive définie selon la puissance du véhicule. Cette méthode est pertinente et compréhensible par le public. Tout véhicule à moteur dispose d'une puissance ; elle est publiée sur le permis de circulation. La puissance d'un véhicule est fréquemment liée à la capacité contributive de son détenteur. Il existe une corrélation significative entre la cylindrée et la puissance ; ceci évitera par ailleurs de trop grands écarts entre l'impôt actuel et l'impôt futur.

2.2. Deuxième pilier : taxe d'énergie

La taxe fondée sur l'étiquette-énergie est applicable. L'étiquette-énergie détermine l'efficacité énergétique et environnementale ; elle est attribuée par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) qui procède annuellement à une reclassification de l'étiquette-énergie de toutes les voitures de tourisme en circulation. Il s'agirait d'octroyer une réduction applicable sur la taxe de base, uniquement aux véhicules disposant d'une étiquette-énergie favorable (A, ou A et B). Pour les catégories inférieures, aucune réduction ne serait accordée.

2.3. Troisième pilier : taxe environnement

Les véhicules mus exclusivement par l'énergie électrique ou hydrogène profiteraient d'une réduction. Une réduction intermédiaire serait également accordée aux motorisations hybrides et aux véhicules fonctionnant au gaz. Aucune réduction ne serait concédée aux véhicules consommant uniquement de l'essence ou du diesel.

2.4. Synthèse

L'actuel système d'imposition selon la cylindrée, complété par un bonus/malus lié à l'étiquette-énergie serait remplacé par un système d'imposition selon la puissance du véhicule. En sus, des réductions seraient applicables aux véhicules efficaces sur le plan énergétique et environnemental. Une première réduction serait déterminée selon l'étiquette-énergie, une deuxième selon le type d'énergie consommée ou la motorisation (hybride par exemple). Les éventuelles réductions seraient, le cas échéant, cumulatives. Un système basé sur des réductions est beaucoup mieux perçu par les détenteurs, comparé à un système de sanctions.

Le système projeté est évolutif dans le temps. Ainsi, le barème de la taxe de base progressive, respectivement le niveau des réductions, pourraient être périodiquement ajustés afin de garantir des rentrées fiscales au moins équivalentes. Ces ajustements seraient réalisés selon l'évolution du profil du parc des véhicules.

Comme le mentionnent les motionnaires, la masse fiscale actuelle doit être maintenue. Elle variera ensuite en fonction notamment de l'évolution du parc de véhicules. Les modifications des critères d'imposition devront dès lors garantir un volume d'impôt au moins équivalent par groupe de véhicules (cf. chiffre 2.2).

Ce modèle soutiendrait indirectement les entreprises sises dans le canton et actives dans la recherche de motorisation innovatrices.

3. Conclusion

Dans la mesure où le principe d'une taxe de base déterminée selon le poids et la cylindrée du véhicule est remplacé par une taxe de base déterminée selon la puissance du véhicule et où le nouveau système n'induirait aucune diminution de la masse fiscale actuelle, le Conseil d'Etat propose d'accepter la présente motion.

26 juin 2018



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Collomb Eric / Dafflon Hubert

2018-GC-24

Für eine kohärente und nachhaltige Besteuerung der Motorfahrzeuge

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 12. Februar 2018 eingereichten und gleichentags begründeten Motion beantragen die Grossräte Eric Collomb und Hubert Dafflon eine Überarbeitung der Kriterien zur Besteuerung der Motorfahrzeuge. Das Gesetz über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzG; SGF 635.4) stammt aus dem Jahr 1967. Der technologische Fortschritt hatte bei den Motorfahrzeugen unter anderem Auswirkungen auf die Antriebstypen, die Fahrzeugleistung, die Schadstoffemissionen und die Sicherheit. Trotz der schrittweisen Anpassung der entsprechenden gesetzlichen Grundlage, ist eine grundlegende Revision der Besteuerungskriterien angezeigt. Dabei muss der derzeitige Steuerertrag garantiert werden. Die Besteuerung sollte sich auf drei Pfeiler stützen:

- > eine Grundgebühr zur Finanzierung der Strasseninfrastruktur für alle Motorfahrzeuge, diese sollte das Gewicht und die Fahrzeugleistung berücksichtigen;
- > eine Energiesteuer auf Grundlage der Energieetikette;
- > eine Umweltsteuer zur Förderung von Antriebsarten, welche die Umwelt weniger stark belasten (Elektroantrieb, Wasserstoff, Gas usw.) oder erneuerbare Energien einsetzen.

Das Besteuerungsmodell sollte indirekt auch Unternehmen mit Sitz im Kanton, die nach innovativen Antriebsarten forschen, unterstützen.

II. Antwort des Staatsrats

1. Überblick über die Besteuerung und den Fahrzeugpark

Im Bericht 2017-DSJ-216 vom 7. November 2017 wird die Fahrzeugbesteuerung auf nationaler und kantonaler Ebene detailliert beschrieben. Nachfolgend werden zur Erinnerung die wichtigsten Punkte genannt.

1.1. Besteuerung auf Bundesebene

Der Bund hat zugunsten von energieeffizienten und umweltfreundlichen Fahrzeugen zahlreiche steuerliche Massnahmen ergriffen.

So sind Elektroautos von der einmaligen Bundessteuer (AStG) befreit, die bei der ersten Inverkehrsetzung von Personenwagen und Nutzfahrzeugen unter 1,6 t auf dem nationalen Markt erhoben wird. Diese Steuer entspricht 4 % des Fahrzeugwertes.

Elektroautos sind ausserdem von der eidgenössischen Mineralölsteuer und vom Zuschlag auf Treibstoffen, die vom Treibstoffverbrauch und von der Umweltbelastung des Fahrzeugs abhängen, befreit. Diese machen einen bedeutenden Teil der Betriebskosten eines Fahrzeuges aus. Bei Personenwagen, die mit fossiler Energie betrieben werden, sind es über 13 %.

Zusätzlich sind Fahrzeuge über 3,5 Tonnen, die dem Gütertransport dienen und einen Elektroantrieb haben, von der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe des Bundes (LSVA) befreit. Die Abgabe hängt vom Gesamtgewicht des Fahrzeugs, von seiner Emissionskategorie (Euro 0 bis Euro 6) und von den gefahrenen Kilometern ab. Eine ungünstige Umweltbilanz wird stark sanktioniert: Ein Sattelmotorfahrzeug von 40 Tonnen in der Kategorie Euro 0 zahlt pro Jahr mehrere zehntausend Franken mehr als ein Fahrzeug der Kategorie Euro 6.

1.2. Besteuerung und Fahrzeugpark auf Kantonsebene

Das BMfzG regelt die Besteuerung von Motorfahrzeugen und Anhängern. Nachfolgende Tabelle fasst die Besteuerungskriterien, die Bestände per 30.09.2017 und die Steuererträge zusammen:

Besteuerungs-kriterium	Fahrzeuggruppe	Bestand	%	Steu-ern*	%
Hubraum (+ Energieetik. für PWs)	> Personenwagen	185'374	85	83,5	90
	> Nutzfahrzeuge mit weniger als 1 t Nutzlast	16'116		8,4	
	> Motorräder und ähnliche Motorfahrzeuge	23'916		3,7	
Nutzlast	> Lastwagen und Sattelmotorfahrzeuge	1'625	8	3,7	8
	> Anhänger und Sattelanhänger	18'697		4,4	
	> andere Fahrzeuge mit mehr als 1 t Nutzlast	1'068		0,2	
Pauschale	> Traktoren, Arbeitsmaschinen und -karren	3'293	6	1,0	2
	> Landw. Traktoren und Arbeitsanhänger	9'314		0,9	
	> Wohnwagen und Arbeitsanhänger	4'236		0,2	
Anzahl Beifahrersitze	> Gesellschaftswagen	369	< 1	0,3	< 1
	> Kleinbusse	293		0,3	
Total		264'301	100	106,6	100

* in Millionen Franken; PW = Personenwagen

Bei Personenwagen wird die Besteuerung aufgrund des Hubraums mit der Energie- und Umwelt-effizienz ergänzt (Energieetikette-System). Die Fahrzeuge der Kategorien:

- > A werden ab ihrer ersten Inverkehrsetzung für die Dauer von drei Kalenderjahren von der Steuer befreit.
- > B und C sowie A, die keinen Anspruch auf Steuerbefreiung mehr haben: weder Bonus noch Malus.
- > D bis G und kategorielose Fahrzeuge: Malus zur Finanzierung der Steuerbefreiungen der Fahrzeuge der Kategorie A.

Am 30. September 2017 gab es im Kanton 185'374 Personenwagen. 70,2 % der Fahrzeuge wurden mit Benzin betrieben und 27,7 % mit Diesel. Die übrigen 2,1 % entfielen auf 3377 Hybrid- oder Gas-Fahrzeuge und 390 Elektrofahrzeuge.

Im aktuellen System liegt das grösste Verbesserungspotential in folgenden Bereichen:

- > Heute sind 0,2 % der Personenwagen Elektrofahrzeuge. Sobald diese jedoch einen wesentlichen Anteil ausmachen, wird die Besteuerung der leichten Fahrzeuge nach Hubraum nicht mehr praktikabel sein, weil Elektrofahrzeuge keinen Hubraum haben.
- > Schwere Fahrzeuge, die dem Gütertransport dienen, sollten nicht mehr nach der Nutzlast, sondern gleich wie bei der LSVA nach dem Gesamtgewicht besteuert werden.

2. Analyse des vorgeschlagenen Systems

2.1. Pfeiler 1: Grundgebühr

Einleitend sei daran erinnert, dass die Erträge aus der Besteuerung von Motorfahrzeugen und Anhängern nicht in die Strasseninfrastruktur fliessen und dass 20 % des Nettoertrags, ebenfalls ohne Verwendungsaufgabe, an die Gemeinden abgetreten werden. Der Staatsrat hat nicht vor, an diesen Grundsätzen etwas zu ändern.

Die Erhebung einer Grundgebühr und der Ersatz der dreijährigen Steuerbefreiung von Personenwagen der Energieetikette A durch andere Anreize sind zweckmässig.

Das Gewicht und der Hubraum eignen sich jedoch nicht als Bemessungsgrundlage für die Grundgebühr. Das Kriterium Gewicht wirkt sich bei Elektrofahrzeugen ungünstig aus, weil diese mit schweren Batterien ausgestattet sind. Mit diesem Kriterium würden zudem die von Familien und Betrieben des zweiten Wirtschaftssektors bevorzugten Minivans und Breaks bestraft. Im Gegenzug würden Sportwagen, die ein geringeres Gewicht aufweisen, bevorzugt. Eine Besteuerung nach Hubraum ist mittelfristig nicht umsetzbar, weil der Anteil der Elektrofahrzeuge zunimmt und diese keinen Hubraum haben. Schliesslich wäre die Festlegung eines Messwerts aufgrund von Gewicht und Hubraum, der in einem zweiten Schritt an ein progressives Tarifsysteem geknüpft wäre, für die Fahrzeughalterinnen und -halter schwer nachvollziehbar.

Angesichts dieser Ausführungen plädiert der Staatsrat für eine progressive Grundgebühr, die aufgrund der Fahrzeuleistung festgesetzt wird. Diese Methode wäre geeignet und allgemein verständlich. Jedes Motorfahrzeug hat eine Leistung, die auf dem Fahrzeugausweis aufgeführt wird. Die Fahrzeuleistung steht häufig in Zusammenhang mit der Steuerkraft der Fahrzeughalterin oder des Fahrzeughalters. Es besteht zudem eine signifikante Korrelation zwischen dem Hubraum und der Leistung. Dadurch würde eine zu grosse Differenz zwischen der heutigen und der zukünftigen Steuer vermieden.

2.2. Pfeiler 2: Energiesteuer

Eine Besteuerung aufgrund der Energieetikette ist umsetzbar. Die Energieetikette bestimmt die Energie- und Umwelteffizienz der Fahrzeuge. Sie wird vom Bundesamt für Energie (BFE) vergeben, das die in Verkehr stehenden Personenwagen jedes Jahr neu einstuft. Dieser Punkt müsste so umgesetzt werden, dass die Grundgebühr nur bei Fahrzeugen mit guter Energieetikette (A oder A und B) reduziert würde. Für alle anderen Kategorien gäbe es keine Reduktion.

2.3. Pfeiler 3: Umweltsteuer

Bei Fahrzeugen mit ausschliesslichem Elektro- oder Wasserstoffantrieb würde eine reduzierte Grundgebühr anfallen. Fahrzeuge mit Hybrid- oder Gasantrieb würden vorübergehend von einer Steuerreduktion profitieren. Für Fahrzeuge mit Benzin- oder Dieselmotor gäbe es keine Reduktion.

2.4. Zusammenfassung

Das aktuelle System der Besteuerung nach Hubraum mit einem Bonus/Malus aufgrund der Energieetikette würde durch ein System der Besteuerung nach Fahrzeugleistung ersetzt. Überdies gäbe es Steuererleichterungen für energie- und umwelteffiziente Fahrzeuge. Eine erste Reduktion würde aufgrund der Energieetikette gewährt und eine zweite aufgrund der Art der eingesetzten Energie oder nach Motortyp (z. B. Hybridantrieb). Allfällige Reduktionen wären kumulierbar. Ein System mit Steuererleichterungen wird von den Fahrzeughalterinnen und Fahrzeughaltern viel positiver wahrgenommen als ein Sanktionensystem.

Das geplante System ist anpassungsfähig. So könnten die Skala der progressiven Grundgebühr bzw. die Höhe der Reduktionen periodisch angepasst werden, um mindestens gleich bleibende Steuererträge sicherzustellen. Die Anpassungen würden entsprechend der Entwicklung des Fahrzeugparkprofils vorgenommen.

Wie die Autoren der Motion sagen, ist der aktuelle Steuerertrag zu bewahren. Dieser wird anschliessend entsprechend der Entwicklung des Fahrzeugparks variieren. Die Änderung der Besteuerungskriterien sollte demnach ein gleich bleibendes Steuervolumen in allen Fahrzeugklassen gewährleisten (s. Ziffer 2.2).

Mit diesem System würden indirekt alle im Kanton ansässigen Unternehmen gefördert, die neuartige Antriebsformen erforschen.

3. Fazit

Sofern der Grundsatz einer Besteuerung nach Gewicht und Hubraum des Fahrzeugs durch eine Grundgebühr nach Fahrzeugleistung ersetzt wird und sofern das neue System keine Verminderung des aktuellen Steuerertrags zur Folge hat, empfiehlt Ihnen der Staatsrat die Motion zur Annahme.

26. Juni 2018



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Collaud Romain / Gapany Johanna

2018-GC-13

Modification complète de la loi sur les établissements publics : Fribourg, aussi by night

I. Résumé de la motion

Par une motion déposée et développée le 25 janvier 2018, les députés Romain Collaud et Johanna Gapany ont proposé de modifier complètement la loi du 24 septembre 1991 sur les établissements publics (LEPu) avec le triple objectif de

1. réduire le nombre de patentes et simplifier le système en place ;
2. étendre les horaires d'ouverture des bars (patente B+) et des discothèques (patente D) tout en prévoyant une possibilité de restriction à l'échelle communale ;
3. abolir la limitation du nombre de restaurants de nuit (patente F).

Cette proposition est essentiellement motivée comme suit :

A partir de 3 heures du matin, heure de fermeture de la toute grande majorité des établissements au bénéfice d'une patente B+, les jeunes noctambules s'ennuient.

La patente F, limitée à quatre pour l'ensemble du canton, autorise certes une ouverture jusqu'à 6 heures du matin. Pourtant, seuls trois établissements sis respectivement à Granges-Paccot (Le Dzodzet, restaurant du Casino), à Givisiez (L'Escale) et à Bulle (L'Oscar) en bénéficient. Le Rock Café, également exploité comme restaurant de nuit au centre-ville de Fribourg, a mis un terme à ses activités à la fin 2017 et n'a pas été remplacé.

Il convient d'adopter une politique cantonale plus souple permettant de répondre aux besoins de la clientèle et de redonner une certaine attractivité aux villes. Les réflexions menées à l'échelle communale permettront de retenir les options les mieux adaptées à chaque lieu sans faire usage de mesures arbitraires.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le monde de l'hôtellerie et de la restauration est régi dans notre canton de manière uniforme par la loi du 24 septembre 1991 sur les établissements publics (LEPu ; RSF 952.1). Cette loi, complétée par un règlement d'exécution adopté le 16 novembre 1992 (REPu ; RSF 952.11), est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993. Les principales compétences décisionnelles qu'elle prévoit sont réparties entre la Direction de la sécurité et de la justice et les préfets. Ces derniers s'y voient en particulier confier des tâches en lien direct avec leur mission plus générale de garant de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité publics (prolongations d'horaire, respect du voisinage, mesures de lutte contre les nuisances excessives, fermetures provisoires ...). Dans ce contexte, et conformé-

ment à une volonté politique confirmée à maintes reprises, les communes, par ailleurs elles-mêmes propriétaires d'un certain nombre d'immeubles abritant des établissements publics, sont uniquement impliquées dans les procédures en tant qu'autorités de préavis. Elles se positionnent en outre sur des questions spécifiques touchant notamment à l'usage de leur domaine public.

Le régime légal en place n'est, loin s'en faut, pas demeuré figé dans sa teneur initiale. De fréquentes réflexions ont été menées sur des points précis, sans pourtant jamais remettre en cause la cohérence d'un système ayant fait ses preuves. Ces révisions partielles ont permis de répondre aux besoins et à l'évolution de la société. Elles ont souvent été le fruit de compromis entre les attentes économiques exprimées par les milieux professionnels concernés et les objectifs plus généraux des instances politiques, sensibles à la sauvegarde de l'ordre et du bien-être publics. La dernière modification en date a pris effet le 1^{er} janvier 2017. Elle a permis d'inclure sans difficulté dans l'inventaire des patentes un nouveau mode de consommation proposé au public à partir d'une installation mobile (food truck).

La modification qui aura le plus marqué les esprits remonte à 1996, année au cours de laquelle la loi a subi sa refonte la plus profonde. Influencé par le vent de libéralisme soufflant en Suisse sur nombre d'activités règlementées, le législateur a alors supprimé le principe protectionniste de la clause du besoin qui déterminait le nombre d'établissements publics par commune en fonction du nombre d'habitants. Dans cette même mouvance, il a introduit la patente F de restaurant de nuit, avec l'objectif de permettre à la population de disposer dans chaque région d'une offre de restauration tardive. Les discothèques enfin, contraintes jusque-là de fermer leurs portes à 3 heures du matin, ont obtenu le droit d'étendre leurs activités jusqu'à 4 heures.

Une autre modification, dont la teneur n'est pas sans lien avec la présente motion, a été adoptée en 2012. Dans le souci d'établir une différenciation plus marquée entre les diverses catégories d'établissements avec alcool soumis à la patente B, elle a en effet introduit un nouveau type d'autorisation, la patente B+, visant à mieux maîtriser les établissements pratiquant des ouvertures nocturnes régulières.

L'évocation de ces remises en question successives, dictées par l'actualité et se traduisant par des révisions plus ou moins substantielles des dispositions légales en vigueur, démontre que, même si dans sa structure de base la loi sur les établissements publics a été adoptée il y a plus d'un quart de siècle, elle n'en demeure pas moins adaptée à son temps et n'appelle pas de refonte complète. Il sied du reste de relever que l'objectif principal des motionnaires tend lui-même à une redéfinition des établissements de nuit passant notamment par la fixation d'horaires assouplis et la suppression du reliquat de clause du besoin assortissant encore la patente F. Il n'implique pas forcément une révision de l'ensemble de la loi. Le Conseil d'Etat peut dès lors se rallier à cette proposition, pour autant toutefois qu'elle demeure ciblée sur les activités nocturnes. Appelées à s'exprimer dans le cadre d'un récent sondage, la Conférence des Préfets et la Police cantonale partagent ce point de vue. Le créneau horaire visé se situe entre 3 heures et 6 heures du matin et mérite qu'une réflexion soit menée pour garantir une bonne gestion de l'afflux des noctambules et pour veiller à ce que les patentes couvrant cette période soient assorties d'un concept spécifique et d'un encadrement adapté sous l'angle de l'environnement et de la sécurité. Il n'est à cet égard pas pour autant justifié de prôner une libéralisation complète qui se heurterait à des intérêts divergents exprimés par d'autres acteurs soucieux de la protection de la population. Comme relevé plus haut, il n'est pas davantage opportun d'envisager le transfert aux communes de la compétence de déterminer les horaires d'exploitation au cas pour cas, en fonction de la politique régionale. Une telle option se heurterait à

l'harmonie et à la cohérence de la loi. Elle induirait une perte de vision globale et serait susceptible de mettre à mal le respect de l'égalité de traitement à l'échelle cantonale.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose

- > de refuser la motion sur les points tendant à une modification complète de la loi impliquant une réduction du nombre de patentes, une simplification générale du système et un transfert de compétences aux communes ;
- > d'accepter la motion sur les points proposant d'envisager une extension des horaires des établissements de nuit et une abolition de la clause du besoin pour les restaurants de nuit.

26 juin 2018



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Collaud Romain / Gapany Johanna

2018-GC-13

Gesamtrevision des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten: Freiburg auch *by night*

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 25. Januar 2018 eingereichten und gleichentags begründeten Motion schlagen Grossrat Romain Collaud und Grossrätin Johanna Gapany eine Gesamtrevision des Gesetzes vom 24. September 1991 über die öffentlichen Gaststätten (ÖGG) mit folgenden drei Zielen vor:

1. Reduktion der Anzahl verschiedener Patente und Vereinfachung des geltenden Systems;
2. Verlängerung der Öffnungszeiten von Bars (Patent B+) und Diskotheken (Patent D) mit der Möglichkeit von Einschränkungen auf Gemeindeebene;
3. Abschaffung der Begrenzung der Anzahl Nachtrestaurants (Patent F).

Der Vorschlag wird hauptsächlich folgendermassen begründet:

Ab 3 Uhr nachts, wenn die meisten Gaststätten mit Patent B+ schliessen, langweilen sich die jungen Nachtschwärmer.

Das Patent F, das nur vier Betrieben im ganzen Kanton erteilt wird, erlaubt zwar eine Öffnungszeit bis 6 Uhr morgens, doch die einzigen drei Betriebe, die davon profitieren, befinden sich in Granges-Paccot (Le Dzodzet, Restaurant des Casinos), in Givisiez (L'Escale) und in Bulle (L'Oscar). Das Rock Café im Zentrum von Freiburg, das ebenfalls als Nachtrestaurant betrieben wurde, hat Ende 2017 den Betrieb eingestellt und wurde noch nicht ersetzt.

Es ist eine flexiblere kantonale Politik angezeigt, mit der die Bedürfnisse der Kundschaft erfüllt werden können und die den Städten eine gewisse Attraktivität zurückgibt. Mit der Suche nach Lösungen auf Gemeindeebene kann für jeden Ort die beste Lösung gewählt werden, ohne willkürliche Massnahmen zu ergreifen.

II. Antwort des Staatsrats

Hotellerie und Gastronomie sind in unserem Kanton einheitlich im Gesetz vom 24. September 1991 über die öffentlichen Gaststätten (ÖGG; SGF 952.1) geregelt. Dieses Gesetz, ergänzt durch das Ausführungsreglement vom 16. November 1992 (ÖGR; SGF 952.11), trat am 1. Januar 1993 in Kraft. Die wichtigsten Entscheidkompetenzen, die darin vorgesehen sind, entfallen auf die Sicherheits- und Justizdirektion und die Oberamtspersonen. Diesen werden insbesondere Aufgaben in Zusammenhang mit ihrem allgemeinen Auftrag als Garant der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung übertragen (Verlängerung der Öffnungszeiten, Rücksicht auf die Nachbarschaft, Massnahmen gegen Lärmbelästigungen, provisorische Schliessungen usw.). In diesem Kontext und gemäss dem vielfach bestätigten politischen Willen sind die Gemeinden, die im Übrigen selbst Eigentümer

einiger Gebäude mit öffentlichen Gaststätten sind, nur als Stellung nehmende Behörde an den Verfahren beteiligt. Sie äussern sich ausserdem zu spezifischen Fragen, die unter anderem die Nutzung ihres öffentlichen Raums betreffen.

Es wäre falsch zu behaupten, die geltenden gesetzlichen Bestimmungen seien in ihrer ursprünglichen Fassung erstarrt. Es wurden oft Überlegungen zu bestimmten Punkten angestellt, ohne dass hingegen je die Kohärenz des bewährten Systems zur Debatte gestanden hätte. Diese Teilrevisionen erlaubten es, auf neue Bedürfnisse und gesellschaftliche Entwicklungen zu reagieren. Häufig waren sie das Ergebnis von Kompromissen zwischen den wirtschaftlichen Erwartungen der betroffenen Berufskreise und den allgemeineren Zielen der politischen Institutionen, die auf die Bewahrung der öffentlichen Ordnung und des Gemeinwohls achten. Die bisher letzte Änderung trat am 1. Januar 2017 in Kraft. Dabei konnte ohne Schwierigkeiten die neue Konsumationsform der Verköstigung ab einer mobilen Einrichtung (Food Truck) in das Patentsystem integriert werden.

Am meisten bewegte die Gemüter die Änderung von 1996, als das Gesetz die umfassendste Überarbeitung erfuhr. Unter dem Einfluss des liberalistischen Windes, der zu dieser Zeit in der Schweiz viele reglementierte Tätigkeiten erfasste, strich der Gesetzgeber den protektionistischen Grundsatz der Bedürfnisklausel, mit dem die Zahl der öffentlichen Gaststätten pro Gemeinde nach der Einwohnerzahl festgelegt wurde. Im gleichen Zug führte er das Patent F für Nachtrestaurants ein mit dem Ziel, dass für die Bevölkerung in jeder Region ein entsprechendes Nachtangebot bestehen sollte. Die Diskotheken schliesslich, die bis dahin um 3 Uhr morgens schliessen mussten, erhielten das Recht, ihren Betrieb bis 4 Uhr auszudehnen.

Eine weitere Änderung mit Bezug zur vorliegenden Motion wurde 2012 angenommen. Im Bestreben, stärker zwischen den verschiedenen Kategorien von Gaststätten mit Alkohol, die dem Patent B unterstellt sind, zu unterscheiden, wurde mit dem Patent B+ ein neuer Bewilligungstyp eingeführt, mit dem Gaststätten, die regelmässig nachts geöffnet haben, besser kontrolliert werden sollten.

Der Hinweis auf diese aufeinander folgenden Reformen, die von den aktuellen Gegebenheiten vorgegeben wurden und sich in kleineren und grösseren Revisionen der geltenden Gesetzesbestimmungen niederschlugen, beweist, dass das Gesetz über die öffentlichen Gaststätten immer noch zeitgerecht ist und keine Totalrevision erfordert, obwohl seine Grundstruktur vor über einem Vierteljahrhundert verabschiedet wurde. Es sei zudem darauf hingewiesen, dass das Hauptziel der Motionäre selbst darin besteht, die Nachtbetriebe neu zu definieren, indem namentlich flexiblere Öffnungszeiten festgelegt werden und das beim Patent F immer noch bestehende Relikt der Bedürfnisklausel aufgehoben wird. Dies erfordert nicht unbedingt eine Gesamtrevision des Gesetzes. Der Staatsrat kann sich dem Vorschlag unter der Bedingung anschliessen, dass dieser auf den Nachtbetrieb beschränkt bleibt. Die Oberamtmännerkonferenz und die Kantonspolizei, die vor Kurzem dazu befragt wurden, teilen diese Ansicht. Die geforderte Schliessungszeit variiert zwischen 3 und 6 Uhr morgens. Bei der Umsetzung ist darauf zu achten, dass der Strom der Nachtschwärmer gut gehandhabt wird und dass die Patente für diesen Zeitraum an ein spezifisches Konzept und an angemessene Umwelt- und Sicherheitsvorschriften geknüpft sind. In dieser Hinsicht ist es nicht gerechtfertigt, eine vollständige Liberalisierung zu befürworten. Diese würde den entgegengesetzten Interessen anderer Akteure, die um den Schutz der Bevölkerung bemüht sind, zuwiderlaufen. Wie oben erwähnt ist es auch nicht angebracht, die Kompetenz zur Festlegung der Betriebszeiten an die Gemeinden zu übertragen, die von Fall zu Fall und entsprechend der regionalen Politik entscheiden würden. Eine solche Option stünde im Gegensatz zur Harmonie und

Kohärenz des Gesetzes. Sie würde den Überblick erschweren und könnte der Gleichbehandlung auf Kantonsebene schaden.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat:

- > die Motion in den Punkten, die auf eine Gesamtrevision des Gesetzes mit einer Reduktion der Patentzahl, einer allgemeinen Vereinfachung des Systems und einer Übertragung von Kompetenzen an die Gemeinden abzielen, abzulehnen;
- > die Motion in den Punkten, die eine Ausdehnung der Öffnungszeiten von Nachtbetrieben und die Aufhebung der Bedürfnisklausel für Nachtrestaurants vorschlagen, anzunehmen.

26. Juni 2018



Message 2014-DIAF-67

17 avril 2018

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles

1. La nécessité du projet	1
2. L'origine du projet et les travaux préparatoires	2
3. Les grandes lignes du projet	2
3.1. La flexibilisation de la politique forestière en matière de surface	2
3.1.1. Généralités	2
3.1.2. La détermination des limites forestières statiques hors de la zone à bâtir (art. 10 et 13 LFo)	2
3.2. Les structures forestières	3
3.2.1. La situation actuelle	3
3.2.2. Les modifications proposées	3
3.3. Les autres adaptations	4
4. Les incidences du projet	5
4.1. Les incidences financières et en matière de personnel	5
4.2. Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes	5
4.3. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen	5
4.4. La clause référendaire	5
4.5. L'évaluation de la durabilité du projet	5
5. Les résultats de la procédure de consultation	5
6. Le commentaire des dispositions	6

1. La nécessité du projet

Suite à l'initiative parlementaire «Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface», le Parlement fédéral a adopté, le 16 mars 2012, une modification de la loi fédérale sur les forêts (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013)¹. Le Conseil fédéral a, le 14 juin 2013, adapté l'ordonnance fédérale sur les forêts (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013)². Cette adaptation a été suivie d'une nouvelle modification de la loi fédérale intervenue le 18 mars 2016 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017)³, ainsi que d'une modification de l'ordonnance fédérale en date du 17 août 2016⁴.

Ces nouvelles dispositions visent notamment à assouplir la compensation du défrichement. Les cantons peuvent désormais fixer des limites statiques à la forêt, même en dehors des zones à bâtir, dans les régions où ils veulent empêcher la progression de l'aire forestière. Ainsi, les surfaces conquises par la forêt en dehors de ces limites peuvent ne pas être considérées comme forêt au sens légal et être défrichées sans autorisation. Les autres adaptations fédérales visent à lutter contre les organismes nuisibles qui pourraient mettre en danger les fonctions de la forêt, à prendre les dispositions pour l'adaptation aux changements climatiques et à assurer la formation forestière.

Le présent projet a pour but de mettre le texte de la loi cantonale sur les forêts en accord avec ces nouvelles dispositions fédérales. Il s'appuie en outre sur l'article 77 de la Constitution fédérale⁵ et sur les buts posés par la loi fédérale.⁶

¹ Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo; RS 921.0); RO 2013, p. 1928ss.

² Ordonnance fédérale du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo; RS 921.01); RO 2013, p. 1983ss.

³ RO 2016, p. 3207ss.

⁴ RO 2016, p. 3215ss.

⁵ Constitution fédérale de la Confédération du 18 avril 1999 (RS 101)

⁶ Art. 1 LFo, (RS 921.0)

On profitera de cette modification pour adapter la loi cantonale sur d'autres points. Parmi ceux-ci, on vise notamment à assouplir l'organisation des structures forestières afin de mieux répondre aux exigences du temps. De plus, suite aux expériences rencontrées, des modifications mineures en matière de coordination des procédures seront intégrées dans la loi. Nous voulons également marquer notre volonté d'assurer une protection optimale des sols forestiers. Enfin, nous proposons que certaines violations de la législation forestière soient sanctionnées par des amendes d'ordre qui pourront être infligées par le personnel de surveillance du Service en charge des forêts (ci-après: le Service), désigné dans une ordonnance particulière¹.

2. L'origine du projet et les travaux préparatoires

Le présent projet répond aux réflexions conduites dans les milieux forestiers, tant au sein des services de l'Etat que des unités de gestion. Il a été élaboré avec le soutien d'un groupe d'accompagnement composé de représentants de l'Etat (Service de l'agriculture, Service des forêts et de la faune, Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions) et des milieux intéressés (Association des communes fribourgeoises, Association des propriétaires forestiers Forêt-Fribourg).

3. Les grandes lignes du projet

3.1. La flexibilisation de la politique forestière en matière de surface

3.1.1. Généralités

Pour le Parlement fédéral, la politique forestière mise en place en vertu de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts a globalement fait ses preuves. Des changements se sont toutefois imposés, surtout au niveau de la politique forestière en matière de surfaces. Dans certaines régions, principalement les Alpes, on a vu les forêts s'étendre de manière importante. De plus en plus, l'obligation de compenser les défrichements en nature est entrée en conflit avec l'agriculture, les zones d'une grande valeur paysagère ou avec les impératifs de la protection contre les crues. Constatant que les mesures d'assouplissement proposées en matière de compensation de défrichement rencontraient un écho favorable, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a élaboré un projet de modification de la loi fédérale sur les forêts qui fut adopté par le Parlement fédéral le 16 mars 2012.

Les mesures contenues dans la loi modifiée visent à assouplir les règles de compensation du défrichement afin de mieux tenir compte des situations concrètes: dans certains cas², il sera possible de déroger au principe de compensation en nature dans la même région³. Par ailleurs, les cantons auront la possibilité de définir une limite statique à la forêt même en dehors des zones à bâtir, là où ils veulent empêcher une croissance de la surface forestière⁴. Elles entraînent un abandon de la taxe de compensation qui était prévue à l'article 8 LFo et reprise en droit cantonal aux articles 19 LFCN et 20 RFCN.

3.1.2. La détermination des limites forestières statiques hors de la zone à bâtir (art. 10 et 13 LFo)

La révision du 16 mars 2012 permet désormais de fixer des limites statiques entre les forêts et d'autres zones d'affectation dans les secteurs où les cantons veulent empêcher une croissance de la forêt⁵. Tel est déjà le cas lorsque la forêt confine ou confina à la zone à bâtir⁶, à la différence près que cette délimitation est alors obligatoire.

En d'autres termes, les limites de forêts dites statiques, qui n'étaient jusqu'alors admises que par rapport aux zones à bâtir, se substitueront à la notion dynamique de la forêt, telle qu'elle ressort de l'article 2 al. 1 LFo⁷. Ces limites statiques seront déterminées hors des zones à bâtir à la condition, toutefois, que le canton ait la volonté d'empêcher l'expansion de la forêt dans les régions concernées. Ces régions ne recouvrent pas nécessairement celles où la forêt augmente au sens de l'article 7 al. 2 let. a LFo. On songe, en particulier, aux endroits où la forêt menace de s'étendre⁸. La croissance forestière est réputée indésirable si elle rend très difficile la réalisation des objectifs de l'aménagement du territoire⁹.

Selon l'initiative parlementaire, les cantons doivent désigner les zones dans lesquelles la croissance de la forêt est indésirable. Ils procèdent à cette désignation dans les plans directeurs. Sauf disposition contraire du canton, ce sont les autorités compétentes en matière de plans d'affectation qui décident finalement sur quelle partie du territoire communal seront introduites des limites statiques des forêts, même en dehors de la zone à bâtir. Pour ce faire, l'autorité cantonale

² Art. 7 al. 2 et 3 LFo.

³ Art. 7 al. 1 LFo.

⁴ Art. 10 al. 2 let. b LFo.

⁵ Initiative parlementaire «Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface», Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats du 3 février 2011, FF 2011, p. 4096.

⁶ Art. 13 al. 1 LFo.

⁷ Initiative parlementaire «Politique forestière en matière de surface» (09.474) et Initiative parlementaire «Aménagement du territoire. Dispositions régissant le stockage de matières premières renouvelables indigènes» (10.470), Modification de l'ordonnance sur les forêts, Rapport explicatif du 30 avril 2013, p. 5.

⁸ Ibidem.

⁹ Initiative parlementaire «Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface», op. cit., p. 4106. Ibidem, p. 4107.

¹ Art. 10 al. de l'ordonnance du 16 décembre 2003 sur la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la pêche (OSurv; RSF 922.21).

doit dans tous les cas déterminer les limites actuelles de la forêt dans le cadre de la constatation de la nature forestière. Les limites statiques de forêt ainsi fixées sont ensuite inscrites dans les plans d'affectation pour chaque parcelle. Les nouveaux peuplements situés en dehors de ces limites ne sont pas considérés comme des forêts au sens légal et peuvent donc être supprimés ultérieurement sans autorisation de défrichement. La zone peut ainsi retrouver l'affectation prévue par le plan d'affectation. Cet assouplissement devrait permettre de freiner l'expansion forestière actuelle et d'assurer un développement optimal du paysage¹.

Le Conseil d'Etat propose d'appliquer la délimitation statique de la forêt sur tout le territoire du canton². Un certain nombre de cantons (ZH, AG, TG, ...) ont d'ores et déjà décidé de même, ce que l'OFEV a admis. La communication faite par le Canton de Fribourg à l'OFEV d'établir les limites statiques de la forêt n'a suscité aucune réserve de la part de cet Office.

Les articles 21, 22, 22a et 22b du projet LFCN ont pour vocation de permettre l'application de ces dispositions fédérales.

3.2. Les structures forestières

3.2.1. La situation actuelle

La loi fédérale sur les forêts dispose que les cantons divisent leur territoire en arrondissements forestiers et en triages forestiers³. Dans le canton de Fribourg, la surveillance des arrondissements est confiée à des ingénieurs forestiers ou ingénieures forestières diplômés et celle des triages à des forestiers ou forestières diplômés.

La loi cantonale de 1999 a introduit une innovation de taille dans ce domaine: elle impose que (1) les triages (administratifs) forment à la fois des secteurs de surveillance et des unités de gestion regroupant toutes les forêts publiques (les «corporations de triage», parfois désignées sous l'appellation «corporations forestières»)⁴, (2) chaque triage soit constitué en une corporation de droit public⁵, (3) des dérogations n'étant accordées à cette dernière obligation que dans l'hypothèse où l'unité de gestion ne compte qu'une ou deux communes ou dans d'autres cas exceptionnels⁶. Le forestier ou la forestière de triage est donc à la fois chef-fe du secteur de surveillance (dont les coûts sont assumés par l'Etat) et chef-fe de l'unité de gestion (dont les coûts sont pris en charge par la corporation de triage). Il ou elle peut être engagé par l'Etat, par un ou une autre propriétaire de forêt publique ou par une corpo-

ration de triage. Dans sa fonction de responsable de l'unité de surveillance, il ou elle est subordonné-e au ou à la chef-fe d'arrondissement⁷. La répartition des coûts fait l'objet d'une convention entre l'Etat et la collectivité concernée (commune, corporation de triage)⁸. Enfin, pour exercer un contrôle sur son rôle de chef-fe de l'unité de gestion, la nomination du forestier ou de la forestière de triage doit être soumise au préavis de l'Etat, lequel peut le ou la relever de sa fonction si il ou elle manque gravement à ses obligations⁹.

Depuis l'entrée en vigueur de la LFCN, à ce jour, le nombre des unités de gestion se monte à vingt corporations de triage dont quatre sont régies par conventions recoupant plusieurs communes et forêts domaniales (soit Broc et Botterens, Bas-Intyamont et Grandvillard, Jaun, Bulle). Cinq communes ou entités voisines (Bourgeoisie de Fribourg, Commune du Gibloux, forêts domaniales de la Singine, Haut-Intyamont, Châtel-St-Denis) forment leur propre unité de gestion. En tout, on compte vingt-cinq unités de gestion et trente-et-un triages forestiers répartis sur un total de 25 400 hectares de forêts publiques.

3.2.2. Les modifications proposées

Les expériences faites depuis l'entrée en vigueur de la LFCN, le 1^{er} novembre 1999, conduisent à proposer un assouplissement et une clarification des structures forestières.

(1) Pour les triages administratifs (art. 10)

Les arrondissements forestiers continueront, conformément à la loi fédérale, à être divisés en triages forestiers¹⁰. En revanche, le couple triage (administratif) – unité de gestion sera assoupli: un triage (administratif) pourra couvrir tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs unités de gestion (et vice-versa), même si la délimitation de ces triages tiendra compte, dans la mesure du possible, des limites des unités de gestion. Cela permettra aux unités de gestion de s'organiser librement (par exemple par des regroupements), sans que l'Etat doive forcément modifier les limites des triages administratifs. A l'inverse, l'Etat pourra modifier la configuration de ses triages (administratifs) sans que les unités de gestion ne doivent automatiquement s'adapter. Les unités de gestion seront consultées lors de la délimitation des triages forestiers, mais la décision concernant l'organisation territoriale du Service incombe à l'Etat.

¹ Ibidem.

² La fiche T 307 du Plan directeur cantonal révisé mentionne: «[le canton] s'engage à déterminer les limites statiques de la forêt sur l'ensemble de son territoire» (p. 7).

³ Art. 51 al. 2 LFo.

⁴ Art. 10 al. 1 et 2 et 11 al. 1 LFCN.

⁵ Art. 11 al. 1 LFCN et 3 al. 2 RFCN.

⁶ Art. 3 al. 2 et 3 RFCN.

⁷ Art. 12 LFCN.

⁸ Art. 15 RFCN.

⁹ Art. 16 LFCN.

¹⁰ Art. 10 al. 1 LFCN.

(2) Pour les unités de gestion (art. 11)

Afin de marquer la différence entre les subdivisions administratives de surveillance que constituent les triages forestiers et les entreprises forestières que sont les unités de gestion, on reprendra cette dernière terminologie à leur propos, au lieu de celle de corporation de triage, qui peut prêter à confusion.

Comme il vient d'être exposé, la règle selon laquelle chaque triage forme une unité de gestion, telle qu'elle figure à l'article 11 al. 1 de la loi actuelle, disparaît. Les autres dispositions contenues aux articles 10 al. 2 et 3, 11 al. 2 LFCN sont en revanche reprises dans l'article 11 du projet LFCN. Lors de la constitution ou de la modification des limites d'une unité de gestion, les communes seront consultées en tant que propriétaires forestiers.

Le projet tend également à favoriser l'intégration (volontaire) des propriétaires de forêts privées dans les unités de gestion. Afin de permettre à celles et ceux d'entre eux qui souhaiteraient rejoindre une unité de gestion de participer, cas échéant, à la constitution de celle-ci, la condition selon laquelle l'unité de gestion doit être créée avant d'intégrer les propriétaires de forêts privées¹ tombe (art. 11 al. 3).

La nouvelle teneur des articles 10 et 11 du projet LFCN n'induirait aucun changement structurel pour les corporations de triage actuelles: même si elles seront désormais appelées «unités de gestion», elles restent des corporations de droit public dotées de la personnalité juridique et n'auront dès lors pas à modifier leurs statuts.

(3) Pour les forestiers et forestières de triage (art. 10 al. 3 et 12)

À l'heure actuelle, le forestier ou la forestière de triage assume à la fois, sur un même territoire, les fonctions de surveillance au sein du triage administratif (la «*police forestière*» au sens large) et celles de chef-fe de l'unité de gestion au sein de la corporation de triage².

Le projet prévoit la possibilité de confier les tâches de police forestière non seulement en fonction de la délimitation territoriale, mais également selon le domaine de compétence (art. 10 al. 3). On pourra ainsi voir plusieurs forestiers ou forestières exercer des tâches distinctes au sein d'un même triage.

Cet assouplissement vise également à permettre aux unités de gestion de ne plus confier obligatoirement la direction de l'unité de gestion au forestier ou à la forestière en charge des tâches de surveillance étatique mais à un forestier ou une forestière disposant des compétences nécessaires.

On peut symboliser le système par l'exemple suivant:

Direction du triage administratif Forestier/forestière responsable A		
Région 1 Forestier/forestière B	Région 2 Forestier/forestière C	Région 3 Forestier/forestière D
Centre de compétence : <i>Exploitation</i> <i>Construction bois</i> <i>Pédagogie et vulgarisation forestière</i>	Centre de compétence : <i>Exploitation</i> <i>Bois-énergie</i> <i>Biodiversité</i>	Centre de compétence : <i>Exploitation</i> <i>Forêts privées</i> <i>Protection contre les dangers naturels</i>

Le forestier ou la forestière de triage continuera d'être engagé-e par l'Etat, un ou une propriétaire de forêt publique ou par une unité de gestion. Pour le reste, le système actuel, qui a fait ses preuves et n'a donné lieu à aucune difficulté, n'est pas modifié (art. 12).

Les articles 10 à 12 du projet LFCN ont pour vocation d'assurer cet assouplissement des structures forestières.

3.3. Les autres adaptations

Les autres adaptations proposent, dans le cadre d'un toilettage de la loi, un rappel des fonctions remplies par la forêt (art. 1 al. 2 let. a), la création d'une commission consultative pour la forêt (art. 6a), la dénomination du ou de la responsable d'un arrondissement forestier (art. 9 al. 2 et 3), les garanties financières liées à l'exécution de la loi (art. 15a), la coordination des procédures en cas de défrichement (art. 18), le traitement des dérogations à la distance à la forêt (art. 26), l'aménagement de parcours cyclables (art. 30 al. 2), la protec-

¹ Art. 11 al. 3 LFCN.

² Art. 10 al. 4 et 11 al. 1 LFCN.

tion des sols (art. 30a), des précisions sur le rôle de l'Etat et des communes en matière de protection contre les catastrophes naturelles (art. 36 al. 1, 37 al. 1 et 2 et 38), la planification directrice des forêts (art. 46 à 52), le plan de gestion (art. 53 à 55 et 57), des précisions sur les mesures de prévention et de réparation des dégâts aux forêts (art. 58), la prise en compte des changements climatiques dans la politique d'entretien des peuplements (art. 58a), la formation (art. 61 al. 1 et 2), la prise en considération de la nouvelle législation fédérale dans le domaine des subventions (art. 64 let. d, f et j, 64a, 64e let. b, 64f et 66 al. 2 let. c), la voie de droit contre les décisions des forestiers ou des forestières (art. 76 al. 1^{bis}), la sanction pénale de certaines infractions (art. 77a à 79 al. 1 et 2), la prestation de serment du personnel forestier exerçant des tâches de police forestière (art. 79a) et, enfin, une modification de la loi sur les communes (art. 2 du projet).

4. Les incidences du projet

4.1. Les incidences financières et en matière de personnel

Le projet n'aura aucune influence en matière de personnel. Les changements liés aux éventuelles nouvelles répartitions des tâches entre les forestiers et forestières chargés de tâches relevant de l'Etat et les forestiers et forestières travaillant dans les unités de gestion seront neutres sur le plan des coûts. En ce qui concerne les incidences financières, elles seront très limitées: les seuls coûts supplémentaires sont liés à l'introduction de la définition statique de la forêt sur l'ensemble du territoire du canton (art. 21 al. 1). Or, en profitant de la mensuration officielle ou de la révision de la planification communale, les frais pourront être répartis sur plusieurs années et resteront marginaux.

4.2. Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

Le projet n'aura pas de conséquences sur le plan de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Le rôle de chacun ainsi que la collaboration entre eux, tels qu'ils sont définis dans la législation actuelle, ne sont pas modifiés. Le projet donne au contraire plus de liberté aux communes, en leur qualité de propriétaires de forêts publiques, de s'organiser comme elles le souhaitent, sans que les unités de gestion ne doivent forcément correspondre aux triages (administratifs) de l'Etat.

4.3. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen

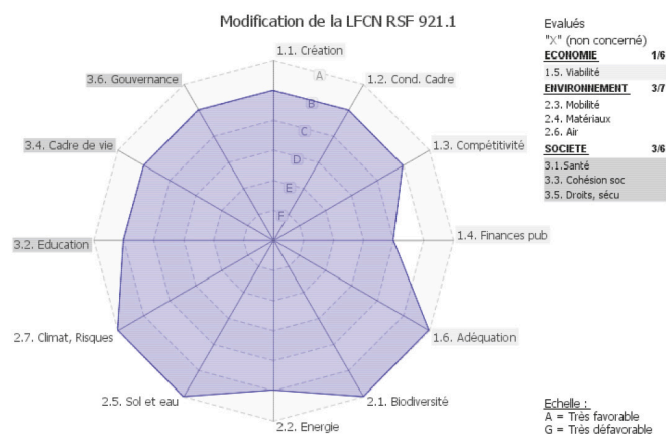
Le projet est conforme à la Constitution fédérale, à la Constitution cantonale, au droit fédéral et au droit européen en la matière. Dans la mesure où il tend à l'exécution de l'article 20 al. 2 LFo, il sera soumis à l'approbation de la Confédération conformément à l'article 52 LFo.

4.4. La clause référendaire

Les nouvelles dispositions de la loi ne sont pas soumises au référendum financier, les conditions de l'article 45 de la Constitution du canton de Fribourg n'étant pas réunies. Notamment, le projet n'entraîne pas de dépenses nouvelles. En revanche, il est soumis au référendum législatif facultatif, conformément à l'article 46 al. 1 let. a de la Constitution du canton de Fribourg.

4.5. L'évaluation de la durabilité du projet

Le projet a globalement une incidence favorable en termes de développement durable, plus particulièrement au niveau économique et environnemental, conformément à ce qui ressort de l'analyse effectuée à l'aune de la Boussole 21 en automne 2017¹ dont le résultat est présenté dans le graphique suivant:



5. Les résultats de la procédure de consultation

L'avant-projet a été mis en consultation de juillet à novembre 2017. De façon générale, il a été bien accueilli. De nombreuses remarques et suggestions constructives ont été exprimées, qui sont largement prises en compte dans le présent projet. Des échanges de vues ont eu lieu entre la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après: la Direction), représentée par le Service, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et le Service du cadastre et de la géomatique, afin d'harmoniser les procédures qui dépendent de l'aménagement du territoire et de la mensuration officielle. Des voix se sont élevées à l'encontre du régime des amendes d'ordre prévu dans l'avant-projet. En réalité, c'est plus la question de la compétence d'infliger les amendes qui est discutée que le principe lui-même, celui-ci apportant de notables améliorations. Les précisions et adaptations nécessaires ont été apportées afin de clarifier les compétences d'infliger ces amendes, étant admis qu'il n'a jamais été question d'en charger le personnel forestier (ingénieurs forestiers ou ingénieures forestières et forestiers ou forestières). Pour le reste, la création de la Commission consul-

¹ Les résultats peuvent être consultés sur le site Internet du SFF par le lien: http://www.fr.ch/sff/files/pdf98/rapportboussole_lfcn.pdf

tative pour la forêt (art. 6a), ainsi que le principe de la délimitation statique de la forêt sur l'ensemble du territoire cantonal (art. 21 al. 1) ont rencontré un écho très positif.

6. Le commentaire des dispositions

Art. 1 Modification de la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles

Art. 1. al. 2 let. a

Le complément apporté rappelle les fonctions protectrice, économique et sociale de la forêt consacrées par l'article 77 Cst (al. 1), reprises dans la LFo (art. 1 al. 1 let. a) et qui sont les trois piliers du développement durable (cf. art. 73 Cst féd.). Par cet ajout, le législateur relève que la gestion durable optimale des forêts s'effectue en tenant compte de ces différents éléments sans que l'un d'entre eux ne soit privilégié par rapport aux autres.

Art. 6 al. 1

Il s'agit d'une simple adaptation de la dénomination du Service due au fait que les unités administratives ne sont pas instituées dans une loi; une formulation neutre doit être utilisée.

Art. 6a

Les questions touchant à la forêt concernent de nombreux milieux (milieux sylvicoles, agricoles, organismes de protection de l'environnement et de la nature, usagers, etc.). Afin de permettre au Conseil d'Etat et à la Direction de bénéficier d'avis éclairés sur la politique forestière, il est proposé de créer une commission consultative pour la forêt. Cette commission sera notamment chargée de donner son avis sur les questions de portée générale concernant la politique forestière, en particulier sur le suivi de la mise en œuvre de la planification directrice des forêts (cf. art. 51a) ainsi que sur les projets législatifs relevant de sa compétence (al. 2). Sa composition, de même que les domaines de compétence de projets législatifs sur lesquels elle sera appelée à se prononcer, seront précisés dans la réglementation d'exécution. Le Conseil d'Etat a pris acte du fait que de nombreux participants à la procédure de consultation ont exprimé la volonté d'être représentés au sein de la Commission.

Art. 9 al. 2 et 3 (et 12)

La dénomination des fonctions est adaptée à la nouvelle organisation des arrondissements forestiers fixée par la Direction. Les ingénieurs forestiers et ingénieures forestières qui dirigent les arrondissements (auparavant au nombre de six, réduits à quatre depuis le 1^{er} mars 2016) sont dénommés «chef-fe-s d'arrondissements forestiers».

Art. 10 et 11

Les articles 10 et 11 du projet LFCN concrétisent la volonté de voir évoluer les structures forestières¹.

La LFo impose aux cantons de diviser leur territoire non seulement en arrondissements, mais également en triages². Ceux-ci doivent être compris comme des circonscriptions administratives dans lesquelles les forestiers et forestières exercent, entre autres, des tâches de surveillance.

Lors de l'élaboration de la LFCN, le canton de Fribourg avait désiré donner à ses triages des compétences de gestion. C'est ainsi que, à l'heure actuelle, triages administratifs (au sens de secteurs de surveillance) et unités de gestion ne font qu'un; ils sont regroupés au sein de «corporations de triage». Les forestiers et forestières de triage assument donc une double charge: ils exercent, d'une part, le rôle de chef d'entreprise (en charge de la gestion de l'unité de gestion) et, d'autre part, la surveillance des forêts situées dans le triage (administratif). Dans cette dernière fonction, ils exécutent les tâches relevant de l'Etat. La collaboration entre l'Etat et les corporations de triage est régie par une convention³.

Ainsi qu'il est expliqué plus haut, la volonté est aujourd'hui de donner plus de souplesse aux corporations de triage. De ce fait, triages administratifs et unités de gestion seront désormais clairement distingués dans la loi. La dénomination des anciennes corporations de triage est modifiée: celles-ci deviennent des «unités de gestion». Cette adaptation est faite en fonction de la pratique actuelle et suite à la mise en place de ces unités. Elle évitera la confusion avec les triages administratifs.

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les unités de gestion doivent être délimitées de façon rationnelle (art. 10 al. 2 LFCN et 11 al. 1 du projet). Ce sera donc la délimitation des triages forestiers qui, dans la mesure du possible, se calquera sur celle des unités de gestion. Toutefois, afin de donner un maximum de souplesse au système, un triage forestier pourra couvrir tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs unités de gestion (et vice-versa) (art. 10 al. 2).

Il résulte de cet assouplissement que les tâches d'autorité (soit les «tâches de police forestière» au sens large) ne seront plus forcément assumées par un forestier ou une forestière de triage, mais pourront être réparties entre plusieurs forestiers ou forestières selon un régime territorial ou le domaine de compétence (art. 10 al. 3). Ces tâches seront inventoriées dans une convention conclue entre l'Etat et l'unité de gestion, comme c'est le cas aujourd'hui.

Enfin, il est prévu que les unités de gestion puissent intégrer des propriétaires privés sans avoir été constituées aupa-

¹ Cf. supra, ch. 3.2.2.

² Art. 51 al. 2 LFo.

³ Art. 15 RFCN.

vant, contrairement à ce qui prévaut actuellement¹ (art. 11 al. 3). Les propriétaires intéressés pourront ainsi participer à l'élaboration des statuts et des règles de fonctionnement de l'unité de gestion.

Art. 12

Cette disposition est simplement une adaptation formelle de la dénomination des unités de gestion et des chef-fe-s d'arrondissements (cf. commentaire des art. 9, 10 et 11).

Art. 15a

En application de l'article 50 LFo, en présence d'une situation contraire au droit, les autorités cantonales compétentes doivent pouvoir prendre immédiatement les mesures nécessaires à la restauration de l'état légal. Le droit fédéral habilite les cantons à percevoir des cautions et à ordonner l'exécution d'office.

Il est prévu de concrétiser cette disposition dans la LFCN. Le Service pourra exiger des bénéficiaires des prestations (défrichements notamment) des garanties financières afin d'assurer l'exécution des obligations liées à l'application de la loi. Les modalités en seront réglées dans le règlement d'exécution. Ces garanties seront restituées lorsque les obligations seront remplies.

Art. 18

L'alinéa 1 concrétise les exigences posées par la législation fédérale et la jurisprudence en matière de coordination des procédures administratives. Il est ainsi prévu que la demande de défrichement soit mise à l'enquête simultanément à l'acte qui lance la procédure décisive. Ce peut être le cas, par exemple, d'une procédure de permis de construire ou de planification du territoire. Quant à la durée de l'enquête, elle sera de trente jours. Cela est conforme au système qui a été adopté et sanctionné à l'article 3 al. 2 ReLATEC, qui prévoit que la durée de l'enquête publique des permis qui nécessitent une demande de défrichement est portée à trente jours. Le Service ne mettra dès lors plus à l'enquête les défrichements qui sont conjugués avec une procédure décisive. C'est l'autorité en charge de cette procédure qui le fera, comme c'est le cas en pratique aujourd'hui déjà. Dès lors, l'alinéa 2 prévoit que l'éventuelle opposition sera déposée, non plus auprès du Service, mais auprès de l'autorité ou de l'organe en charge de la publication.

Lorsqu'une demande de défrichement n'est pas liée à une procédure décisive (ce qui constitue l'exception), l'alinéa 5 prévoit que le règlement d'exécution fixe les modalités de la procédure d'octroi de l'autorisation de défrichement.

Art. 19

L'article 19 LFCN traite de la taxe de compensation, qui concerne la différence entre la compensation fournie et la compensation en nature équivalente. Cette taxe a été supprimée lors de la modification du 16 mars 2012 de la loi fédérale sur les forêts². L'article 19 LFCN sera dès lors abrogé.

Il sera remplacé par les règles d'exécution de la législation fédérale en matière de compensation en nature qui s'inscrivent dans les mesures de flexibilisation de la politique forestière en matière de surface prises par la Confédération en 2012³. Tout défrichement doit être compensé en nature dans la même région, avec des essences de la même nature adaptées à la station⁴. Ces mesures doivent être mentionnées au registre foncier⁵, ce que l'alinéa 1 concrétise. Lorsque la mesure est effective, le Service peut la faire radier (al. 2).

A noter que les cantons peuvent renoncer, à de strictes conditions, à la compensation en nature en cas de défrichement dans les zones où la surface forestière augmente et, à titre exceptionnel, dans les autres régions si cela permet d'épargner des terres agricoles ou des zones de grande valeur écologique ou paysagère⁶.

Introduction aux articles 21, 22, 22a et 22b

Ces dispositions visent à concrétiser, dans la loi cantonale, les mesures de flexibilisation de la politique forestière évoquées plus haut. En effet, les cantons ont désormais la faculté d'ordonner une constatation de la nature forestière, non seulement là où les zones à bâtir confinent ou confineront à la forêt, mais également en dehors de ces zones, «là où le canton veut empêcher une croissance de la nature forestière»⁷. Les limites statiques de la forêt (qui n'étaient jusqu'alors admises que par rapport aux zones à bâtir) se substitueront alors à la notion dynamique de la forêt⁸.

Comme il a été dit, le Conseil d'Etat propose d'appliquer la délimitation statique de la forêt sur tout le territoire du canton. Conformément à l'article 12a OFo, cette volonté est inscrite dans le Plan directeur cantonal révisé⁹.

Les nouveaux articles 21 à 22b LFCN permettent de mettre en œuvre cette délimitation.

¹ Art. 11 al. 3 LFCN.

² Abrogation de l'art. 8 LFo.

³ Cf. supra, ch. 3.1.

⁴ Art. 7 al. 1 LFo.

⁵ Art. 11 OFo.

⁶ Art. 7 al. 2 LFo.

⁷ Art. 10 al. 2 let. b LFo et 12a OFo.

⁸ Art. 2 al. 1 LFo.

⁹ Cf. fiche T 307 du Plan directeur cantonal révisé.

Art. 21 et 22

Afin de systématiser cette nouvelle pratique, le projet prévoit d'abord une subdivision selon les modes de déclenchement de la procédure de constatation: la constatation d'office, d'une part, (art. 21) et la constatation sur demande, de l'autre (art. 22). Les constatations d'office seront faites sur tout le territoire du canton (art. 21 al. 1). Elles auront lieu, en principe, lors de la mensuration officielle, de la mise à jour de celle-ci ou dans le cadre de la révision générale ou de la modification d'un plan d'aménagement local (art. 21 al. 2); ce procédé est de nature à économiser des frais importants. Les autres constatations seront réalisées sur demande de toute personne justifiant d'un intérêt digne de protection ou lorsqu'un défrichement y est lié (art. 22 al. 1). La réglementation d'exécution définira les modalités d'application pratique de ces dispositions, notamment en veillant à ce que la constatation soit harmonisée avec le programme de révision du plan d'aménagement dans l'hypothèse de l'article 21 du projet LFCN.

Les enjeux qui président à la désignation des régions concernées touchent non seulement le domaine forestier; les intérêts agricoles, les principes de l'aménagement du territoire, les contraintes économiques y sont intimement liés. Compte tenu de l'importance de la question, qui revêt une connotation non seulement technique, mais également politique, il appartiendra (comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle¹) à la Direction (et non au Service) de déterminer les limites forestières statiques par rapport aux zones d'affectation (art. 21 al. 1). Toutefois, dans les cas où la procédure de constatation est liée à une procédure de défrichement, l'autorité compétente sera alors celle habilitée à consentir au défrichement (art. 22 al. 2), comme c'est d'ailleurs le cas aujourd'hui².

Art. 22a

L'article 22 al. 1 LFCN renvoie simplement à la procédure en matière de défrichement. L'ancien article 19 al. 2 RFCN (qui prévoyait que la demande de défrichement liée à une demande de permis de construire était mise à l'enquête publique simultanément pendant 14 jours) a été abrogé le 1^{er} décembre 2009 avec effet au 1^{er} septembre 2010. Il résulte de ce qui précède que, dans tous les cas, la durée de l'enquête liée à la constatation de la nature forestière est de trente jours. Il est donc proposé de fixer ce délai directement dans la loi (al. 1). Le Service, chargé de mettre le plan à l'enquête publique, veillera à le faire avant la mise à l'enquête de l'éventuelle procédure décisive (mise à jour de la mensuration, révision ou modification d'un plan d'aménagement, procédure de défrichement) afin d'éviter des retards procéduraux; en effet, un recours contre la constatation de nature forestière pourrait retarder la mise en œuvre de la procédure décisive.

¹ Art. 21 al. 1 LFCN.

² Art. 21 al. 2 LFCN; l'art. 10 al. 3 LFo renvoie d'ailleurs à l'art. 6 LFo.

Il appartiendra au règlement d'exécution de préciser la forme de la décision de constatation (al. 3, 2^e phr.). Sur le plan matériel, les limites forestières statiques sur l'ensemble du territoire du canton prévues à l'article 21 du projet LFCN (constatation d'office) constitueront une nouvelle géodonnée de base de droit cantonal au sens de l'article 3 al. 1 let. c de la loi fédérale sur la géoinformation. Les constatations de nature forestière effectuées sur demande dans certaines circonstances prévues à l'article 22 du projet LFCN constitueront des mises à jour ponctuelles des limites forestières statiques.

Les frais seront mis à la charge du requérant ou de la requérante, qui sera soit la commune qui met son plan d'aménagement local à l'enquête, soit le canton lorsqu'il prend l'initiative de la démarche, soit la personne qui a demandé le défrichement (al. 5).

Art. 22b

La délimitation des forêts figure au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière.

Art. 23 al. 2

A l'heure actuelle, la loi prévoit que les frais d'abornement sont supportés par les propriétaires de forêts. Il arrive que la personne qui requiert l'abornement ne soit pas le ou la propriétaire (par exemple le ou la propriétaire d'un bien-fonds voisin de la forêt dans le cadre d'une nouvelle mise en zone); afin de régler tous les cas de figure, il est prévu que le requérant ou la requérante assume les frais d'abornement.

Art. 26

Lors de constructions à proximité de la forêt, des dérogations à la distance légale (soit 20 mètres) peuvent être accordées (al. 1, qui reprend la teneur actuelle de la LFCN). Or, à la différence des dérogations en matière de construction³, le ou la propriétaire de la forêt qui jouxte le fonds sur lequel la construction sera érigée n'est ni consulté-e ni même informé-e, la publication dans la Feuille officielle n'étant pas suffisante. Ses intérêts peuvent pourtant être touchés: l'entretien du bien-fonds pourra, par exemple, être compromis. Le projet propose, ce qui constitue une nouveauté, que ce ou cette propriétaire soit informé-e préalablement à la demande de dérogation et que son avis soit joint au dossier (al. 2) – étant admis que les propriétaires demeurent libres de signer une convention dérogaire au sens de l'article 133 LATeC. Un tel avis ne sera toutefois pas liant: il appartiendra à l'autorité de procéder ensuite à une pesée des intérêts en présence (al. 3). L'autorité restera libre d'apprécier comme elle l'entend l'absence d'un tel avis au dossier. Enfin, cette information demeure indépendante des voies de droit prévues par la législation sur les forêts et l'aménagement du territoire.

³ Cf. art. 147 LATeC.

Selon la loi actuelle, la personne qui demande une dérogation à la distance à la forêt peut être amenée à signer une décharge de responsabilité. Ce doit désormais être une obligation. Le projet prévoit en outre que, afin de renforcer les droits des propriétaires forestiers, la dérogation soit subordonnée à une participation financière du ou de la bénéficiaire aux frais d'entretien de la partie de la lisière concernée. Le ou la propriétaire de la forêt reste toutefois chargé-e de l'entretien. Ces obligations feront l'objet d'une mention au registre foncier, comme c'est le cas actuellement pour la décharge de responsabilité (al. 4).

Art. 30 al. 2

L'accès et la circulation en forêt sont régis par les articles 14 et 15 LFo et 27 à 30 LFCN.

La LFo prévoit que les cantons veillent à ce que les forêts soient accessibles au public (art. 14 al. 1 LFo). Elle reprend le principe posé par l'article 699 CC du libre accès aux forêts et pâturages d'autrui selon l'usage local. En raison de l'importance de celui-ci, la compétence pour imposer des restrictions est déléguée aux cantons. La mise à contribution intensive de la forêt par de nouveaux sports, tels le VTT, en dehors des chemins carrossables, dépasse largement les limites du droit de libre accès. Ces activités appellent une réglementation qui ne perde pas de vue les intérêts du propriétaire de forêt afin d'éviter que son droit ne se réduise à une pure question de forme¹.

La réglementation du cyclisme, de la circulation d'autres véhicules (que les véhicules à moteur, art. 15 LFo) et de l'équitation en forêt est prévue à l'article 30 LFCN. Ce dernier les interdit en dehors des routes et chemins carrossables ainsi qu'en dehors des parcours spécialement réservés. Ceux-ci sont autorisés par le Service dans les secteurs de forêt à fonction prépondérante de délasserment, là où les autres fonctions de la forêt le permettent.

La part grandissante de la mobilité douce (marche, course, vélo) et l'augmentation de la pratique du sport en forêt préconisent l'ajout d'un alinéa 2 à l'article 30. Celui-ci favorise l'aménagement de parcours cyclables dans le cadre de réseaux officiels, là où les autres fonctions de la forêt le permettent, en respectant ainsi les trois piliers du développement durable.

Ces aménagements sont soumis à la réglementation concernant les autorisations de construire (art. 24 et 25 LFCN), les exploitations préjudiciables (art. 16 LFo et 31 LFCN), les défrichements (art. 11 LFo et 17 ss LFCN), tout comme aux autorisations des grandes manifestations en forêt (art. 14 al. 2 let. b LFo, art. 11 LCha² et 12 OProt³). Ils s'inscrivent dans la

réserve mentionnée à l'article 65 al. 1 LT⁴. Ces aménagements permettront de même de canaliser les activités des cyclistes et des vététistes qui sont citées par les autres utilisateurs de la forêt, comme la cause de nuisance la plus fréquente⁵.

Art. 30a

La protection des sols est assurée par l'ordonnance fédérale sur les atteintes portées aux sols du 1^{er} juillet 1998⁶. Elle contient une série de prescriptions, et notamment celle-ci:

«Quiconque construit une installation ou exploite un sol doit, en tenant compte des caractéristiques physiques du sol et de son état d'humidité, choisir et utiliser des véhicules, des machines et des outils de manière à prévenir les compactations et les autres modifications de la structure des sols qui pourraient menacer la fertilité du sol à long terme.»

Compte tenu des dégâts que les engins forestiers peuvent créer, il importe de rappeler ces obligations dans la loi.

Art. 36 al. 1

Dans le cadre de la protection contre les dangers naturels, la modification de l'article 36 al. 1 LFCN prévoit que le canton veille, par des mesures appropriées à l'amélioration et au maintien du rôle protecteur de la forêt, à la sécurité de la population et des biens de valeur notable. Cette disposition concrétise la modification de l'article 19 LFo intervenue le 18 mars 2016.

Par mesures appropriées, il faut entendre les différentes mesures de protection, de prévention (production de données de base, cartes de dangers) ainsi que les mesures organisationnelles et l'endiguement forestier.

Art. 37 al. 1, 1^{re} phr., et 2, 3^e phr.

La modification de l'alinéa 1 consiste simplement dans la modernisation du vocabulaire utilisé («prévention» à la place de «lutte»). Les mesures de protection font partie des mesures de prévention, associées à une gestion intégrée des risques liés aux dangers naturels.

L'alinéa 2 vise à prioriser la mise à jour des cartes de dangers naturels. Les premières ont été établies en 1995 pour le secteur préalpin. L'établissement des cartes a été terminé en 2012. La mise à jour de celles-ci est prévue en principe par commune, si possible dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local.

¹ H.-P. Jenni, «Pour que les arbres ne cachent pas la forêt»: Cahier de l'environnement no 210 p. 25, publié par l'Office fédéral de l'environnement, Berne 1994.

² Loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et leurs biotopes (LCha, RSF 922.1)

³ Ordonnance concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (OProt, RSF 922.13)

⁴ Loi sur le tourisme (LT, RSF 951.1)

⁵ Cf. «La population suisse et sa forêt», Rapport relatif à la deuxième enquête menée dans le cadre du monitoring socioculturel des forêts WAMos2, OFEV 2013.

⁶ OSol; RS 814.12.

Art. 38 al. 2, 3, 4, 5 et 6

Certaines voix se sont élevées durant la procédure de consultation afin que le terme «adopter» soit modifié dans le sens qu'il appartient aux communes d'exécuter les mesures de protection (le texte allemand parle de «*ergreifen*»). Tel est le sens de la modification de l'alinéa 2.

Le terme de «*mesures appropriées*» a été repris à dessein de l'article 36 al. 1 du projet LFCN afin d'assurer une unité terminologique. Compte tenu de leur diversité, il n'est pas possible d'établir un catalogue de toutes les mesures possibles. Ce changement n'entraîne aucune obligation supplémentaire pour les communes.

Il appartient en principe aux communes de financer ces mesures. Des difficultés sont cependant survenues dans certaines communes en relation avec la prise en charge du coût des mesures de protection: les tiers qui en retirent des avantages prépondérants (soit la réduction du risque pour les biens appartenant aux tiers), respectivement dont les constructions et les installations en renchérissent le coût, devraient participer à leur financement, ce qu'ils refusent. C'est la raison pour laquelle l'article 38 actuel LFCN est complété par un nouvel alinéa 3. Cette règle est inspirée de celle introduite aux articles 45 al. 2 et 46 de la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux¹.

Des doutes sont parfois survenus au sujet des compétences des communes en matière de mesures d'urgence en cas de périls liés aux dangers naturels. Le projet procède à une utile clarification en permettant formellement aux communes de prendre, en cas de danger imminent, des mesures de restriction de droit d'accès (al. 4). Pour le reste, les mesures d'urgence qui peuvent être prises sur la base des articles 128 et 170 LATeC sont réservées.

Comme aujourd'hui, ces mesures continueront d'être contrôlées et coordonnées par le Service (al. 5).

A la demande de certaines communes, il est prévu que les autorités puissent accéder sur le fonds d'autrui afin de contrôler et d'entretenir les installations de protection contre les dangers naturels (al. 6).

Introduction aux articles 46 al. 2 let. b et c, 48, 49 al. 1, 50 al. 1, 2 et 4, 51, 52, 53 al. 1 et 3, 54, 55 et 57

Ces articles font tous l'objet d'une adaptation de la terminologie relative aux plans forestiers pour la rendre conforme aux dénominations actuelles.

- > La *planification directrice des forêts*. A l'heure actuelle, la planification forestière comprend les documents de base, le plan forestier régional et le plan de gestion fores-

tière². Or, l'Etat a décidé de mettre en œuvre un plan forestier cantonal, lequel coexistera avec les éventuels plans forestiers régionaux. On parlera désormais à leur sujet de «*planification directrice des forêts*». Les articles contenant le terme de «*plan forestier régional*» doivent donc être adaptés en conséquence. En cas de nécessité, les plans forestiers régionaux existants pourront être remplacés à terme par des plans de gestion à une plus grande échelle (p. ex. le plan forestier régional intercantonal de la Broye).

- > Le *plan de gestion*. Ce terme remplace celui de «*plan de gestion forestière*».

Art. 47

L'ajout de la desserte dans les documents de base fait suite à l'objectif de protection des sols de l'article 30a du projet, plus précisément en ce qui concerne les dessertes fines (layons, etc.). De plus, cela permet de répondre à une des conditions de subventionnement prévues par la modification du 18 mars 2016 de la LFO³.

Art. 50

L'alinéa 2 modifie le temps de consultation publique. Celui-ci passe de deux à trois mois et permet ainsi à la loi cantonale de s'adapter à la pratique générale de l'Etat.

La seconde phrase de l'alinéa 4 est supprimée. On entend ici aligner la pratique concernant les plans sectoriels à la planification directrice des forêts. Cette dernière est en effet considérée comme un plan sectoriel; or, les plans sectoriels ne sont jamais soumis à nouveau aux communes une fois la procédure de consultation terminée.

Art. 51a

Afin d'associer les milieux concernés à la mise en œuvre de la planification directrice des forêts, la Commission consultative pour la forêt (art. 6a) sera chargée du suivi de celle-ci.

Art. 53

Le plan de gestion doit tenir compte des objectifs de la planification directrice des forêts. Il constitue principalement l'outil de pilotage du ou de la propriétaire, respectivement du ou de la gestionnaire de la forêt. Il doit intégrer à la fois les objectifs d'intérêt public et les objectifs du ou de la propriétaire.

Art. 54

La loi actuelle prévoit qu'un plan de gestion doit être élaboré pour les forêts publiques et sur demande pour les forêts pri-

¹ LCEaux; RSF 812.1.

² Art. 46 al. 2 LFCN.

³ Art. 38a al. 1 let.g LFO.

vées. En cas d'intérêt public prépondérant, un tel plan peut être élaboré pour les forêts privées¹.

Le projet apporte de légères modifications à ce système, correspondant à la pratique actuelle, et qui s'articule désormais ainsi.

En premier lieu, le ou la propriétaire de forêt publique (soit un ou une propriétaire, un groupement de propriétaires ou une unité de gestion) doit toujours établir un plan de gestion pour sa forêt (al. 1).

Les propriétaires de forêts privées (soit un ou une propriétaire, un groupement de propriétaires) pourront établir eux-mêmes (et non plus sur demande) un plan de gestion (al. 2).

En cas d'intérêt public prépondérant, il est désormais prévu que c'est le Service qui élabore le plan de gestion pour les forêts privées (al. 3).

Art. 55

Selon le droit actuel, l'approbation du plan de gestion forestière incombe à la Direction². De nature éminemment technique, ce plan devrait, selon le souhait de la Direction elle-même, être approuvé par le Service (al. 1).

L'alinéa 2 est une simple adaptation à la pratique actuelle: le propriétaire élabore le plan à ses frais et l'Etat fournit une participation technique et financière selon l'intérêt public en jeu. Si cet intérêt public est prépondérant au sens de l'article 54 al. 3 du projet LFCN, le Service assume l'intégralité des frais d'élaboration du plan.

Art. 57

L'expérience montre que le délai de vingt-cinq ans fixé par la loi actuelle pour la révision d'un plan de gestion est trop long. Il est proposé de le ramener à quinze ans. Pour le reste, il s'agit d'une adaptation terminologique: «*plan de gestion*» en remplacement de «*plan de gestion forestière*».

Art. 58

Cette disposition contient une adaptation aux nouveaux articles 26 à 27a LFo dans le domaine de la lutte contre les organismes nuisibles: la nouvelle législation fédérale prévoit une surveillance et des interventions également hors des forêts. L'état de santé des peuplements, ainsi que l'apparition d'organismes nuisibles tels que parasites ou maladies seront surveillés dans les forêts, alors que, hors de celles-ci, seuls les organismes particulièrement dangereux le seront (al. 2). Cette surveillance sera assurée par le Service et les propriétaires. A l'intérieur des forêts, sont concernés les proprié-

étaires forestiers. Hors des forêts, sont responsables les détenteurs ou détentrices des végétaux.

Les propriétaires de forêts et les détenteurs ou détentrices de végétaux prendront, à leurs frais, les mesures prévues aux alinéas 3 et 4.

S'il s'agit d'organismes particulièrement dangereux, la Direction prendra au besoin une ordonnance précisant les mesures de lutte nécessaires, les compétences et le financement (al. 5). En principe, les frais sont pris en charge par le canton conformément à ce que prévoit l'alinéa 6. Dans cette dernière hypothèse, il n'est en effet pas possible de faire porter au ou à la propriétaire la responsabilité des dégâts créés par des événements naturels ou des organismes nuisibles. Depuis la modification de l'article 48a LFo intervenue le 18 mars 2016, il s'agit d'une responsabilité causale dont la charge pèse uniquement sur «*celui qui en est la cause par son comportement fautif*». La législation forestière cantonale s'adapte ainsi en conséquence et prévoit, de ce fait, que les frais de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux soient pris en charge par le canton. Celui-ci touchera alors les indemnités fédérales prévues par l'article 37b LFo (al. 6). A l'heure actuelle, ces indemnités couvrent 40% des frais. Il est cependant impossible de dire si cette pratique va perdurer sous l'empire de la nouvelle convention-programme 2020-2023. Grâce à l'intervention directe du Service, l'efficacité des mesures sera d'ailleurs grandement améliorée.

Art. 58a

Ce nouvel article concrétise l'un des nouveaux objectifs principaux de la LFo mentionnés aux articles 28a (dans les forêts protectrices) et 37a LFo (hors des forêts protectrices).

Il sera par ailleurs utile de rendre ces recommandations obligatoires dans le cadre des mesures et projets subventionnés au sens du nouvel article 38a LFo.

Art. 61 al. 1 et 2

La dénomination des fonctions est adaptée ensuite de la modification de l'article 21a LFo intervenue le 18 mars 2016. Elle concerne notamment la nouvelle formation initiale AFP sur deux ans, introduite en 2013 pour les praticiens forestiers ou praticiennes forestières. L'organisation des cours ainsi que l'information seront traitées dans la réglementation d'exécution.

L'alinéa 2 met en œuvre les cours obligatoires de sensibilisation imposés par la Confédération.

Art. 64 let. d, f et j

Les mesures liées aux infrastructures forestières doivent être soutenues aussi bien à l'intérieur qu'en dehors des forêts protectrices, raison pour laquelle le texte de loi est adapté.

¹ Art. 54 al. 1, 2 et 3 LFCN.

² Art. 55 al. 1 LFCN.

La prévention et la réparation des dégâts aux forêts hors des forêts protectrices est couverte par le nouvel article 37a LFo, qui sera mis en œuvre par le biais des conventions-programmes. L'article 64 let. f doit être adapté en conséquence: seules les mesures de protection contre les dangers naturels au sens de l'article 38 LFCN qui ne sont pas couvertes par les dispositions fédérales (p. ex. la protection d'un sentier pédestre) sont désormais visées.

La lettre j est une adaptation en lien avec le nouvel alinéa 2 de l'article 30 du projet. Dans le but de favoriser la mise en place d'itinéraires officiels à mobilité douce (réseau cyclable cantonal), l'Etat aura la possibilité d'accorder une subvention aux propriétaires forestiers pour les frais supplémentaires liés à l'aménagement de routes forestières. Il s'agit là, par exemple, de la pose d'une couche de fermeture plus fine sur les chemins, permettant une meilleure pratique du vélo sur les chemins forestiers. Seuls les chemins faisant partie du réseau cyclable cantonal peuvent faire l'objet d'un subventionnement. Il est rappelé que l'Etat octroie déjà une subvention aux propriétaires forestiers pour les prestations fournies en faveur de la fonction d'accueil de la forêt selon la lettre b et que ce nouveau motif de subventionnement, pour qu'il puisse être activé, nécessitera la mise à disposition de moyens supplémentaires par le canton.

Art. 64a

Il s'agit simplement d'ajouter le nouvel article 64f à la liste des dispositions.

Art. 64e let. b

Il s'agit également d'une adaptation: renvoi est également fait aux aides financières mentionnées aux lettres e, f et g de l'article 38a al. 1 LFo, issues de la nouvelle version du 18 mars 2016.

Art. 64f

Ce nouvel article est une adaptation aux nouveaux articles 37a et 37b LFo. Ainsi, l'Etat accordera, avec la Confédération (dans le cadre des conventions-programmes) des subventions pour les mesures de prévention et de réparation des dégâts hors des forêts protectrices. Il est rappelé que l'article 64 LFCN prévoit que l'Etat peut octroyer des subventions pour les produits qui ne sont pas subventionnés par la Confédération.

Art. 66 al. 2 let. c

Le critère de la capacité financière du ou de la bénéficiaire, qui figure dans le texte actuel, est abandonné, un tel critère étant très difficile à déterminer et à mettre en œuvre, compte tenu de la diversité des bénéficiaires. Il n'a d'ailleurs jamais été appliqué jusqu'ici.

Art. 76

Les forestiers ou forestières de triage prennent certaines décisions (autorisations de coupe, autorisations d'incinération des rémanents de coupe, etc.) et ce au nom du Service. Selon le droit actuel, les recours contre ces décisions doivent être déférés à la Direction. Pour éviter la surcharge de cette autorité, il convient d'indiquer, dans la loi, qu'une décision qui serait prise par un forestier ou une forestière de triage peut faire l'objet d'une réclamation dans les dix jours auprès du Service.

Introduction aux articles 77 à 79

Ces dispositions ont pour but de pouvoir sanctionner, par des amendes d'ordre, des contraventions (soit des infractions mineures) à la législation sur les forêts. Le système actuel, qui veut que les contrevenants ou contrevenantes soient dénoncés au Ministère public et fassent l'objet d'une ordonnance pénale, est disproportionné par rapport à l'infraction commise. En effet, les contrevenants ou contrevenantes doivent assumer, en sus de l'amende, des frais de procédure qui peuvent s'élever à plusieurs centaines de francs.

Aussi est-il prévu que les contraventions à certaines dispositions de la LFCN (soit les art. 30, 32 al. 1, 33 al. 1 et 44 al. 2) soient désormais sanctionnées par une amende d'ordre (ce que devra prévoir le règlement d'exécution). Outre les dispositions précitées, le Conseil d'Etat pourra déterminer d'autres cas dans lesquels des contraventions de peu d'importance peuvent également être sanctionnées par une amende d'ordre.

Cette procédure est semblable à celle qui prévaut en matière de législation cantonale sur la chasse et la pêche, conformément aux articles 54 et 54a LCha, de même qu'aux articles 45 et 45b LPêche.

Il est important de souligner que seuls les agent-e-s de la Police cantonale et le personnel de surveillance du Service seront habilités à constater les contraventions et à infliger les amendes d'ordre (art. 77c). Une ordonnance particulière (à laquelle renvoie l'art. 77c al. 1) désigne ce que l'on entend par «personnel de surveillance du Service». Il s'agit de l'article 10 al. 1 let. a OSurv. Selon cette disposition, il faut entendre par personnel de surveillance du Service: les collaborateurs ou collaboratrices scientifiques, les gardes-faune et les surveillants ou surveillantes des réserves naturelles. Ne seront donc pas chargés de cette tâche, notamment, les chef-f-es d'arrondissements forestiers, les forestiers ou forestières de triages, les surveillants ou surveillantes actifs dans les zones de tranquillité. On tient compte, par ce biais, des débats qui se sont déroulés devant le Grand Conseil à l'occasion de l'examen du projet de loi modifiant la loi sur la justice et d'autres lois du 8 septembre 2014: la question de charger les ingénieurs forestiers ou ingénieures forestières et les forestiers ou forestières de triage de cette mission avait été clairement combattue, ce

qui avait contribué au refus de toute introduction du système des amendes d'ordre dans la législation forestière.

Cette question doit être clairement distinguée de celle qui touche à l'obligation de rechercher et de dénoncer les infractions à la législation forestière qui ne sont pas visés par la procédure d'amende d'ordre. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui (art. 79 LFCN), le personnel forestier (tout comme le personnel de surveillance mentionné plus haut) aura cette obligation. Le règlement d'exécution précisera les personnes concernées.

Art. 77 al. 1 let. a et al. 6

La référence aux articles 30, 32 al. 1, 33 al. 1 et 44 al. 2 LFCN est supprimée car toute contravention à ces dispositions sera désormais passible d'une amende d'ordre. Ces dispositions devront être reprises dans le règlement d'exécution.

L'alinéa 6 réserve la procédure d'amende d'ordre, introduite aux articles 77a et suivants du projet LFCN.

Art 77a

L'alinéa 1 donne la compétence au Conseil d'Etat de déterminer quelles sont les contraventions de peu d'importance qui font l'objet d'une amende d'ordre et quel est le montant de ces amendes. Comme en matière de contraventions aux prescriptions fédérales sur la circulation routière¹, le montant de l'amende est forfaitaire. Il n'est ainsi pas tenu compte des antécédents ni de la situation personnelle du contrevenant ou de la contrevenante.

Selon l'alinéa 2, la limite supérieure de l'amende d'ordre doit correspondre à la limite prévue dans la LAO. Cette limite correspond ainsi, pour l'heure, à 300 francs². Il n'est pas possible de l'augmenter.

Art 77b

Cet article régit les cas de concours. Si par hypothèse, une personne commet plusieurs contraventions, les montants de chaque amende d'ordre s'additionnent pour former une amende globale. Cette solution est reprise de la loi fédérale sur les amendes d'ordre³. Il est volontairement renoncé à prévoir une limite du montant maximum global des différentes amendes d'ordre au-delà de laquelle la procédure de l'amende d'ordre serait exclue. En effet, qu'il s'agisse d'un cas de récidive ou d'un comportement unique tombant sous le coup de plusieurs amendes d'ordre, ces cas de figure devraient être très rares dans la pratique. De plus, les contraventions sanctionnées par des amendes d'ordre sont réputées être de peu de gravité. Dès lors, une infraction qualifiée à la

base de peu de gravité le reste même si elle devait être répétée par la suite ou si d'autres infractions (de peu de gravité ou non) étaient commises en même temps.

Art 77c

Seul le personnel de surveillance du Service au sens décrit plus haut, sera compétent pour constater et infliger les amendes d'ordre relevant de la législation sur les forêts. De plus, la compétence des agents ou agentes de la Police cantonale est également prévue.

Art 77d

Cet article prévoit un délai de paiement usuel de trente jours. A défaut de paiement dans ce délai, le contrevenant ou la contrevenante s'expose à une procédure pénale au sens usuel du terme (cf. al. 3). Le cas échéant, le contrevenant ou la contrevenante doit pouvoir disposer de la preuve du paiement de l'amende d'ordre infligée.

Dans le cas où l'amende n'est pas payée, l'infraction est dénoncée au préfet compétent, lequel rend la décision qui convient. Il s'agira en principe, à défaut d'explications particulières et spontanées de la personne mise en cause, d'une ordonnance pénale.

Art 78

L'introduction, dans la LFCN, de la procédure d'amendes d'ordre, rend opportune la précision «à la présente loi» proposée à l'alinéa 1.

Avec notamment la disparition des juges d'instruction, remplacés par les procureurs, la notion de «juge» prévue à l'alinéa 2 est trop restrictive. Il semble dès lors préférable de remplacer ce terme par «autorité pénale», qui est une notion plus large puisqu'elle comprend le préfet ou le Ministère public.

Art. 79

Il convient de nommer de manière précise qui a l'obligation de rechercher les infractions commises en matière forestière et de les dénoncer, ce que le règlement précisera conformément à ce qui est dit plus haut.

Art. 79a

Dans le domaine de la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la pêche, le personnel auxiliaire de surveillance doit prêter serment⁴. Il est opportun que le personnel forestier chargé de tâches de surveillance le fasse également. En effet, il est parfois amené à devoir témoigner devant les

¹ Loi fédérale sur les amendes d'ordre du 24 juin 1970; LAO; RS 741.03 – cf. art. 1 al. 3 LAO.

² Cf. art. 1 al. 2 LAO.

³ Cf. art. 5 al.1 LAO.

⁴ Art. 46 OSurv.

autorités. La prestation de serment se fera devant le préfet du lieu de l'activité principale de la personne concernée.

Art. 2

La question s'est parfois posée de savoir qui, du conseil communal ou de l'organe délibératif de la commune, est habilité à décider de l'adhésion à une unité de gestion. Dès lors que, par une telle adhésion, la participation de la commune aux frais de fonctionnement de l'unité de gestion devient une dépense liée, cette compétence revient à l'organe délibératif. La loi sera précisée dans ce sens en indiquant, à l'article 10 al. 1 let. s LCO, que l'adoption des statuts d'une unité de gestion au sens de l'article 11 LFCN devra être approuvée par l'assemblée communale (ou le conseil général).

Art. 3

Il appartiendra au Conseil d'Etat de fixer la date d'entrée en vigueur de la modification de la LFCN. Celle-ci sera soumise au referendum législatif, mais non au referendum financier.



Botschaft 2014-DIAF-67

17. April 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen

1. Notwendigkeit des Entwurfs	15
2. Ursprung und vorbereitende Arbeiten des Entwurfs	16
3. Grundzüge des Entwurfs	16
3.1. Flexibilisierung der Waldflächenpolitik	16
3.1.1. Allgemeines	16
3.1.2. Feststellung der statischen Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen (Art. 10 und 13 WaG)	16
3.2. Die Bewirtschaftungsstrukturen	17
3.2.1. Aktuelle Situation	17
3.2.2. Vorgeschlagene Änderungen	17
3.3. Übrige Anpassungen	18
4. Auswirkungen des Entwurfs	19
4.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen	19
4.2. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	19
4.3. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit	19
4.4. Referendums Klausel	19
4.5. Beurteilung der Nachhaltigkeit des Entwurfs	19
5. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	19
6. Kommentar zu den Bestimmungen	20

1. Notwendigkeit des Entwurfs

Infolge der parlamentarischen Initiative «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik» hat das eidgenössische Parlament am 16. März 2012 eine Änderung des Bundesgesetzes über den Wald verabschiedet (Inkrafttreten am 1. Juli 2013)¹. Am 14. Juni 2013 hat der Bundesrat die Bundesverordnung über den Wald angepasst (Inkrafttreten am 1. Juli 2013)². Auf diese Anpassung folgte am 18. März 2016 eine erneute Änderung des Bundesgesetzes (Inkrafttreten am 1. Januar 2017)³ sowie eine Änderung der Bundesverordnung am 17. August 2016⁴.

Diese neuen Bestimmungen sollen namentlich den Rodungsersatz lockern. Die Kantone haben neu die Möglichkeit, in Gebieten, wo sie eine Zunahme der Waldfläche verhindern wollen, auch ausserhalb der Bauzonen eine statische Waldgrenze festzulegen. Diese ermöglicht, dass Flächen, die allenfalls ausserhalb dieser Grenzen einwachsen, nicht als Wald im rechtlichen Sinne gelten und dadurch ohne Bewilligung gerodet werden können. Die übrigen bundesrechtlichen Anpassungen betreffen die Bekämpfung der Schadorganismen, die die Waldfunktionen gefährden könnten, das Ergreifen von Vorkehrungen für die Anpassung an den Klimawandel und die Sicherstellung der Forstausbildung.

Dieser Entwurf hat zum Ziel, den Text des kantonalen Waldgesetzes mit diesen neuen Bestimmungen des Bundes in Einklang zu bringen. Er stützt sich im Übrigen auf Artikel 77

¹ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG; SR 921.0); AS 2013, S. 1928 ff.

² Bundesverordnung vom 30. November 1992 über den Wald (WaV; SR 921.01); AS 2013, S. 1983 ff.

³ AS 2016, S. 3207 ff.

⁴ AS 2016, S. 3215 ff.

der Bundesverfassung¹ und auf den im Bundesgesetz festgelegten Zweck.²

Diese Gesetzesänderung wurde zum Anlass genommen, noch weitere Punkte des kantonalen Gesetzes zu ändern. Unter anderem soll die Organisation der Bewirtschaftungsstrukturen gelockert werden, um den heutigen Anforderungen besser gerecht zu werden. Aufgrund der gemachten Erfahrungen werden ausserdem minimale Änderungen im Bereich der Koordination der Verfahren im Gesetz integriert. Zudem wollen wir unseren Willen zum Ausdruck bringen, einen optimalen Schutz des Waldbodens vor Bodenverdichtung sicherzustellen. Schliesslich schlagen wir vor, dass gewisse Verstösse gegen die Waldgesetzgebung mit Ordnungsbussen geahndet werden, die vom Aufsichtspersonal des für den Wald zuständigen Amtes (das Amt) verhängt werden können, das in einer besonderen Verordnung festgelegt ist³.

2. Ursprung und vorbereitende Arbeiten des Entwurfs

Dieser Entwurf entspricht den Überlegungen, die in den Forstkreisen, sowohl innerhalb der staatlichen Dienststellen als auch mit Betriebseinheiten, angestellt wurden. Er wurde mit der Unterstützung einer Begleitgruppe ausgearbeitet, die sich aus Vertretern des Staates (Amt für Landwirtschaft, Amt für Wald, Wild und Fischerei, Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion) und der interessierten Kreise (Freiburger Gemeindeverband, Verband der Waldeigentümer WaldFreiburg) zusammensetzte.

3. Grundzüge des Entwurfs

3.1. Flexibilisierung der Waldflächenpolitik

3.1.1. Allgemeines

Für das eidgenössische Parlament hat sich die Waldpolitik, wie sie im Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 festgelegt wurde, im Grundsatz bewährt. Handlungsbedarf bestand jedoch vor allem im Bereich der Waldflächenpolitik. In bestimmten Gebieten, hauptsächlich der Alpen, hat sich der Wald stark ausgedehnt. Immer öfter führte die Pflicht zum Rodungersatz zu Konflikten mit der Landwirtschaft, wertvollen Kulturlandschaften oder dem Hochwasserschutz. Als sie feststellte, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zur Flexibilisierung des Rodungersatzes auf breite Zustimmung gestossen sind, hat die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates einen Änderungsentwurf zum Bundesgesetz über den Wald ausgearbeitet, der am 16. März 2012 vom Bundesparlament angenommen wurde.

Mit den Änderungen im neuen Gesetz soll eine Flexibilisierung des Rodungersatzes im Sinne einer besseren Abstimmung auf konkrete Situationen erreicht werden: Damit wird möglich, in bestimmten Fällen⁴ vom Grundsatz des Realersatzes (Aufforstungen) in derselben Gegend abzuweichen⁵. Zudem erhalten die Kantone die Möglichkeit, in Gebieten, wo sie eine Zunahme der Waldfläche verhindern wollen, auch ausserhalb der Bauzonen eine statische Waldgrenze festzulegen⁶. Sie führen dazu, dass die Ersatzabgabe, die in Artikel 8 WaG vorgesehen und im kantonalen Recht in Artikel 19 WSG und 20 WSR übernommen worden war, aufgehoben wird.

3.1.2. Feststellung der statischen Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen (Art. 10 und 13 WaG)

Die Revision vom 16. März 2012 ermöglicht es, die statischen Waldgrenzen zwischen Wald und weiteren Nutzungszonen festzulegen, in Gebieten, in denen die Kantone eine Zunahme der Waldfläche verhindern wollen⁷. Dies ist bereits möglich, wenn der Wald an die Bauzone grenzt⁸, mit dem Unterschied, dass diese Waldgrenzen zwingend einzutragen sind.

Mit anderen Worten, die sogenannten statischen Waldgrenzen, die bis anhin nur gegenüber Bauzonen möglich waren, heben also den dynamischen Waldbegriff nach Art. 2 Abs. 1 WaG auf⁹. Voraussetzung für die Festlegung dieser statischen Grenzen ausserhalb der Bauzonen ist der Wille des Kantons, in den betreffenden Gebieten eine Zunahme des Waldes zu verhindern. Diese Gebiete sind nicht notwendigerweise deckungsgleich mit den Gebieten mit zunehmender Waldfläche im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Bst. a WaG. Zu denken sind insbesondere Gebiete, in denen eine Waldflächenzunahme droht¹⁰. Eine Waldflächenzunahme gilt als unerwünscht, wenn sie die Umsetzung der Ziele der Raumplanung erheblich erschwert¹¹.

Gemäss der parlamentarischen Initiative müssen die Kantone die Gebiete bezeichnen, in denen die Zunahme der Waldfläche unerwünscht ist. Diese Bezeichnung soll im kantonalen Richtplan erfolgen. Soweit die Kantone nichts anderes vorsehen, entscheiden anschliessend die für die Nut-

⁴ Art. 7 Abs. 2 und 3 WaG.

⁵ Art. 7 Abs. 1 WaG.

⁶ Art. 10 Abs. 2 Bst. b WaG.

⁷ Parlamentarische Initiative «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik», Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 3. Februar 2011, BBl. 2011, S. 4408.

⁸ Art. 13 Abs. 1 WaG.

⁹ Parlamentarische Initiative «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik» (09.474) und Parlamentarische Initiative «Raumplanerische Rahmenbedingungen für die Lagerung einheimischer erneuerbarer Rohstoffe» (10.470), Änderung der Waldverordnung, Erläuternder Bericht vom 30. April 2013, S. 5.

¹⁰ ebd.

¹¹ Parlamentarische Initiative «Flexibilisierung der Waldflächenpolitik», Op. cit., S. 4419.

ebd., S. 4419.

¹ Bundesverfassung der Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

² Art. 1 WaG, (SR 921.0)

³ Art. 10 der Verordnung vom 16. Dezember 2003 über die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Jagd und die Fischerei (AufsV; SGF 922.21).

zungsplanung zuständigen Behörden, auf welchem Gemeindegebiet statische Waldgrenzen auch ausserhalb der Bauzone eingeführt werden sollen. Dabei hat in jedem Fall die kantonale zuständige Behörde im Rahmen der Waldfeststellung die aktuellen Waldgrenzen zu ermitteln. Die auf diese Weise festgelegte statische Waldgrenze wird schliesslich parzellenscharf in den Nutzungsplänen eingetragen. Neue Bestockungen ausserhalb dieser Waldgrenzen gelten nicht als Wald in rechtlichem Sinne und können deshalb zu einem späteren Zeitpunkt ohne Rodungsbewilligung wieder entfernt werden. Somit kann das Gebiet wieder seiner in der Nutzungsplanung vorgesehenen Nutzung zugeführt werden. Diese Lockerung soll die laufende Waldflächenzunahme bremsen und eine optimale Landschaftsentwicklung ermöglichen¹.

Der Staatsrat schlägt vor, die Festlegung der statischen Waldgrenzen für das ganze Kantonsgebiet anzuwenden². Gewisse Kantone (ZH, AG, TG, ...) haben ebenfalls bereits so entschieden, was vom BAFU gutgeheissen wurde. Die Mitteilung des Kantons Freiburg an das BAFU, dass er die statische Waldgrenze festlegt, gab keinen Anlass zu einem Vorbehalt dieses Amtes.

Die Artikel 21, 22, 22a und 22b des Entwurfs sollen den Vollzug dieser Bundesbestimmungen ermöglichen.

3.2. Die Bewirtschaftungsstrukturen

3.2.1. Aktuelle Situation

Das Bundesgesetz über den Wald sieht vor, dass die Kantone ihre Gebiete in Forstkreise und Forstreviere einteilen³. Im Kanton Freiburg werden die Forstkreise durch diplomierte Forstingenieurinnen und -ingenieure und die Forstreviere durch diplomierte Försterinnen und Förster betreut.

Das kantonale Gesetz von 1999 hat eine bedeutende Neuerung in diesem Bereich eingeführt: Es schreibt vor, (1) dass die (administrativen) Reviere gleichzeitig Aufsichtsgebiete und Betriebseinheiten bilden, die alle öffentlichen Wälder zusammenfassen («Revierkörperschaften», manchmal auch als «Waldrevierkörperschaften» bezeichnet)⁴, (2) dass jedes Revier als öffentlich-rechtliche Körperschaft errichtet wird⁵, (3) dass Abweichungen von dieser Pflicht nur gestattet werden, wo eine Betriebseinheit nur eine oder zwei Gemeinden umfasst, oder in anderen Ausnahmefällen⁶. Die Revierförsterinnen und -förster sind somit gleichzeitig Leiter des Aufsichtsgebiets (dessen Kosten vom Staat übernommen werden) und der Betriebseinheit (deren Kosten von den Revierkörper-

schaften übernommen werden). Sie können vom Staat, von einem anderen Eigentümer von öffentlichem Wald oder von einer Revierkörperschaft angestellt werden. In ihrer Funktion als Verantwortliche der Aufsichtseinheit sind sie der Leiterin oder dem Leiter des Forstkreises unterstellt⁷. Zur Aufteilung der Kosten wird eine Vereinbarung zwischen dem Staat und der betreffenden Körperschaft (Gemeinde, Revierkörperschaft) geschlossen⁸. Um eine Kontrolle über die Rolle als Leiterin oder Leiter der Betriebseinheit auszuüben, muss der Staat zur Ernennung der Revierförsterin oder des Revierförsters seine Stellungnahme abgeben. Dieser kann ihn oder sie bei schwer wiegendem Verschulden vom Amt entheben⁹.

Seit dem Inkrafttreten des WSG beläuft sich die Zahl der Betriebseinheiten auf 20 Revierkörperschaften, wovon vier durch Vereinbarungen geregelt sind, bei denen sich mehrere Gemeinden und Staatswälder überschneiden (Broc und Botterens, Bas-Intyamou und Grandvillard, Jaun, Bulle). Fünf Gemeinden oder benachbarte Einheiten (Burgemeinde von Freiburg, Gemeinde Gibloux, Staatswald Sense, Haut-Intyamou, Châtel-St-Denis) bilden ihre eigene Betriebseinheit. Insgesamt gibt es 25 Betriebseinheiten und 31 Forstreviere auf einer Gesamtfläche von 25 400 Hektaren öffentlichen Waldes.

3.2.2. Vorgeschlagene Änderungen

Aufgrund der Erfahrungen, die seit dem Inkrafttreten des WSG, am 1. November 1999, gemacht wurden, werden eine Lockerung und eine Klärung der Bewirtschaftungsstrukturen vorgeschlagen.

(1) Für die administrativen Reviere (Art. 10)

Die Forstkreise sind in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz weiterhin in Forstreviere unterteilt¹⁰. Die Verbindung zwischen dem (administrativen) Revier und der Betriebseinheit wird hingegen gelockert: Ein (administratives) Revier wird einen Teil oder das ganze Gebiet einer oder mehrerer Betriebseinheiten umfassen können (und umgekehrt), auch wenn bei der Festlegung der Reviergrenzen soweit möglich die Grenzen der Betriebseinheiten berücksichtigt werden. Dies ermöglicht es den Betriebseinheiten, sich frei zu organisieren (zum Beispiel durch Zusammenlegungen), ohne dass der Staat zwingend die Grenzen der administrativen Reviere ändern muss. Hingegen kann der Staat die Gestaltung der (administrativen) Reviere ändern, ohne dass die Betriebseinheiten automatisch angepasst werden müssten. Die Betriebseinheiten werden bei der Festlegung der Forstreviere konsultiert, doch der Entscheid über die territoriale Organisation des Amtes obliegt dem Staat.

¹ ebd.

² Im Projektblatt T 307 des revidierten kantonalen Richtplans steht: «[Der Kanton] verpflichtet sich [...], für das gesamte Kantonsgebiet statische Waldgrenzen festzulegen» (S. 7).

³ Art. 51 Abs. 2 WaG.

⁴ Art. 10 Abs. 1 und 2 und 11 Abs. 1 WSG.

⁵ Art. 11 Abs. 1 WSG und 3 Abs. 2 WSR.

⁶ Art. 3 Abs. 2 und 3 WSR.

⁷ Art. 12 WSG.

⁸ Art. 15 WSR.

⁹ Art. 16 WSG.

¹⁰ Art. 10 Abs. 1 WSG.

(2) Für die Betriebseinheiten (Art. 11)

Um den Unterschied zwischen administrativen Aufsichtsgebieten, worum es sich bei den Forstrevieren handelt, und den Forstbetrieben, also den Betriebseinheiten, zu betonen, wird für letztere diese Terminologie übernommen, anstatt jene der Revierkörperschaft zu verwenden, die zu Verwechslungen führen könnte.

Wie gerade ausgeführt wurde, verschwindet die Regel nach Artikel 11 Abs. 1 des aktuellen Gesetzes, nach der jedes Revier eine Betriebseinheit bildet. Die übrigen Bestimmungen gemäss den Artikeln 10 Abs. 2 und 3, und 11 Abs. 2 WSG werden hingegen in Artikel 11 des Entwurfs wieder aufgenommen. Bei der Gründung oder der Änderung der Grenzen einer Betriebseinheit werden die Gemeinden als Waldeigentümerinnen konsultiert.

Der Entwurf begünstigt zudem die (freiwillige) Aufnahme von Privatwaldeigentümern in den Betriebseinheiten. Um es jenen von ihnen, die einer Betriebseinheit beitreten möchten, gegebenenfalls zu ermöglichen, an ihrer Gründung teilzunehmen, wird die Voraussetzung aufgehoben, wonach die Betriebseinheit bereits gegründet sein muss, bevor die Privatwaldeigentümer beitreten können¹ (Art. 11 Abs. 3).

Der neue Wortlaut der Artikel 10 und 11 des Entwurfs zieht keine strukturellen Änderungen für die aktuellen Revierkörperschaften nach sich: Auch wenn sie von jetzt an «Betriebseinheiten» heissen, bleiben sie trotzdem öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit und müssen daher ihre Statuten nicht ändern.

(3) Für die Revierförsterinnen und Revierförster (Art. 10 Abs. 3 und 12)

Derzeit nimmt die Revierförsterin oder der Revierförster auf ein und demselben Gebiet zugleich die Aufsichtsfunktionen innerhalb des administrativen Reviers (die «Forstpolizei» im weiteren Sinn) und die Funktionen des Leiters der Betriebseinheit innerhalb der Revierkörperschaft wahr².

Der Entwurf sieht die Möglichkeit vor, die forstpolizeilichen Aufgaben nicht nur aufgrund der territorialen Aufteilung, sondern auch aufgrund der Kompetenzbereiche zu übertragen (Art. 10 Abs. 3). So könnten mehrere Försterinnen und Förster unterschiedliche Aufgaben innerhalb des gleichen Reviers wahrnehmen.

Diese Lockerung soll es den Betriebseinheiten auch ermöglichen, die Leitung der Betriebseinheit nicht mehr obligatorisch der Försterin oder dem Förster zu übertragen, die oder der die staatlichen Aufsichtsaufgaben wahrnimmt, sondern einer Försterin oder einem Förster mit den erforderlichen Kompetenzen.

Das System kann wie folgt skizziert werden:

Leitung des administrativen Reviers		
Verantwortliche/r Försterin/Förster A		
Region 1 Försterin/Förster B	Region 2 Försterin/Förster C	Region 3 Försterin/Förster D
Kompetenzzentrum: <i>Bewirtschaftung Holzbau Forstpädagogik und -beratung</i>	Kompetenzzentrum: <i>Bewirtschaftung Energieholz Biodiversität</i>	Kompetenzzentrum: <i>Bewirtschaftung Privatwald Schutz vor Naturgefahren</i>

Die Revierförsterinnen und -förster werden weiterhin vom Staat, von einem anderen Eigentümer von öffentlichem Wald oder von einer Betriebseinheit angestellt. Im Übrigen wird das aktuelle System, das sich bewährt hat und keine Schwierigkeiten mit sich brachte, nicht geändert (Art. 12).

Die Artikel 10 bis 12 des Entwurfs sollen die Lockerung der Bewirtschaftungsstrukturen sicherstellen.

3.3. Übrige Anpassungen

Die übrigen, im Rahmen der Gesetzesänderung vorgeschlagenen Anpassungen betreffen eine Erinnerung an die Funktionen des Waldes (Art. 1 Abs. 2 Bst. a), die Einsetzung einer Konsultativkommission für den Wald (Art. 6a), die Bezeichnung der oder des Verantwortlichen eines Forstkreises (Art. 9 Abs. 2 und 3), die finanziellen Sicherheiten in Zusammenhang mit dem Vollzug des Gesetzes (Art. 15a), die

¹ Art. 11 Abs. 3 WSG.

² Art. 10 Abs. 4 und 11 Abs. 1 LFCN.

Verfahrenskoordination im Falle einer Rodung (Art. 18), die Behandlung von Abweichungen vom Mindestabstand zum Wald (Art. 26), die Anlage von Radwegen (Art. 30 Abs. 2), den Bodenschutz (Art. 30a), Präzisierungen zur Rolle des Staates und der Gemeinden beim Schutz vor Naturgefahren (Art. 36 Abs. 1, 37 Abs. 1 und 2 und 38), die Waldrichtplanung (Art. 46–52), den Betriebsplan (Art. 53–55 und 57), Präzisierungen zu den Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden (Art. 58), die Berücksichtigung des Klimawandels bei der Politik zum Unterhalt der Bestände (Art. 58a), die Ausbildung (Art. 61 Abs. 1 und 2), die Berücksichtigung der neuen Bundesgesetzgebung im Bereich Subventionen (Art. 64 Bst. d, f und j, Art. 64a, 64e Bst. b, 64f und 66 Abs. 2 Bst. c), die Rechtsmittel gegen Entscheide von Försterinnen und Förstern (Art. 76 Abs. 1^{bis}), die strafrechtliche Sanktion für gewisse Widerhandlungen (Art. 77a–79 Abs. 1 und 2), die Verteidigung des Forstpersonals mit forstpolizeilichen Aufgaben (Art. 79a) und schliesslich eine Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (Art. 2 des Entwurfs).

4. Auswirkungen des Entwurfs

4.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Entwurf hat keine personellen Auswirkungen. Die Änderungen in Zusammenhang mit allfälligen neuen Aufgabenteilungen zwischen den Försterinnen und Förstern, die für staatliche Aufgaben zuständig sind, und den Försterinnen und Förstern, die in den Betriebseinheiten arbeiten, sind kostenneutral. Die finanziellen Auswirkungen werden begrenzt sein: Die einzigen zusätzlichen Kosten stehen in Zusammenhang mit der Einführung der Festlegung der statischen Waldgrenzen für das ganze Kantonsgebiet (Art. 21 Abs. 1). Wird jedoch die amtliche Vermessung oder die Revision der Gemeindeplanung genutzt, können die Kosten auf mehrere Jahre verteilt werden und bleiben somit unbedeutend.

4.2. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Entwurf hat keine Folgen auf der Ebene der Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden. Die jeweiligen Aufgaben von Staat und Gemeinden sowie ihre Zusammenarbeit, die in der geltenden Gesetzgebung festgelegt sind, werden nicht geändert. Der Entwurf gibt den Gemeinden in ihrer Funktion als Waldeigentümer im Gegenteil mehr Freiheit, sich so zu organisieren, wie sie es möchten, wobei die Betriebseinheiten nicht unbedingt den (administrativen) Revieren des Staates entsprechen müssen.

4.3. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit

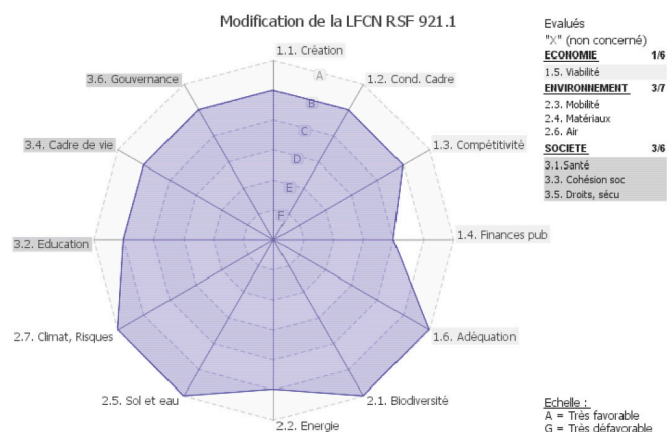
Der Entwurf entspricht der Bundesverfassung, der Kantonsverfassung, dem Bundesrecht und dem Europarecht in diesem Bereich. Was den Vollzug von Artikel 20 Abs. 2 WaG betrifft, wird er gemäss Artikel 52 WaG dem Bund zur Genehmigung vorgelegt.

4.4. Referendumsklausel

Die neuen Bestimmungen des Gesetzes unterstehen nicht dem Finanzreferendum, da die Bedingungen nach Artikel 45 der Kantonsverfassung nicht vereint sind. Insbesondere hat der Entwurf keine neuen Ausgaben zur Folge. Er untersteht hingegen dem fakultativen Gesetzesreferendum gemäss Artikel 46 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons Freiburg.

4.5. Beurteilung der Nachhaltigkeit des Entwurfs

Der Entwurf hat gesamthaft gesehen eine positive Auswirkung auf die nachhaltige Entwicklung, insbesondere im Hinblick auf die Wirtschaft und die Umwelt. Dies geht aus der Analyse hervor, die im Herbst 2017 anhand des Instruments Kompass 21 vorgenommen wurde¹, und deren Ergebnisse der folgenden Grafik entnommen werden können:



5. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der Vorentwurf wurde von Juli bis November 2017 in die Vernehmlassung gegeben. Er wurde im Allgemeinen gut aufgenommen. Es wurden zahlreiche konstruktive Bemerkungen und Vorschläge geäußert, die in diesem Entwurf weitgehend berücksichtigt wurden. Zwischen der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (die Direktion), vertreten durch das Amt, der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion und dem Amt für Vermessung und Geo-

¹ Die Ergebnisse können auf der Website des WaldA konsultiert werden: http://www.fr.ch/sff/files/pdf98/rapportboussole_lfcn.pdf.

matik fand ein Meinungs austausch statt, um die Verfahren zu vereinheitlichen, die von der Raumplanung und der amtlichen Vermessung abhängen. Es wurden Stimmen laut gegen das im Vorentwurf vorgeschlagene Ordnungsbussensystem. Eigentlich wurde mehr die Frage der Zuständigkeit, Ordnungsbussen aufzuerlegen, diskutiert, als das System an sich. Dieses bringt deutliche Verbesserungen mit sich. Die notwendigen Präzisierungen und Anpassungen wurden vorgenommen, um zu klären, wer dafür zuständig ist, diese Ordnungsbussen aufzuerlegen, wobei nie die Rede davon war, das Forstpersonal (Forstingenieurinnen und Forstingenieure sowie Försterinnen und Förster) damit zu beauftragen. Im Übrigen stiessen die Einsetzung einer Konsultativkommission für den Wald (Art. 6a) und der Grundsatz der Festlegung der statischen Waldgrenzen für das ganze Kantonsgebiet (Art. 21 Abs. 1) auf sehr positive Resonanz.

6. Kommentar zu den Bestimmungen

Art. 1 Änderung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen

Art. 1. Abs. 2 Bst. a

Die Ergänzung erinnert an die Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktion des Waldes nach Artikel 77 BV (Abs. 1), die im WaG (Art. 1 Abs. 1 Bst. a) übernommen werden. Dabei handelt es sich um die drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung (s. Art. 73 BV). Mit diesem Zusatz hält der Gesetzgeber fest, dass die optimale nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes unter Berücksichtigung dieser verschiedenen Elemente erfolgt, ohne dass eines von ihnen im Vergleich zu den anderen bevorzugt würde.

Art. 6 Abs. 1

Es handelt sich um eine reine Anpassung der Bezeichnung des Amtes aufgrund der Tatsache, dass die Verwaltungseinheiten nicht in einem Gesetz festgelegt sind; Eine neutrale Formulierung muss verwendet werden.

Art. 6a

Wenn es um den Wald geht, sind verschiedene Kreise betroffen (forst- und landwirtschaftliche Kreise, Umwelt- und Naturschutzorganisationen, Nutzer usw.). Um dem Staatsrat und der Direktion fundierte Stellungnahmen zur Waldpolitik zu ermöglichen, wird vorgeschlagen, eine Konsultativkommission für den Wald einzusetzen. Diese Kommission wird namentlich den Auftrag haben, Stellung zu Fragen allgemeiner Tragweite zur Waldpolitik, insbesondere zur Kontrolle der Umsetzung der Waldrichtplanung (Art. 51a) und zu Gesetzgebungsprojekten, die in ihre Zuständigkeit fallen (Abs. 2), zu nehmen. Ihre Zusammensetzung sowie die Kompetenzberei-

che von Gesetzgebungsprojekten, zu denen sie Stellung nehmen soll, werden im Ausführungsreglement präzisiert werden. Der Staatsrat hat zur Kenntnis genommen, dass zahlreiche Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren ihren Willen geäußert haben, in der Kommission vertreten zu sein.

Art. 9 Abs. 2 und 3 (und 12)

Die Funktionsbezeichnung wird der neuen Organisation der Forstkreise angepasst, die die Direktion festgelegt hat. Die Forstingenieurinnen und Forstingenieure, die die Forstkreise leiten (ursprünglich waren es sechs und seit dem 1. März 2016 sind es noch vier), heissen nun «Forstkreisleiterin oder Forstkreisleiter».

Art. 10 und 11

Mit den Artikeln 10 und 11 des Entwurfs wird die Absicht umgesetzt, die Entwicklung der forstlichen Strukturen zu erleichtern¹.

Das WaG schreibt den Kantonen vor, ihr Gebiet nicht nur in Kreise sondern auch in Reviere einzuteilen². Diese sind als Verwaltungskreise zu verstehen, in denen die Försterinnen und Förster unter anderem Aufsichtsaufgaben wahrnehmen.

Bei der Ausarbeitung des WSG wollte der Kanton Freiburg seinen Revieren gewisse Kompetenzen für die Bewirtschaftung verleihen. Deshalb sind gegenwärtig die administrativen Reviere (im Sinne von Aufsichtsgebieten) und die Bewirtschaftungseinheiten ein und dasselbe; sie sind in «*Revierkörperschaften*» zusammengefasst. Den Revierförsterinnen und Revierförstern kommt somit eine doppelte Last zu: Sie haben einerseits die Funktion der Unternehmensleitung (die die Betriebseinheit führen muss), und andererseits stellen sie die Aufsicht der Wälder im (administrativen) Revier sicher. In letzterer Funktion nehmen sie Aufgaben des Staates wahr. Die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Revierkörperschaften wird in einer Vereinbarung geregelt³.

Wie weiter oben erläutert, will man heute den Revierkörperschaften mehr Flexibilität geben. Daher werden die administrativen Reviere und die Betriebseinheiten von nun an im Gesetz klar unterschieden. Die Bezeichnung der bisherigen Revierkörperschaften wird in «*Betriebseinheiten*» umgeändert. Diese Anpassung wird entsprechend der gegenwärtigen Praxis und in Folge der Einführung dieser Einheiten vorgenommen. So lässt sich eine Verwechslung mit den administrativen Revieren vermeiden.

Wie bereits heute muss das Gebiet der Betriebseinheiten rationell festgelegt werden (Art. 10 Abs. 2 WSG und 11 Abs. 1 des Entwurfs). Die Grenzen der Reviere richten sich somit,

¹ siehe weiter oben, Ziff. 3.2.2.

² Art. 51 Abs. 2 WaG.

³ Art. 15 WSR.

soweit möglich, nach den Grenzen der Betriebseinheiten. Um das System jedoch möglichst flexibel zu gestalten, kann ein Revier das ganze Gebiet oder einen Teil des Gebiets von einer oder mehreren Betriebseinheiten abdecken (und umgekehrt) (Art. 10 Abs. 2).

Diese Lockerung hat zur Folge, dass die hoheitlichen Aufgaben (also die «forstpolizeilichen Aufgaben» im weitesten Sinne) nicht mehr unbedingt von einer Revierförsterin oder einem Revierförster wahrgenommen werden müssen. Sie können nach einem territorialen System oder nach Kompetenzbereichen zwischen mehreren Försterinnen oder Förstern aufgeteilt werden (Art. 10 Abs. 3). Diese Aufgaben werden in einer Vereinbarung zwischen dem Staat und der Betriebseinheit aufgeführt, wie dies bereits heute der Fall ist.

Schliesslich ist vorgesehen, dass die Betriebseinheiten im Gegensatz zur heutigen Praxis noch vor ihrer Bildung Eigentümerinnen und Eigentümer von Privatwäldern aufnehmen können¹ (Art. 11 Abs. 3). Interessierte Eigentümer können sich so an der Ausarbeitung der Statuten und den Betriebsregeln der Betriebseinheiten beteiligen.

Art. 12

Bei dieser Bestimmung handelt es sich lediglich um eine formelle Anpassung der Bezeichnung der Betriebseinheiten und der Leiterinnen und Leiter der Forstkreise (s. Kommentar zu den Art. 9, 10 und 11).

Art. 15a

In Anwendung von Artikel 50 WaG müssen die zuständigen kantonalen Behörden umgehend die nötigen Massnahmen zur Beseitigung rechtswidriger Zustände treffen können. Das Bundesrecht befugt die Kantone zur Erhebung von Kauttionen und zur Ersatzvornahme.

Es ist vorgesehen, diese Bestimmung im WSG zu konkretisieren. Das Amt wird von den Empfängern von Leistungen (namentlich Rodungen) finanzielle Sicherheiten verlangen können, um die Wahrnehmung der Pflichten in Zusammenhang mit dem Vollzug des Gesetzes zu gewährleisten. Das Ausführungsreglement regelt die entsprechenden Modalitäten. Wenn die Pflichten erfüllt sind, werden die Sicherheiten zurückerstattet.

Art. 18

Absatz 1 konkretisiert die Anforderungen der Bundesgesetzgebung und der Rechtsprechung über die Koordination von Verwaltungsverfahren. So ist vorgesehen, dass das Gesuch um Rodungsbewilligung gleichzeitig mit der Akte, die das massgebliche Verfahren lanciert, öffentlich aufgelegt werden muss.

¹ Art. 11 Abs. 3 WSG.

Dies kann zum Beispiel bei einem Baubewilligungs- oder einem Raumplanungsverfahren der Fall sein. Die Dauer der Auflage beträgt dreissig Tage. Dies entspricht dem System nach Artikel 3 Abs. 2 RPBR, gemäss dem eine öffentliche Auflage für Baubewilligungsgesuche, mit denen gleichzeitig ein Rodungsgesuch aufgelegt werden muss, 30 Tage dauert. Das Amt wird daher Rodungen, die mit einem massgeblichen Verfahren verbunden sind, nicht mehr öffentlich auflegen. Die Behörde, die für das massgebliche Verfahren zuständig ist, wird dies tun, wie dies bereits heute in der Praxis der Fall ist. Absatz 2 sieht daher vor, dass eine allfällige Einsprache nicht mehr beim Amt eingereicht wird, sondern bei der Behörde oder dem Organ, die oder das für die Veröffentlichung zuständig ist.

Wenn ein Gesuch um Rodungsbewilligung nicht mit einem massgeblichen Verfahren verbunden ist (was eine Ausnahme darstellt), sieht Abs. 5 vor, dass das Vollzugsreglement die Modalitäten für das Verfahren zur Erteilung der Rodungsbewilligung festlegt.

Art. 19

Artikel 19 WSG bezieht sich auf die Ersatzabgabe, die die Differenz zwischen geleistetem Ersatz und gleichwertigem Realersatz betrifft. Diese Abgabe wurde bei der Änderung vom 16. März 2012 des Bundesgesetzes über den Wald aufgehoben². Folglich wird Artikel 19 WSG aufgehoben.

Er wird durch die Vollzugsvorschriften der Bundesgesetzgebung im Bereich Realersatz in Zusammenhang mit den Massnahmen zur Flexibilisierung der Waldflächenpolitik ersetzt, die der Bund 2012 ergriffen hat³. Für jede Rodung ist in derselben Gegend mit standortgerechten Arten Realersatz zu leisten⁴. Diese Massnahmen müssen im Grundbuch⁵ vermerkt werden, wie Absatz 1 präzisiert. Ist die Ersatzmassnahme ergriffen worden, kann das Amt die Anmerkung löschen lassen (Abs. 2).

Es sei darauf hingewiesen, dass die Kantone in Gebieten mit zunehmender Waldfläche und, ausnahmsweise, in den übrigen Gebieten zur Schonung von landwirtschaftlichem Kulturland oder von ökologisch oder landschaftlich wertvollen Gebieten unter strengen Bedingungen auf den Realersatz bei Rodungen verzichten können⁶.

Einführung zu den Artikeln 21, 22, 22a und 22b

Mit diesen Bestimmungen sollen die zuvor erwähnten Massnahmen zur Flexibilisierung der Waldflächenpolitik im kantonalen Gesetz konkretisiert werden. Die Kantone haben nun die Möglichkeit, eine Waldfeststellung anzuordnen,

² Aufhebung von Art. 8 WaG.

³ siehe weiter oben, Ziff. 3.1.

⁴ Art. 7 Abs. 1 WaG.

⁵ Art. 11 WaV.

⁶ Art. 7 Abs. 2 WaG.

und zwar nicht nur in Gebieten, in denen Bauzonen an den Wald grenzen oder in Zukunft grenzen sollen, sondern auch ausserhalb dieser Zonen, in Gebieten, «in denen der Kanton eine Zunahme des Waldes verhindern will»¹. Die sogenannten statischen Waldgrenzen, die bis anhin nur gegenüber Bauzonen möglich waren, heben also den dynamischen Waldbegriff auf².

Wie bereits erwähnt, schlägt der Staatsrat vor, die Festlegung der statischen Waldgrenzen für das ganze Kantonsgebiet anzuwenden. Gemäss Artikel 12a WaV ist diese Absicht im revidierten kantonalen Richtplan festgehalten³.

Die neuen Artikel 21–22b WSG ermöglichen die Umsetzung dieser Festlegung.

Art. 21 und 22

Um diese neue Praxis zu systematisieren, sieht der Entwurf eine Unterteilung gemäss dem Auslöser des Feststellungsverfahrens vor: einerseits die Feststellung von Amtes wegen, (Art. 21) und andererseits die Feststellung auf Antrag (Art. 22). Die Feststellungen von Amtes wegen werden im ganzen Kantonsgebiet durchgeführt (Art. 21 Abs. 1). Sie finden grundsätzlich bei der amtlichen Vermessung, ihrer Aktualisierung oder im Rahmen einer Gesamtrevision oder Änderung des Ortsplans statt (Art. 21 Abs. 2). Dieses Vorgehen führt zu grossen Kosteneinsparungen. Die übrigen Feststellungen werden auf Antrag jeder Person, die ein schutzwürdiges Interesse nachweist, oder in Zusammenhang mit einer Rodung durchgeführt (Art. 22 Abs. 1). Die Modalitäten der praktischen Anwendung dieser Bestimmungen werden im Ausführungsreglement festgelegt, wobei insbesondere dafür zu sorgen ist, dass die Feststellung von Amtes wegen gemäss Artikel 21 auf das Revisionsprogramm der Ortsplanung abgestimmt ist.

Die Herausforderungen bei der Festlegung der betreffenden Gebiete liegen nicht nur im Forstbereich; auch die landwirtschaftlichen Interessen, die Grundsätze der Raumplanung, die wirtschaftlichen Sachzwänge sind eng damit verknüpft. Angesichts der Bedeutung der Frage, die nicht nur eine technische, sondern auch eine politische Bedeutung hat, wird es (wie es bereits heute der Fall ist⁴) Aufgabe der Direktion (und nicht des Amtes) sein, die statischen Waldgrenzen entsprechend den Nutzungszonen festzulegen (Art. 21 Abs. 1). Falls das Feststellungsverfahren jedoch in Zusammenhang mit einem Rodungsgesuch steht, ist die zuständige Behörde diejenige, die zur Bewilligung der Rodung befugt ist (Art. 22 Abs. 2). Dies ist im Übrigen bereits heute so⁵.

¹ Art. 10 Abs. 2 Bst. b WaG und 12a WaV.

² Art. 2 Abs. 1 WaG.

³ Vgl. Projektblatt T 307 des revidierten kantonalen Richtplans.

⁴ Art. 21 Abs. 1 WSG.

⁵ Art. 21 Abs. 2 WSG. Art. 10 Abs. 3 WaG verweist im Übrigen auf Art. 6 WaG.

Art. 22a

Artikel 22 Abs. 1 WSG verweist lediglich auf das für Rodungen geltende Verfahren. Der ehemalige Artikel 19 Abs. 2 WSR (der vorsah, dass das Rodungsgesuch in Zusammenhang mit einem Baubewilligungsgesuch gleichzeitig während 14 Tagen öffentlich aufgelegt wird) wurde am 1. Dezember 2009 mit Wirkung auf den 1. September 2010 aufgehoben. Daraus folgt, dass die Dauer der Auflage in Zusammenhang mit einer Waldfeststellung in jedem Fall 30 Tage beträgt. Es wird daher vorgeschlagen, diese Frist direkt im Gesetz festzulegen (Abs. 1). Das Amt, das den Plan öffentlich auflegen muss, sorgt dafür, dass dies vor der Auflage des allfälligen massgeblichen Verfahrens (Aktualisierung der Vermessung, Revision oder Änderung einer Ortsplanung, Rodungsverfahren) geschieht, um Verzögerungen beim Verfahren zu verhindern. Eine Beschwerde gegen die Waldfeststellung könnte die Durchführung des massgeblichen Verfahrens verzögern.

Die Form der Feststellungsverfügung wird im Ausführungsreglement präzisiert werden müssen (Abs. 3, 2. Satz). Auf materieller Ebene werden die in Artikel 21 des Entwurfs vorgesehenen statischen Waldgrenzen auf dem ganzen Kantonsgebiet (Feststellung von Amtes wegen) neue Geobasisdaten nach kantonalem Recht im Sinne von Artikel 3 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über Geoinformation darstellen. Die in Artikel 22 des Entwurfs vorgesehenen, unter gewissen Umständen auf Antrag durchgeführten Waldfeststellungen stellen punktuelle Aktualisierungen der statischen Waldgrenzen dar.

Die Kosten gehen zulasten der Antragstellerin oder des Antragstellers. Dabei kann es sich um die Gemeinde handeln, die ihre Ortsplanung öffentlich auflegt, oder den Kanton, wenn er die Initiative für das Verfahren ergreift, oder die Person, die die Rodungsbewilligung beantragt hat (Abs. 5).

Art. 22b

Die Festlegung der Waldgrenzen ist im Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen aufgeführt.

Art. 23 Abs. 2

Gegenwärtig sieht das Gesetz vor, dass die Vermarktungskosten zu Lasten der Waldeigentümerinnen und -eigentümer gehen. Es kommt vor, dass die Person, die die Vermarktung beantragt, nicht die Eigentümerin oder der Eigentümer ist (z. B. der Besitzer einer benachbarten Liegenschaft des Waldes im Rahmen einer neuen Einzonung); damit alle Fälle geregelt sind, ist vorgesehen, dass die antragstellende Person die Vermarktungskosten trägt.

Art. 26

Bei Bauten in Waldnähe können Abweichungen vom gesetzlich festgelegten Mindestabstand (20 m) gewährt werden (Abs. 1, der den Wortlaut des geltenden WSG übernimmt). Im Unterschied jedoch zu Abweichungen im Baubereich¹ werden die Eigentümerin oder der Eigentümer des an das Grundstück, auf dem das Gebäude erstellt werden soll, angrenzenden Waldes, weder konsultiert, noch informiert. Die Veröffentlichung im Amtsblatt genügt nicht. Ihre oder seine Interessen können jedoch betroffen sein: So könnte zum Beispiel der Unterhalt des Grundstückes gefährdet werden. Der Entwurf schlägt neu vor, dass diese Waldeigentümerin oder dieser Waldeigentümer informiert wird, bevor das Abweichungsgesuch gestellt wird, und dass seine oder ihre Stellungnahme dem Dossier beigefügt wird (Abs. 2), wobei es den Eigentümern freisteht, einen Abweichungsvertrag nach Art. 133 RPBG zu unterzeichnen. Diese Stellungnahme wäre jedoch nicht bindend: Die Behörde wird anschliessend die Interessen abwägen müssen (Abs. 3). Sie kann das Fehlen einer solchen Stellungnahme im Dossier beurteilen wie sie möchte. Die in den Gesetzgebungen über den Wald und die Raumplanung vorgesehenen Rechtsmittel bleiben vorbehalten.

Nach dem geltenden Gesetz kann die Person, die eine Abweichung vom Waldabstand beantragt, verpflichtet werden, eine Erklärung zu unterzeichnen, wonach sie auf die Geltendmachung von Haftpflichtansprüchen für Schäden verzichtet. Dies wird nun zur Pflicht. Um die Rechte der Waldeigentümer zu stärken, sieht der Entwurf zudem vor, dass die Abweichung zudem für die Begünstigte oder den Begünstigten mit einer Beteiligung an den Unterhaltskosten des betroffenen Waldrandabschnitts verbunden wird. Die Waldeigentümerin oder der Waldeigentümer bleibt jedoch für den Unterhalt des Waldes zuständig. Diese Pflichten werden im Grundbuch vermerkt, wie dies gegenwärtig für den Verzicht auf Haftpflichtansprüche der Fall ist (Abs. 4).

Art. 30 Abs. 2

Das Betreten und Befahren des Waldes sind in Artikel 14 und 15 WaG und 27 bis 30 WSG geregelt.

Das WaG sieht vor, dass die Kantone dafür sorgen, dass der Wald der Allgemeinheit zugänglich ist (Art. 14 Abs. 1 WaG). Es übernimmt den in Artikel 699 ZGB festgelegten Grundsatz, dass das Betreten von Wald und Weide in ortsüblichem Umfange jedermann gestattet ist. Aufgrund dessen Bedeutung wird die Zuständigkeit, Einschränkungen aufzuerlegen, den Kantonen delegiert. Die starke Inanspruchnahme des Waldes durch neue Sportarten wie mountainbiken ausserhalb der Fahrwege überschreitet bei Weitem die Grenzen des Rechts auf freien Zugang. Diese Aktivitäten verlangen nach einer Reglementierung, die die Interessen der Waldeigentü-

mer berücksichtigt, um zu vermeiden, dass sich deren Recht auf eine reine Formfrage reduziert.²

Die Reglementierung für Fahrräder, andere Fahrzeuge (ausser Motorfahrzeuge, Art. 15 WaG) und Reiten im Wald ist in Artikel 30 WSG vorgesehen. Dieser Artikel verbietet das Radfahren, das Verkehren mit anderen Fahrzeugen und das Reiten abseits der Strassen und Fahrwege und ausserhalb der besonders gekennzeichneten Strecken. Sie werden vom Amt in den Waldsektoren gestattet, die überwiegend der Erholungsfunktion dienen, wo es die übrigen Waldfunktionen erlauben.

Der zunehmende Anteil der sanften Mobilität (Wandern, Jogging, Radfahren) und die zunehmende Ausübung von Sport im Wald erfordern den Zusatz eines zweiten Absatzes zu Artikel 30. Dieser fördert die Anlage von Radwegen im Rahmen von offiziellen Routen, wo es die übrigen Funktionen des Waldes erlauben, unter Berücksichtigung der drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung.

Diese Anlagen unterstehen der Reglementierung bezüglich Baubewilligungen (Art. 24 und 25 WSG), nachteiliger Nutzungen (Art. 16 WaG und 31 WSG), Rodungen (Art. 11 WaG und 17 ff. WSG) sowie der Bewilligung zur Durchführung von grossen Veranstaltungen im Wald (Art. 14 Abs. 2 Bst. b WaG, Art. 11 JaG³ und 12 SchutzV⁴). Für sie gilt der Vorbehalt gemäss Artikel 65 Abs. 1 TG⁵. Anhand dieser Anlagen können auch die Aktivitäten der Radfahrer und Mountainbiker kanalisiert werden, die von den übrigen Waldnutzern als häufigste Ursache für Störungen angegeben werden⁶.

Art. 30a

Der Bodenschutz wird durch die Bundesverordnung vom 1. Juli 1998 über Belastungen des Bodens sichergestellt⁷. Sie enthält eine Reihe von Vorschriften, darunter namentlich die folgende:

«Wer Anlagen erstellt oder den Boden bewirtschaftet, muss unter Berücksichtigung der physikalischen Eigenschaften und der Feuchtigkeit des Bodens Fahrzeuge, Maschinen und Geräte so auswählen und einsetzen, dass Verdichtungen und andere Strukturveränderungen des Bodens vermieden werden, welche die Bodenfruchtbarkeit langfristig gefährden.»

Angeichts der Schäden, die Forstmaschinen anrichten können, ist es wichtig, im Gesetz an diese Verpflichtungen zu erinnern.

² H.-P. Jenni, «Vor lauter Bäumen den Wald noch sehen»: Schriftenreihe Umwelt Nr. 210 S. 25, publiziert vom Bundesamt für Umwelt, Bern 1994.

³ Gesetz über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG, SGF 922.1)

⁴ Verordnung über den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (SchutzV, SGF 922.13)

⁵ Gesetz über den Tourismus (TG, SGF 951.1)

⁶ Vgl. «Die Schweizer Bevölkerung und ihr Wald», Bericht zur zweiten Bevölkerungsumfrage Waldmonitoring soziokulturell WaMos 2, BAFU 2013.

⁷ VBo; SR 814.12.

¹ S. Art. 147 RPBG.

Art. 36 Abs. 1

Im Rahmen des Schutzes vor Naturgefahren sieht die Änderung von Artikel 36 Abs. 1 WSG vor, dass der Kanton mit geeigneten Massnahmen für die Verbesserung und die Erhaltung der Schutzfunktion des Waldes, für die Sicherheit der Menschen und erheblicher Sachwerte sorgt. Diese Bestimmung setzt die Änderung von Artikel 19 WaG vom 18. März 2016 um.

Unter geeigneten Massnahmen sind die verschiedenen Schutz- und vorbeugenden Massnahmen (Produktion von Basisdaten, Gefahrenkarten) sowie organisatorische Massnahmen und der forstliche Bachverbau zu verstehen.

Art. 37 Abs. 1, 1. Satz, und 2, 3. Satz

Mit der Änderung von Abs. 1 wird lediglich das verwendete Vokabular modernisiert («Vorbeugung» anstatt «Bekämpfung»). Die Schutzmassnahmen sind Teil der vorbeugenden Massnahmen in Verbindung mit einem integralen Risikomanagement für Naturgefahren.

Mit Absatz 2 soll die Nachführung der Naturgefahrenkarten zu einer Priorität gemacht werden. Die ersten wurden 1995 für den voralpinen Bereich erstellt. Die Karten wurden 2012 fertiggestellt. Die Nachführung der Karten ist grundsätzlich pro Gemeinde vorgesehen, wenn möglich im Rahmen der Revision der Ortsplanung.

Art. 38 Abs. 2, 3, 4, 5 und 6

Während des Vernehmlassungsverfahrens wurden gewisse Stimmen laut, die verlangten, dass der Ausdruck «*adopter*» dahingehend geändert wird, dass es Sache der Gemeinden ist, die Schutzmassnahmen auszuführen (im Sinne des deutschen Textes, der «*ergreifen*» verwendet). Darum geht es in der Änderung von Abs. 2.

Der Ausdruck der «*geeigneten Massnahmen*» wurde absichtlich gewählt, damit die gleiche Terminologie wie in Artikel 36 Abs. 1 des Entwurfs verwendet wird. Angesichts ihrer Vielfalt ist es nicht möglich, einen Katalog aller möglichen Massnahmen zu erstellen. Diese Änderung zieht keine zusätzliche Pflicht für die Gemeinden nach sich.

Grundsätzlich ist es Sache der Gemeinden, diese Massnahmen zu finanzieren. In gewissen Gemeinden gab es jedoch Probleme in Zusammenhang mit der Kostenübernahme für Schutzmassnahmen: Drittpersonen, die entscheidende Vorteile daraus ziehen (nämlich die Senkung des Risikos für Güter, die den Drittpersonen gehören), bzw. deren Bauten und Anlagen die Kosten für die Massnahmen verteuern, sollten sich an ihrer Finanzierung beteiligen, was diese ablehnen. Aus diesem Grund wird Artikel 38 des aktuellen WSG durch einen neuen Absatz 3 ergänzt. Diese Vorschrift richtet sich

nach jener, die in Artikel 45 Abs. 2 und 46 des Gewässergesetzes vom 18. Dezember 2009 eingeführt wurde¹.

Es gab gelegentlich Zweifel bezüglich der Zuständigkeit der Gemeinden für Notfallmassnahmen bei Naturgefahren. Der Entwurf nimmt nun eine nützliche Klärung vor, indem er den Gemeinden formell erlaubt, bei unmittelbar drohender Gefahr Massnahmen zur Beschränkung des Zugangsrechts zu ergreifen (Abs. 4). Im Übrigen bleiben die Notfallmassnahmen, die basierend auf Artikel 128 und 170 RPBG ergriffen werden können, vorbehalten.

Wie bereits heute werden diese Massnahmen weiterhin vom Amt kontrolliert und koordiniert (Abs. 5).

Auf Ersuchen gewisser Gemeinden wird vorgesehen, dass die Behörden zu Grundstücken Dritter Zutritt haben, um Anlagen zum Schutz vor Naturgefahren zu kontrollieren und zu unterhalten (Abs. 6).

Einführung zu den Artikeln 46 Abs. 2 Bst. b und c, 48, 49 Abs. 1, 50 Abs. 1, 2 und 4, 51, 52, 53 Abs. 1 und 3, 54, 55 und 57

In all diesen Artikeln muss die Terminologie zur forstlichen Planung an die aktuellen Bezeichnungen angepasst werden.

- > Die *Waldrichtplanung*. Die forstliche Planung umfasst gegenwärtig die Planungsgrundlagen, den regionalen Waldentwicklungsplan und den Betriebsplan². Der Staat hat jedoch beschlossen, einen kantonalen Waldentwicklungsplan umzusetzen, der neben allfälligen regionalen Waldentwicklungsplänen bestehen wird. Ab jetzt spricht man in diesem Zusammenhang von «*Waldrichtplanung*». Die Artikel, die den Ausdruck «*regionaler Waldentwicklungsplan*» enthalten, müssen daher entsprechend angepasst werden. Wenn nötig können die bestehenden regionalen Waldentwicklungspläne mit der Zeit durch Betriebspläne auf einer breiteren Ebene ersetzt werden (z. B. der interkantonale regionale Waldentwicklungsplan der Broye).
- > Der *Betriebsplan*. Diese Änderung betrifft nur den französischen Text.

Art. 47

Das Hinzufügen der Erschliessung in die Planungsgrundlagen entspricht dem Ziel des Bodenschutzes gemäss Artikel 30a des Entwurfs, insbesondere betreffend die Feinerschliessung (Rückegassen usw.). Zudem kann auf diese Weise eine der durch die Änderung vom 18. März 2016 des WaG vorgesehenen Beitragsbedingungen erfüllt werden³.

¹ GewG; SGF 812.1.

² Art. 46 Abs. 2 WSG.

³ Art. 38a Abs. 1 Bst. g WaG.

Art. 50

Mit Absatz 2 wird die Dauer der öffentlichen Vernehmlassung geändert. Diese wird von zwei auf drei Monate verlängert und ermöglicht es so dem kantonalen Gesetz, sich an die allgemeine Praxis des Staates anzupassen.

Der zweite Satz von Absatz 4 wird aufgehoben. Hier soll die Praxis in Bezug auf die Sachpläne auf die Waldrichtplanung ausgerichtet werden. Diese wird als Sachplan betrachtet; die Sachpläne werden den Gemeinden jedoch nicht erneut unterbreitet, sobald das Vernehmlassungsverfahren abgeschlossen ist.

Art. 51a

Um die betroffenen Kreise bei der Umsetzung der Waldrichtplanung miteinzubeziehen, wird die Konsultativkommission für den Wald (Art. 6a) mit deren Kontrolle beauftragt.

Art. 53

Der Betriebsplan muss die Ziele der Waldrichtplanung berücksichtigen. Er bildet hauptsächlich das Lenkungsinstrument der Waldeigentümerin oder des Waldeigentümers bzw. der Betriebsleiterin oder des Betriebsleiters. Er muss gleichzeitig die Ziele des öffentlichen Interesses und die Ziele der Eigentümerin oder des Eigentümers beinhalten.

Art. 54

Aktuell sieht das Gesetz vor, dass für die öffentlichen Wälder ein Betriebsplan erstellt werden muss, für Privatwald jedoch nur auf Gesuch. Bei überwiegendem öffentlichem Interesse kann ein Betriebsplan für die Privatwälder erstellt werden¹.

Der Entwurf nimmt leichte Änderungen an diesem System vor, das der gegenwärtigen Praxis entspricht. Das System funktioniert nun wie folgt.

Als Erstes müssen Eigentümerinnen oder Eigentümer von öffentlichem Wald (also eine Eigentümerin oder ein Eigentümer, eine Waldbesitzervereinigung oder eine Betriebseinheit) immer einen Betriebsplan für ihren Wald erstellen (Abs. 1).

Die Eigentümer von Privatwald (also eine Eigentümerin oder ein Eigentümer, eine Waldbesitzervereinigung) können selbst (und nicht mehr auf Gesuch) einen Betriebsplan erstellen (Abs. 2).

Bei überwiegendem öffentlichem Interesse ist nun vorgesehen, dass das Amt einen Betriebsplan für die Privatwälder erstellt (Abs. 3).

Art. 55

Gemäss dem geltenden Recht obliegt die Genehmigung des Betriebsplans der Direktion². Da dieser Plan höchst technischer Natur ist, sollte er gemäss dem Wunsch der Direktion selbst vom Amt genehmigt werden (Abs. 1).

Absatz 2 ist eine reine Anpassung an die aktuelle Praxis: Der Eigentümer erstellt den Plan auf seine Kosten und der Staat beteiligt sich, je nach öffentlichem Interesse, in technischer und finanzieller Hinsicht. Handelt es sich um ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Artikel 54 Abs. 3 des Entwurfs, übernimmt das Amt die gesamten Kosten für die Ausarbeitung des Betriebsplans.

Art. 57

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die aktuelle Frist von 25 Jahren für die Revision eines Betriebsplans zu lang ist. Es wird vorgeschlagen, diese Frist auf 15 Jahre zu kürzen. Im Übrigen handelt es sich um eine terminologische Anpassung, die nur den französischen Text betrifft.

Art. 58

Diese Bestimmung enthält eine Anpassung an die neuen Artikel 26–27a WaG im Bereich der Bekämpfung von Schadorganismen: Die neue Bundesgesetzgebung sieht eine Überwachung und ein Eingreifen auch ausserhalb der Wälder vor. Im Wald wird der Gesundheitszustand der Bestände und das Auftreten von schädlichen Organismen wie Schädlingen oder Krankheiten überwacht, während ausserhalb der Wälder nur die besonders gefährlichen Organismen überwacht werden (Abs. 2). Diese Überwachung wird vom Amt und den Eigentümern sichergestellt werden. Im Waldesinnern sind die Waldeigentümer betroffen. Ausserhalb der Wälder sind die Inhaberinnen und Inhaber von Pflanzen verantwortlich.

Die Waldeigentümerinnen und -eigentümer und die Inhaberinnen und Inhaber von Pflanzen ergreifen die in Abs. 3 und 4 vorgesehenen Massnahmen auf ihre Kosten.

Handelt es sich um besonders gefährliche Schadorganismen, erlässt die Direktion wenn nötig eine Verordnung, in der die Bekämpfungsmassnahmen, die Befugnisse und die Finanzierung präzisiert werden (Abs. 5). Grundsätzlich werden die Kosten, wie in Absatz 6 vorgesehen, vom Kanton übernommen. In diesem letzteren Fall können die Waldeigentümerinnen und -eigentümer nicht für Schäden aufgrund von Naturereignissen oder Schadorganismen verantwortlich gemacht werden. Seit der Änderung von Artikel 48a WaG vom 18. März 2016 handelt es sich um eine Kausalhaftung, deren Last ausschliesslich auf dem «*schuldhaften Verursacher*» liegt. Die kantonale Waldgesetzgebung passt sich also entsprechend an und sieht vor, dass die Kosten für die Prävention und die

¹ Art. 54 Abs. 1, 2 und 3 WSG.

² Art. 55 Abs. 1 WSG.

Bekämpfung der besonders gefährlichen Schadorganismen vom Kanton übernommen werden. Dieser erhält dann die in Artikel 37b WaG vorgesehenen Abfindungen des Bundes (Abs. 6). Gegenwärtig decken diese Abfindungen 40% der Kosten. Es kann jedoch nicht vorausgesagt werden, ob diese Praxis unter der neuen Programmvereinbarung 2020–2023 weitergeführt wird. Dank der direkten Intervention des Amtes wird die Wirksamkeit der Massnahmen im Übrigen stark verbessert.

Art. 58a

Dieser neue Artikel setzt eines der neuen Hauptziele des WaG um, das in den Artikeln 28a (im Schutzwald) und 37a WaG (ausserhalb des Schutzwaldes) beschrieben ist.

Es erweist sich zudem als nützlich, diese Empfehlungen im Rahmen der subventionierten Massnahmen und Projekte im Sinne des neuen Artikels 38a WaG verbindlich vorzuschreiben.

Art. 61 Abs. 1 und 2

Die Bezeichnung der Funktionen wird infolge der Änderung von Artikel 21a WaG vom 18. März 2016 angepasst. Sie betrifft namentlich die neue, 2013 eingeführte zweijährige Grundausbildung EBA für die Forstpraktikerinnen und Forstpraktiker. Die Organisation der Kurse und die Information werden im Ausführungsreglement behandelt.

Absatz 2 setzt die vom Bund auferlegten obligatorischen Kurse zur Sensibilisierung um.

Art. 64 Bst. d, f und j

Die Massnahmen in Zusammenhang mit den forstlichen Infrastrukturen müssen sowohl inner- als auch ausserhalb von Schutzwäldern unterstützt werden, weshalb der Gesetzestext angepasst wird.

Die Verhütung und Behebung von Waldschäden ausserhalb des Schutzwaldes ist gedeckt durch den neuen Artikel 37a WaG, der anhand von Programmvereinbarungen umgesetzt werden wird. Artikel 64 Bst. f muss dementsprechend angepasst werden: Es sind also nur die Massnahmen zum Schutz vor Naturgefahren im Sinne von Artikel 38 WSG betroffen, die nicht durch die Bestimmungen des Bundes gedeckt werden (z. B. Schutz eines Wanderwegs).

Bei Buchstabe j handelt es sich um eine Anpassung in Zusammenhang mit dem neuen Absatz 2 von Artikel 30 des Entwurfs. Um die Errichtung von offiziellen Routen für den sanften Verkehr zu fördern (kantonales Velonetz), hat der Staat die Möglichkeit, den Waldeigentümern eine Subvention für zusätzliche Kosten in Zusammenhang mit dem Ausbau von Waldwegen zu gewähren. Dazu gehört beispielsweise das Anbringen einer feineren Deckschicht auf den Wegen, die das Radfahren auf Waldwegen erleichtert. Nur Wege, die

zum kantonalen Velonetz gehören, können subventioniert werden. Es sei daran erinnert, dass der Staat den Waldeigentümern bereits eine Subvention gewährt für die Leistungen, die sie zugunsten der Erholungsfunktion des Waldes gemäss Buchstabe b erbringen, und dass es der Bereitstellung zusätzlicher Mittel durch den Kanton bedarf, damit dieser neue Subventionstatbestand aktiviert werden kann.

Art. 64a

Hier wird der neue Artikel 64f zur Liste der Bestimmungen hinzugefügt.

Art. 64e Bst. b

Hierbei handelt es sich ebenfalls um eine Anpassung: Es wird auch auf die in den Buchstaben e, f und g von Artikel 38a Abs. 1 WaG erwähnten Finanzhilfen des Bundes verwiesen, die aus der neuen Version vom 18. März 2016 hervorgehen.

Art. 64f

Dieser neue Artikel ist eine Anpassung an die neuen Artikel 37a und 37b WaG. Und zwar gewährt der Staat mit dem Bund (im Rahmen von Programmvereinbarungen) Subventionen für die Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden ausserhalb des Schutzwaldes. Artikel 64 WSG sieht vor, dass der Staat für Produkte, die vom Bund nicht finanziell unterstützt werden, Subventionen gewähren kann.

Art. 66 Abs. 2 Bst. c

Das Kriterium der Finanzkraft der Beitragsempfängerinnen und -empfänger, das im geltenden Text steht, wird aufgegeben, da sich ein solches Kriterium in Anbetracht der Vielfalt der Empfänger nur sehr schwer feststellen und anwenden lässt. Es wurde im Übrigen bis anhin nie angewendet.

Art. 76

Die Revierförsterinnen und -förster treffen bestimmte Entscheide (Holzschlagbewilligungen, Bewilligung des Verbrennens von Schlagabraum usw.) im Namen des Amtes. Nach dem geltenden Recht müssen Beschwerden gegen diese Entscheide bei der Direktion eingereicht werden. Damit eine Überlastung dieser Behörde vermieden werden kann, sollte im Gesetz festgehalten werden, dass gegen Entscheide einer Revierförsterin oder eines Revierförsters innerhalb von zehn Tagen beim Amt Einsprache erhoben werden kann.

Einführung zu den Artikeln 77–79

Ziel dieser Bestimmungen ist es, dass Übertretungen der Waldgesetzgebung (d. h. kleinere Verstösse) mit Ordnungsbussen sanktioniert werden können. Das aktuelle System, nach dem die Personen, welche die Übertretung begangen

haben, bei der Staatsanwaltschaft angezeigt werden und einen Strafbefehl erhalten, ist im Verhältnis zur begangenen Rechtsverletzung unverhältnismässig. So müssen die besagten Personen neben der Busse auch für die Verfahrenskosten aufkommen, die sich auf mehrere hundert Franken belaufen können.

Es ist daher vorgesehen, dass Übertretungen konkreter Bestimmungen des WSG (nämlich Art. 30, 32 Abs. 1, 33 Abs. 1 und 44 Abs. 2) von nun an mit Ordnungsbussen geahndet werden (was im Ausführungsreglement vorgesehen werden muss). Nebst den vorerwähnten Bestimmungen wird der Staatsrat weitere Fälle bestimmen können, in denen geringfügige Übertretungen ebenfalls mit Ordnungsbussen geahndet werden können.

Dieses Verfahren ist vergleichbar mit jenem der kantonalen Gesetzgebungen über die Jagd und die Fischerei, gemäss den Artikeln 54 und 54a JaG sowie den Artikeln 45 und 45b FischG.

Es muss betont werden, dass nur Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei und das Aufsichtspersonal des Amtes befugt sind, die Übertretungen festzustellen und die Ordnungsbussen zu verhängen (Art. 77c). In einer speziellen Verordnung (auf die in Art. 77c Abs. 1 verwiesen wird) ist festgelegt, was unter dem «Aufsichtspersonal des Amtes» zu verstehen ist. Es handelt sich um Artikel 10 Abs. 1 Bst. a AufsV. Nach dieser Bestimmung sind unter Aufsichtspersonal des Amtes folgende Personen zu verstehen: die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Wildhüter-Fischereiaufseher und die Aufseherinnen und Aufseher in den Naturschutzgebieten. Nicht mit dieser Aufgabe betraut sind namentlich die Forstkreisleiterinnen und Forstkreisleiter, die Revierförsterinnen und Revierförster und die in den Wildruhezonen tätigen Aufseherinnen und Aufseher. Damit trägt man den Debatten Rechnung, die im Grossen Rat im Zusammenhang mit der Prüfung des Gesetzesentwurfs vom 8. September 2014 zur Änderung des Justizgesetzes und anderer Gesetze stattgefunden haben: Die Idee, Forstingenieurinnen und Forstingenieure sowie Revierförsterinnen und -förster mit dieser Aufgabe zu betrauen, wurde klar abgelehnt, was dazu beigetragen hatte, dass in der Waldgesetzgebung ganz auf die Einführung des Ordnungsbussensystems verzichtet wurde.

Diese Frage muss klar unterschieden werden von der Pflicht, den Widerhandlungen gegen die Waldgesetzgebung, die das Ordnungsbussensystem nicht betreffen, nachzugehen und sie anzuzeigen. Wie schon heute (Art. 79 WSG) kommt diese Pflicht dem Forstpersonal (wie auch dem oben erwähnten Aufsichtspersonal) zu. Das Ausführungsreglement wird die betroffenen Personen bestimmen.

Art. 77 Abs. 1 Bst. a und Abs. 6

Der Verweis auf Artikel 30, 32 Abs. 1, 33 Abs. 1 und 44 Abs. 2 des WSG wird aufgehoben, da jeder Verstoss gegen diese Bestimmungen nunmehr durch eine Ordnungsbusse geahn-

det wird. Diese Bestimmungen müssen im Ausführungsreglement übernommen werden.

Absatz 6 behält das Ordnungsbussenverfahren vor, das in Artikel 77a ff. eingeführt wird.

Art 77a

Absatz 1 verleiht dem Staatsrat die Zuständigkeit, darüber zu bestimmen, welche Widerhandlungen leichte Fälle sind, die mit einer Ordnungsbusse geahndet werden, und wie hoch der Betrag dieser Bussen ist. Wie bei Widerhandlungen gegen die Strassenverkehrsvorschriften des Bundes¹, ist auch hier der Betrag der Busse pauschal. Vorleben und persönliche Verhältnisse der Täterin oder des Täters werden also nicht berücksichtigt.

Gemäss Absatz 2 muss die Obergrenze der Ordnungsbussen der im OBG vorgesehenen Grenze entsprechen. Sie liegt daher momentan bei 300 Franken². Sie kann nicht heraufgesetzt werden.

Art 77b

Dieser Artikel regelt die Fälle des Zusammentreffens mehrerer Übertretungen. Wenn eine Person mehrere Übertretungen begeht, werden die Beträge der einzelnen Ordnungsbussen zu einer Gesamtbusse addiert. Diese Lösung wurde vom Ordnungsbussengesetz des Bundes übernommen³. Es wird bewusst darauf verzichtet, eine Obergrenze der Gesamtsumme der verschiedenen Ordnungsbussen festzulegen, bei deren Überschreiten ein Ordnungsbussenverfahren ausgeschlossen wäre. Solche Fälle sollten in der Praxis ohnehin sehr selten sein, ob es sich nun um einen Wiederholungsfall handelt oder um ein einmaliges Verhalten, das mehrere Ordnungsbussen nach sich zieht. Ausserdem gelten die Widerhandlungen, die mit Ordnungsbussen bestraft werden, als leichte Fälle. Ein Vergehen, das grundsätzlich als leichter Fall eingestuft wird, bleibt dies daher, selbst wenn es später zu Wiederholungen kommt oder wenn gleichzeitig andere Vergehen (leichte oder nicht) begangen werden.

Art 77c

Nur das Aufsichtspersonal des Amtes im weiter vorne beschriebenen Sinn ist zuständig, im Bereich der Waldgesetzgebung Widerhandlungen festzustellen und Ordnungsbussen aufzuerlegen. Zudem ist die Zuständigkeit der Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei ebenfalls vorgesehen.

¹ Ordnungsbussengesetz des Bundes vom 24. Juni 1970; OBG; SR 741.03 – vgl. Art. 1 Abs. 3 OBG.

² S. Art. 1 Abs. 2 OBG.

³ S. Art. 5 Abs. 1 OBG.

Art 77d

Dieser Artikel sieht eine übliche Zahlungsfrist von dreissig Tagen vor. Erfolgt die Zahlung nicht innerhalb dieser Frist, droht der fehlbaren Person ein Strafverfahren im üblichen Sinn (vgl. Abs. 3). Gegebenenfalls muss der Beweis für die Zahlung der verhängten Ordnungsbusse vorgelegt werden können.

Wird die Busse nicht bezahlt, so wird die Widerhandlung der zuständigen Oberamtsperson gemeldet. Diese trifft den entsprechenden Entscheid. Grundsätzlich wird dies ein Strafbefehl sein, es sei denn, die angeklagte Person liefert freiwillig besondere Erklärungen.

Art 78

Aufgrund der Einführung des Ordnungsbussenverfahrens im WSG sollte die in Absatz 1 vorgeschlagene Präzisierung «nach diesem Gesetz» eingefügt werden.

Durch den Wegfall der Untersuchungsrichterinnen und -richter, die durch Staatsanwältinnen und -anwälte ersetzt wurden, ist der in Absatz 2 vorgesehene Begriff «Richter» zu restriktiv. Es scheint daher angebracht, diesen durch den weiter gefassten Begriff «Strafbehörde» zu ersetzen, der die Oberamtsperson oder die Staatsanwaltschaft umfasst.

Art. 79

Es gilt klar zu benennen, wer verpflichtet ist, die Verstösse im Bereich Wald zu ermitteln und anzuzeigen. Wie weiter oben ausgeführt, wird dies im Reglement präzisiert werden.

Art. 79a

Im Bereich der Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Jagd und die Fischerei muss das Aufsichts-Hilfspersonal einen Eid ablegen¹. Es ist angebracht, dass das Forstpersonal, das Aufsichtsaufgaben hat, dies auch tut. Es kommt vor, dass es vor den Behörden als Zeuge aussagen muss. Die Vereidigung erfolgt vor der Oberamtsperson des Orts der Haupttätigkeit der betroffenen Person.

Art. 2

Zuweilen tauchte die Frage auf, wer vom Gemeinderat oder vom beschlussfassenden Organ über den Beitritt zu einer Betriebseinheit entscheiden kann. Da die Beteiligung der Gemeinde an den Betriebskosten der Betriebseinheit durch einen solchen Beitritt zu einer gebundenen Ausgabe wird, ist das beschlussfassende Organ dafür zuständig. Das Gesetz wird in diesem Sinne präzisiert, indem in Artikel 10 Abs. 1 Bst. s GG angegeben wird, dass die Statuten einer Betriebseinheit im Sinne von Art. 11 WSG von der Gemeindeversammlung (oder vom Generalrat) genehmigt werden müssen.

Art. 3

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten der Änderung des WSG fest. Sie untersteht dem Gesetzesreferendum, jedoch nicht dem Finanzreferendum.

¹ Art. 46 AufSV.

Loi

du

modifiant la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les modifications du 16 mars 2012 et du 18 mars 2016 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts;

Vu les modifications du 14 juin 2013 et du 17 août 2016 de son ordonnance d'exécution du 30 novembre 1992;

Vu le message 2014-DIAF-67 du Conseil d'Etat du 17 avril 2018;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

La loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.1) est modifiée comme il suit:

Art. 1 al. 2 let. a

[² Elle [*la présente loi*] vise également:]

- a) à favoriser une gestion optimale des forêts garantissant que celles-ci remplissent durablement leurs fonctions, notamment protectrice, sociale et économique;

Art. 6 al. 1

¹ La Direction en charge des forêts et des mesures contre les catastrophes naturelles (ci-après: la Direction), par son service compétent dans ces domaines (ci-après: le Service), est chargée de l'exécution de la présente loi.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Änderungen vom 16. März 2012 und vom 18. März 2016 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald;

gestützt auf die Änderungen vom 14. Juni 2013 und vom 17. August 2016 seiner Vollzugsverordnung vom 30. November 1992;

nach Einsicht in die Botschaft 2014-DIAF-67 des Staatsrats vom 17. April 2018;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (SGF 921.1) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 2 Bst. a

[² Es [*dieses Gesetz*] soll ausserdem:]

- a) eine optimale Bewirtschaftung des Waldes begünstigen, damit dieser namentlich seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen nachhaltig erfüllen kann;

Art. 6 Abs. 1

¹ Die Direktion, die für den Wald und die Massnahmen gegen Naturereignisse zuständig ist (die Direktion), vollzieht dieses Gesetz über ihr für diese Bereiche zuständiges Amt (das Amt).

Art. 6a (nouveau) Commission consultative pour la forêt

¹ Une commission consultative pour la forêt (ci-après: la Commission) est instituée. Elle est composée de neuf à quinze membres représentant les milieux concernés.

² La Commission donne son avis sur les questions de portée générale concernant la politique forestière, en particulier sur le suivi de la mise en œuvre de la planification directrice des forêts (art. 51a) et sur les projets législatifs relevant de sa compétence.

³ Elle est rattachée administrativement à la Direction et est présidée par le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice concerné-e.

Art. 9 al. 2 et 3

² Chaque arrondissement est dirigé par un ou une chef-fe d'arrondissement forestier.

³ Le ou la chef-fe d'arrondissement forestier dirige, en collaboration avec les autorités concernées, les affaires forestières de l'arrondissement. Il ou elle peut être chargé-e de tâches particulières.

Art. 10 Triages forestiers et unités de gestion
a) Triages forestiers

¹ Les arrondissements forestiers sont divisés en triages forestiers (ci-après: les triages).

² La délimitation des triages est fixée par le Service. Elle tient compte, dans la mesure du possible, des limites des unités de gestion. Un triage peut couvrir tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs unités de gestion.

³ Les tâches d'autorité sont réparties entre un ou plusieurs forestiers ou forestières de triage selon une organisation territoriale ou selon le domaine de compétence.

Art. 11 b) Unités de gestion

¹ Les propriétaires de forêts publiques s'organisent en unités de gestion rationnelles. La délimitation des unités de gestion est fixée d'un commun accord entre les propriétaires des forêts publiques et le Service. Au besoin, la Direction tranche.

Art. 6a (neu) Konsultativkommission für den Wald

¹ Es wird eine Konsultativkommission für den Wald (die Kommission) eingesetzt. Ihr gehören 9 bis 15 Mitgliedern an, welche die betroffenen Kreise vertreten.

² Die Kommission nimmt Stellung zu Fragen allgemeiner Tragweite zur Waldpolitik, insbesondere zur Kontrolle der Umsetzung der Waldrichtplanung (Art. 51a) und zu Gesetzgebungsprojekten, die in ihre Zuständigkeit fallen.

³ Sie ist der Direktion administrativ zugewiesen und wird von der betreffenden Direktionsvorsteherin oder dem betreffenden Direktionsvorsteher präsiert.

Art. 9 Abs. 2 und 3

² Jeder Forstkreis wird von einer Forstkreisleiterin oder einem Forstkreisleiter geleitet.

³ Die Forstkreisleiterin oder der Forstkreisleiter leitet die forstlichen Angelegenheiten des Kreises in Zusammenarbeit mit den betroffenen Behörden. Sie oder er kann mit besonderen Aufgaben beauftragt werden.

Art. 10 Forstreviere und Betriebseinheiten
a) Forstreviere

¹ Die Forstkreise sind in Forstreviere (die Reviere) unterteilt.

² Die Grenzen der Reviere werden vom Amt festgelegt. Soweit möglich berücksichtigt es die Grenzen der Betriebseinheiten. Ein Revier kann das ganze Gebiet oder einen Teil des Gebiets einer oder mehrerer Betriebseinheiten abdecken.

³ Die hoheitlichen Aufgaben werden aufgrund der territorialen Organisation oder nach Kompetenzbereich zwischen einer oder einem oder mehreren Revierförsterinnen oder Revierförstern aufgeteilt.

Art. 11 b) Betriebseinheiten

¹ Die Eigentümerinnen und Eigentümer von öffentlichen Wäldern organisieren sich in rationellen Betriebseinheiten. Die Grenzen der Betriebseinheiten werden in gegenseitigem Einvernehmen zwischen den Eigentümerinnen und Eigentümern der öffentlichen Wälder und dem Amt festgelegt. Gegebenenfalls entscheidet die Direktion.

² Les propriétaires des forêts publiques qui forment l'unité de gestion se donnent une organisation juridique appropriée. Le Conseil d'Etat édicte les prescriptions minimales et règle la participation de l'Etat au coût des tâches exécutées par l'unité de gestion et incombant au canton de par la législation fédérale.

³ L'unité de gestion favorise l'intégration des propriétaires de forêts privées.

Art. 12 c) Forestier ou forestière de triage

Le forestier ou la forestière de triage est engagé-e par l'Etat, par un ou une autre propriétaire de forêt publique ou par une unité de gestion. Dans sa fonction de forestier ou de forestière de triage, il ou elle est subordonné-e au ou à la chef-fe d'arrondissement.

Art. 15a (nouveau) Garantie financière

¹ Pour garantir l'exécution des obligations liées à l'application de la présente loi, le Service peut exiger des garanties.

² Le règlement d'exécution en détermine les modalités de perception.

Art. 18 [Défrichement]
b) Procédure

¹ La demande de défrichement doit être mise à l'enquête publique simultanément à l'acte qui lance la procédure décisive et durant trente jours.

² Toute personne justifiant d'un intérêt digne de protection et toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la loi reconnaît le droit de recourir peuvent former opposition pendant la durée de l'enquête publique par dépôt d'un mémoire motivé auprès de l'autorité ou de l'organe chargé de la publication.

³ Les avis des services intéressés et de la commune concernée sont versés au dossier d'enquête.

⁴ L'autorité de décision se prononce sur la demande de défrichement et statue sur les oppositions.

² Die Eigentümerinnen und Eigentümer der öffentlichen Wälder, die eine Betriebseinheit bilden, geben sich eine geeignete rechtliche Organisation. Der Staatsrat erlässt Mindestvorschriften und regelt die Beteiligung des Staates an den Kosten der von der Betriebseinheit wahrgenommenen Aufgaben, für die aufgrund der Bundesgesetzgebung der Kanton zuständig ist.

³ Die Betriebseinheit fördert die Aufnahme von Privatwaldeigentümerinnen und -eigentümern.

Art. 12 c) Revierförsterin oder Revierförster

Die Revierförsterinnen und -förster werden vom Staat, von einer anderen Eigentümerin einem anderen Eigentümer von öffentlichem Wald oder von einer Betriebseinheit angestellt. In ihrer Funktion als Revierförsterinnen und -förster sind sie der Leiterin oder dem Leiter des Forstkreises unterstellt.

Art. 15a (neu) Finanzielle Sicherheiten

¹ Um die Wahrnehmung der Pflichten in Zusammenhang mit der Anwendung dieses Gesetzes zu garantieren, kann das Amt Sicherheiten verlangen.

² Im Ausführungsreglement werden die Bezugsmodalitäten geregelt.

Art. 18 [Rodung]
b) Verfahren

¹ Das Gesuch um Rodungsbewilligung muss gleichzeitig mit der Akte, die das massgebliche Verfahren lanciert, und während 30 Tagen öffentlich aufgelegt werden.

² Jede Person, die ein schutzwürdiges Interesse nachweist, und jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Gesetz als beschwerdeberechtigt anerkennt, kann während der Auflage mit einer begründeten Eingabe bei der Behörde oder dem Organ, das mit der Veröffentlichung beauftragt ist, Einsprache erheben.

³ Die Stellungnahmen der interessierten Dienststellen und der betroffenen Gemeinde werden dem Dossier für die öffentliche Auflage beigelegt.

⁴ Die verfügende Behörde entscheidet über das Rodungsgesuch und die Einsprachen.

⁵ Le règlement d'exécution fixe les modalités de la procédure d'octroi de l'autorisation de défrichement en l'absence de procédure décisive ainsi que les modalités par lesquelles la coordination des procédures est assurée.

Art. 19 c) Compensation en nature

¹ Sur réquisition du Service, une mention relative à l'obligation de compenser le défrichement en nature au sens de l'article 7 de la loi fédérale sur les forêts est inscrite au registre foncier aux frais du ou de la bénéficiaire, sur toutes les parcelles concernées par la compensation du défrichement.

² Lorsque la mesure de compensation est effective, le Service peut faire radier la mention au registre foncier.

Art. 21 Constatation de la nature forestière
a) Constatation d'office

¹ La Direction détermine les limites forestières statiques sur l'ensemble du territoire du canton.

² Elle procède en principe à cette délimitation dans le cadre de la mensuration officielle, de la mise à jour de celle-ci ou dans le cadre de la révision générale ou de la modification du plan d'aménagement local.

Art. 22 b) Constatation sur demande

¹ La Direction constate, sur demande de toute personne justifiant d'un intérêt digne de protection, la nature forestière d'un bien-fonds.

² Lorsque la constatation de la nature forestière est liée à une demande de défrichement, la compétence en revient à l'autorité habilitée à consentir au défrichement.

³ La délimitation des forêts entraîne la mise à jour du plan d'affectation au sens de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions.

Art. 22a (nouveau) c) Procédure

¹ Le Service met la constatation à l'enquête publique dans la Feuille officielle pendant trente jours.

² Une opposition peut être déposée par un mémoire motivé auprès du Service pendant la durée de l'enquête publique. La qualité pour faire opposition est régie par l'article 84 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions.

⁵ In Ermangelung eines massgeblichen Verfahrens werden im Ausführungsreglement die Modalitäten für das Verfahren zur Erteilung der Rodungsbewilligung und diejenigen, welche die Koordination der Verfahren gewährleisten, festgelegt.

Art. 19 c) Realersatz

¹ Auf Antrag des Amtes wird die Pflicht zum Realersatz nach Artikel 7 des Bundesgesetzes über den Wald für alle vom Rodungersatz betroffenen Parzellen auf Kosten der begünstigten Person im Grundbuch angemerket.

² Ist die Ersatzmassnahme ergriffen worden, so kann das Amt die Anmerkung im Grundbuch löschen lassen.

Art. 21 Waldfeststellung
a) Von Amtes wegen

¹ Die Direktion legt die statischen Waldgrenzen für das ganze Kantonsgebiet fest.

² Grundsätzlich legt sie diese Grenzen im Rahmen der amtlichen Vermessung, ihrer Aktualisierung oder im Rahmen einer Gesamtrevision oder Änderung des Ortsplans fest.

Art. 22 b) Feststellung auf Antrag

¹ Die Direktion stellt auf Antrag jeder Person, die ein schutzwürdiges Interesse nachweist, fest, ob ein Grundstück Wald ist.

² Ist die Waldfeststellung mit einem Rodungsgesuch verbunden, so ist die Behörde zuständig, die zur Bewilligung der Rodung befugt ist.

³ Die Festlegung der Waldgrenzen führt zu einer Aktualisierung des Nutzungsplans im Sinne der Raumplanungs- und Baugesetzgebung.

Art. 22a (neu) c) Verfahren

¹ Das Amt legt die Feststellung im Amtsblatt des Kantons Freiburg während 30 Tagen öffentlich auf.

² Während der Auflage kann mit einer begründeten Eingabe beim Amt Einsprache erhoben werden. Die Einsprachebefugnis wird in Artikel 84 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 geregelt.

³ L'autorité compétente statue sur les oppositions et se prononce sur la constatation de la nature forestière. Le règlement d'exécution précise la forme de la décision de constatation.

⁴ Les frais de la procédure de constatation sont, le cas échéant, mis à la charge du requérant ou de la requérante.

Art. 22b (nouveau) d) Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière

La délimitation des forêts figure au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière.

Art. 23 titre médian et al. 2

e) Abornement

² Les frais d'abornement sont supportés par le requérant ou la requérante.

Art. 26 Distance par rapport à la forêt

¹ Aucune construction ou installation non forestière, aucun dépôt permanent ou temporaire ne peut être érigé à moins de 20 mètres de la forêt.

² Des dérogations peuvent être accordées par l'autorité compétente pour autoriser la construction. La demande de dérogation doit être jointe à la demande de permis de construire; elle est accompagnée de l'avis préalable du ou de la propriétaire de la forêt concernée.

³ L'autorité tient compte des inconvénients éventuels pour l'exploitation de la forêt, pour la sécurité et la salubrité des constructions et des installations ainsi que pour les fonctions protectrice et sociale de la forêt.

⁴ L'octroi d'une dérogation à la distance minimale est, dans les limites du droit fédéral, subordonné aux conditions suivantes, qui font l'objet d'une mention au registre foncier:

a) la signature, par le ou la propriétaire du fonds bénéficiaire, d'une décharge de responsabilité pour le préjudice qu'il ou elle pourrait subir du fait de chutes d'arbres ou de parties d'arbres;

³ Die zuständige Behörde entscheidet über die Einsprachen und die Waldfeststellung. Die Form der Feststellungsverfügung wird im Ausführungsreglement präzisiert.

⁴ Die Kosten des Feststellungsverfahrens gehen gegebenenfalls zu Lasten der antragstellenden Person.

Art. 22b (neu) d) Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen

Die Festlegung der Waldgrenzen wird im Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen aufgeführt.

Art. 23 Artikelüberschrift und Abs. 2

e) Vermarkung

² Die Vermarkungskosten gehen zu Lasten der antragstellenden Person.

Art. 26 Waldabstand

¹ Die Errichtung von nichtforstlichen Bauten und Anlagen sowie ständige oder vorübergehende Ablagerungen im Abstand von weniger als 20 m vom Waldrand sind verboten.

² Die für die Baubewilligung zuständige Behörde kann Ausnahmen bewilligen. Das Gesuch um Abweichung ist dem Baubewilligungsgesuch zusammen mit der vorgängigen Stellungnahme der betroffenen Waldeigentümerinnen oder -eigentümer beizulegen.

³ Die Behörde berücksichtigt die allfälligen Nachteile für die Nutzung des Waldes, die Sicherheit und Hygiene der Bauten und Anlagen und die Schutz- und Wohlfahrtsfunktion des Waldes.

⁴ Die Gewährung einer Abweichung vom Mindestabstand untersteht innerhalb der Grenzen des Bundesrechts den folgenden Bedingungen, die im Grundbuch vermerkt sind:

a) Die Eigentümerin oder der Eigentümer des begünstigten Grundstücks unterzeichnet eine Erklärung, wonach sie oder er auf die Geltendmachung von Haftpflichtansprüchen für Schäden verzichtet, die durch das Umstürzen von Bäumen oder Teilen von Bäumen entstehen könnten.

b) l'obligation, pour le ou la propriétaire du fonds bénéficiaire, de prendre en charge tout ou partie des frais d'entretien de la partie de la lisière de forêt concernée.

Art. 30 al. 2 (nouveau)

² Dans le but de favoriser la mobilité douce et la pratique du cyclisme en forêt, là où les intérêts des autres fonctions de la forêt le permettent, le Service peut autoriser l'aménagement de parcours cyclables dans le cadre d'itinéraires de mobilité douce, de réseaux touristiques ou sportifs officiels dans ou traversant les forêts.

[SECTION 4

Protection des forêts contre d'autres atteintes]

Art. 30a (nouveau) Atteintes portées au sol

Quiconque construit une installation en forêt ou exploite une forêt est tenu de respecter les prescriptions prévues par l'ordonnance fédérale sur les atteintes portées aux sols.

Art. 36 al. 1

¹ L'Etat veille, par des mesures appropriées, à l'amélioration et au maintien du rôle protecteur de la forêt, à la sécurité de la population et des biens de valeur notable.

Art. 37 al. 1, 1^{re} phr., et 2, 3^e phr.

¹ Remplacer le mot «lutte» par «prévention».

² (...). Il [le Service] collabore à l'établissement et à la mise à jour des cartes de dangers naturels.

Art. 38 al. 2 et al. 3 à 6 (nouveaux)

² Les communes exécutent les mesures appropriées destinées à protéger contre les dangers naturels la population et les biens d'une valeur notable situés dans les secteurs bâtis.

b) Die Eigentümerin oder der Eigentümer des begünstigten Grundstücks ist verpflichtet, die Unterhaltskosten des Waldrandabschnitts, welcher von der Abstandreduktion betroffen ist, vollständig oder teilweise zu tragen.

Art. 30 Abs. 2 (neu)

² Zur Förderung der sanften Mobilität und der Ausübung des Radsports im Wald kann das Amt da, wo es die übrigen Funktionen des Waldes erlauben, die Anlage von Radwegen im Rahmen von offiziellen Langsamverkehrsrouten, Tourismus- oder Sportnetzen im oder durch den Wald bewilligen.

[4. ABSCHNITT

Schutz vor anderen Beeinträchtigungen]

Art. 30a (neu) Bodenbelastung

Wer eine forstliche Anlage erstellt oder den Wald bewirtschaftet ist verpflichtet, die Vorschriften der Bundesverordnung über Belastungen des Bodens einzuhalten.

Art. 36 Abs. 1

¹ Der Staat sorgt mit geeigneten Massnahmen für die Verbesserung und Erhaltung der Schutzfunktion des Waldes sowie für die Sicherheit der Menschen und erheblicher Sachwerte.

Art. 37 Abs. 1, 1. Satz, und 2, 3. Satz

¹ Den Ausdruck «Bekämpfung der» durch «Verhütung von» ersetzen.

² (...). Es [das Amt] wirkt bei der Erstellung und der Nachführung der Naturgefahrenkarten mit.

Art. 38 Abs. 2 und Abs. 3–6 (neu)

² Die Gemeinden ergreifen die geeigneten Massnahmen, um Menschen und erhebliche Sachwerte in bebauten Gebieten vor Naturgefahren zu schützen.

³ En principe, la commune concernée prend en charge le coût de ces mesures; elle peut demander une participation aux tiers qui en tirent un avantage particulier. Dans les cas qui ne sont pas soumis à la législation sur les améliorations foncières, les articles 102 et 103 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions sont applicables par analogie.

⁴ En cas de danger imminent, les communes peuvent prendre des mesures de restriction de droit d'accès.

⁵ Le Service contrôle et coordonne l'exécution de ces tâches.

⁶ Les autorités cantonales et communales peuvent accéder aux fonds de tiers pour contrôler et entretenir les installations de protection contre les dangers naturels. Au besoin, elles peuvent requérir l'intervention du préfet.

Art. 43 al. 3

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 46 al. 2 let. b et c

[² Elle [la planification forestière] comprend:]

- b) la planification directrice des forêts;
- c) les plans de gestion.

Art. 47 al. 1, 2^e phr.

¹ (...). Ils [les documents de base] portent notamment sur les conditions de station, les fonctions de la forêt, la desserte ainsi que sur les dangers naturels et les données relatives à la protection de la nature.

Art. 48 Planification directrice des forêts
a) Buts et contenu

¹ Remplacer les mots «Le plan forestier régional» par «La planification directrice des forêts».

² Remplacer le pronom «Il» par «Elle».

Art. 49 al. 1

Remplacer les mots «plan forestier régional» par «planification directrice des forêts».

³ Grundsätzlich übernimmt die betreffende Gemeinde die Kosten für diese Massnahmen; sie kann von den Drittpersonen, die einen besonderen Vorteil daraus ziehen, eine Beteiligung verlangen. Bei Fällen, die nicht der Gesetzgebung über die Bodenverbesserungen unterstehen, gelten die Artikel 102 und 103 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 sinngemäss.

⁴ Bei unmittelbar drohender Gefahr können die Gemeinden Massnahmen ergreifen, um das Zugangsrecht zu beschränken.

⁵ Das Amt kontrolliert und koordiniert die Ausführung dieser Aufgaben.

⁶ Die Kantons- und Gemeindebehörden haben Zutritt zu Grundstücken Dritter, um Anlagen zum Schutz vor Naturgefahren zu kontrollieren und zu unterhalten. Wenn nötig können sie die Intervention der Oberamtsperson anfordern.

Art. 43 Abs. 3 (betrifft nur den deutschen Text)

Den Ausdruck «Buchhaltungsbelegen» durch «Buchungsbelegen» ersetzen.

Art. 46 Abs. 2 Bst. b und c

[² Sie [die forstliche Planung] umfasst:]

- b) die Waldrichtplanung;
- c) die Betriebspläne.

Art. 47 Abs. 1, 2. Satz

¹ (...). Sie [die Planungsgrundlagen] betreffen insbesondere die Standortbedingungen, die Waldfunktionen, die Erschliessung, die Naturgefahren und die Angaben in Bezug auf den Naturschutz.

Art. 48 Waldrichtplanung
a) Zweck und Inhalt

¹ Den Ausdruck «den regionalen Waldentwicklungsplan» durch «die Waldrichtplanung» ersetzen.

² Den Ausdruck «Er» durch «Sie» ersetzen.

Art. 49 Abs. 1

Den Ausdruck «des regionalen Waldentwicklungsplans» durch «der Waldrichtplanung» ersetzen.

Art. 50 al. 1, 2 et 4

¹ *Remplacer les mots* «projet de plan» *par* «projet de planification directrice des forêts».

² *Remplacer les mots* «projet de plan» *par* «projet de planification directrice des forêts» *et les mots* «deux mois» *par* «trois mois».

⁴ Au terme de la procédure de consultation, le Service établit le projet définitif de planification directrice des forêts.

Art. 51 al. 1 et 2

¹ *Remplacer les mots* «le plan forestier régional» *par* «la planification directrice des forêts».

² *Remplacer les mots* «Le plan forestier régional» *par* «La planification directrice des forêts».

Art. 51a (nouveau) e) Suivi de la mise en œuvre

La Commission est l'organe chargé du suivi de la mise en œuvre de la planification directrice des forêts.

Art. 52 f) Modification

La planification directrice des forêts est adaptée chaque fois que les circonstances l'exigent. Elle est soumise à révision tous les vingt-cinq ans au moins.

Art. 53 titre médian (ne concerne que le texte français), al. 1 et al. 3 (nouveau)

Plan de gestion

a) Buts et contenu

¹ *Remplacer les mots* «plan de gestion forestière» *par* «plan de gestion» *et les mots* «unité de gestion forestière» *par* «unité de gestion».

³ Il [*le plan de gestion*] tient compte des objectifs de la planification directrice des forêts.

Art. 54 b) Elaboration

¹ Le ou la propriétaire de forêt publique élabore un plan de gestion pour sa forêt. Le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions pour les petites surfaces.

Art. 50 Abs. 1, 2 und 4

¹ *Den Ausdruck* «Entwurf des Plans» *durch* «Entwurf der Waldrichtplanung» *ersetzen*.

² *Den Ausdruck* «Entwurf des Plans» *durch* «Entwurf der Waldrichtplanung» *und den Ausdruck* «zweimonatigen» *durch* «dreimonatigen» *ersetzen*.

⁴ Nach der Vernehmlassung erstellt das Amt den endgültigen Entwurf der Waldrichtplanung.

Art. 51 Abs. 1 und 2

¹ *Den Ausdruck* «den regionalen Waldentwicklungsplan» *durch* «die Waldrichtplanung» *ersetzen*.

² *Den Ausdruck* «Der Waldentwicklungsplan» *durch* «Die Waldrichtplanung» *ersetzen*.

Art. 51a (neu) e) Kontrolle der Umsetzung

Die Kommission ist mit der Kontrolle der Umsetzung der Waldrichtplanung beauftragt.

Art. 52 f) Änderung

Die Waldrichtplanung wird angepasst, sobald es die Umstände erfordern. Sie wird mindestens alle 25 Jahre überprüft.

Art. 53 Artikelüberschrift, Abs. 1 und Abs. 3 (neu)

Artikelüberschrift: betrifft nur den französischen Text

¹ *Den Ausdruck* «des Forstbetriebs» *durch* «der Betriebseinheit» *und den Ausdruck* «dessen» *durch* «deren» *ersetzen*.

³ Er [*der Betriebsplan*] berücksichtigt die Ziele der Waldrichtplanung.

Art. 54 b) Erstellung

¹ Die Eigentümerin oder der Eigentümer von öffentlichem Wald erstellt einen Betriebsplan für ihren oder seinen Wald. Der Staatsrat kann für kleine Flächen Ausnahmen vorsehen.

² Tout ou toute propriétaire de forêt privée peut élaborer un plan de gestion.

³ Lorsqu'un intérêt public prépondérant l'exige, le Service peut élaborer un plan de gestion pour les forêts privées.

Art. 55 c) Procédure d'approbation

¹ Le Service approuve le plan de gestion, après avoir notamment vérifié sa compatibilité avec les objectifs de la planification directrice des forêts.

² Le ou la propriétaire concerné-e supporte les frais d'élaboration du plan de gestion. Le Service participe à ces frais en fonction de l'intérêt public du plan de gestion. Il en supporte l'intégralité dans le cas de l'article 54 al. 3.

Art. 57 e) Modification

Le plan de gestion est adapté chaque fois que les circonstances l'exigent. Il est soumis à révision tous les quinze ans au moins.

Art. 58 Mesures et surveillance

¹ Le Service est compétent pour prendre les mesures prévues par la législation fédérale visant à prévenir et à réparer les dégâts qui sont causés par des événements naturels ou des organismes nuisibles et qui peuvent mettre gravement en danger les fonctions de la forêt. Le cas échéant, il peut ordonner l'exécution d'office de ces mesures.

² Le Service et les propriétaires surveillent:

- a) en forêt, l'état de santé des peuplements ainsi que l'apparition d'organismes nuisibles tels que parasites ou maladies;
- b) hors des forêts, l'apparition d'organismes particulièrement dangereux pour les forêts.

³ Les propriétaires de forêts doivent prendre les mesures propres à empêcher la prolifération d'organismes nuisibles dans la mesure où la conservation et la stabilité des peuplements forestiers sont mises en péril.

⁴ Les détenteurs ou détentrices de végétaux et d'autres objets au sens de l'article 27a al. 3 de la loi fédérale sur les forêts sont tenus de prendre les mesures prescrites par la législation fédérale.

² Alle Eigentümerinnen und Eigentümer von Privatwald können einen Betriebsplan erstellen.

³ Wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse dies erfordert, kann das Amt einen Betriebsplan für die Privatwälder erstellen.

Art. 55 c) Genehmigungsverfahren

¹ Das Amt genehmigt den Betriebsplan, nachdem es namentlich seine Vereinbarkeit mit den Zielen der Waldrichtplanung überprüft hat.

² Die betreffende Waldeigentümerin oder der betreffende Waldeigentümer trägt die Kosten für die Erstellung des Betriebsplans. Das Amt beteiligt sich entsprechend dem öffentlichen Interesse des Betriebsplans an diesen Kosten. Es trägt die gesamten Kosten für die Erstellung des Betriebsplans im Falle von Artikel 54 Abs. 3.

Art. 57 e) Änderung

Der Betriebsplan wird angepasst, sobald es die Umstände erfordern. Er wird mindestens alle 15 Jahre überprüft.

Art. 58 Massnahmen und Aufsicht

¹ Das Amt ergreift die in der Bundesgesetzgebung vorgesehenen Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Schäden, die durch Naturereignisse oder Schadorganismen verursacht werden und die den Wald in seinen Funktionen erheblich gefährden können. Es kann die Ausführung dieser Massnahmen gegebenenfalls von Amtes wegen anordnen.

² Das Amt und die Eigentümerinnen und Eigentümer überwachen:

- a) im Wald den Gesundheitszustand der Bestände und das Auftreten von schädlichen Organismen wie Schädlingen oder Krankheiten;
- b) ausserhalb der Wälder das Auftreten von für die Wälder besonders gefährlichen Organismen.

³ Die Waldeigentümerinnen und -eigentümer müssen die geeigneten Massnahmen treffen, um die Ausbreitung schädlicher Organismen zu verhindern, sofern die Erhaltung und die Stabilität der Waldbestände gefährdet sind.

⁴ Besitzerinnen und Besitzer von Pflanzen und weiteren Gegenständen im Sinne von Artikel 27a Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Wald sind verpflichtet, die in der Bundesgesetzgebung vorgeschriebenen Massnahmen zu treffen.

⁵ En cas d'apparition d'un foyer d'organismes nuisibles particulièrement dangereux pour les forêts, la Direction précise, au besoin, par voie d'ordonnance les mesures de lutte à prendre, les compétences d'exécution et le financement.

⁶ Les frais de prévention et de lutte contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux pour les forêts sont pris en charge par le canton, qui perçoit alors l'indemnisation fédérale prévue par l'article 37b de la loi fédérale sur les forêts. Pour le reste, l'article 48a de ladite loi est applicable.

Art. 58a (nouveau) Changements climatiques

Le Service émet des recommandations sur la création et l'entretien de peuplements stables et diversifiés, aptes à résister aux changements climatiques.

Art. 61 al. 1, 2 et 4

¹ L'Etat veille à la formation des forestiers et forestières, des forestiers-bûcherons et forestières-bûcheronnes, des praticiens forestiers et praticiennes forestières ainsi qu'à la formation continue et au perfectionnement du personnel forestier.

² Il organise des cours obligatoires de sensibilisation aux dangers des travaux forestiers pour la main-d'œuvre sans formation forestière, pour les agriculteurs et agricultrices et pour les autres propriétaires forestiers intéressés.

⁴ *Abrogé*

Art. 64 let. d et f et let. j (nouvelle)

[L'Etat peut octroyer des subventions pour les produits suivants, qui ne sont pas subventionnés par la Confédération:]

- d) la réalisation et la remise en état périodique d'infrastructures forestières;
- f) la planification et la réalisation des mesures répondant à l'article 38;
- j) l'aménagement d'infrastructures en faveur de la mobilité douce.

Art. 64a

Remplacer les mots «les articles 64b à 64e» par «les articles 64b à 64f».

⁵ Taucht ein für die Wälder besonders gefährlicher Schadorganismus auf, so präzisiert die Direktion wenn nötig in einer Verordnung die Bekämpfungsmassnahmen, die Durchführungsbefugnisse und die Finanzierung.

⁶ Die Kosten für die Prävention und die Bekämpfung der für die Wälder besonders gefährlichen Schadorganismen werden vom Kanton übernommen, der die Abfindung des Bundes nach Artikel 37b des Bundesgesetzes über den Wald vorgesehene Abfindung des Bundes bezieht. Im Übrigen gilt Artikel 48a dieses Bundesgesetzes.

Art. 58a (neu) Klimawandel

Das Amt gibt Empfehlungen zur Schaffung und zum Unterhalt von diversifizierten und stabilen Waldbeständen ab, die dem Klimawandel standhalten können.

Art. 61 Abs. 1, 2 und 4

¹ Der Staat sorgt für die Ausbildung der Försterinnen und Förster, der Forstwartinnen und Forstwarte und der Forstpraktikerinnen und Forstpraktiker sowie für die Fort- und Weiterbildung des Forstpersonals.

² Er organisiert obligatorische Kurse zur Sensibilisierung über die Gefahren von forstlichen Arbeiten für die ungelernten Waldarbeiterinnen und Waldarbeiter, die Landwirtinnen und Landwirte und die übrigen interessierten Waldeigentümerinnen und -eigentümer.

⁴ *Aufgehoben*

Art. 64 Bst. d und f und Bst. j (neu)

[Der Staat kann für folgende Produkte, die vom Bund nicht finanziell unterstützt werden, Subventionen gewähren:]

- d) die Erstellung und regelmässige Instandstellung forstlicher Infrastrukturanlagen;
- f) die Planung und Verwirklichung der Massnahmen gemäss Artikel 38;
- j) die Errichtung von Infrastrukturen für die sanfte Mobilität.

Art. 64a

Den Ausdruck «den Artikeln 64b–64e» durch «den Artikeln 64b–64f» ersetzen.

Art. 64e let. b

[L'Etat octroie des subventions pour des mesures améliorant la rentabilité de la gestion forestière:]

- b) *remplacer les mots* «l'article 38a al. 1 let. a, b, et d de la loi fédérale sur les forêts» *par* «l'article 38a al. 1 let. a, b, d, e, f et g de la loi fédérale sur les forêts».

Art. 64f (nouveau) Mesures contre les dégâts
hors forêts protectrices

L'Etat octroie des subventions pour les mesures de prévention et de réparation des dégâts aux forêts hors forêts protectrices au sens des articles 37a et 37b de la loi fédérale sur les forêts.

Art. 65 al. 1 let. g

Ne concerne que le texte allemand.

Art. 66 al. 2 let. c

Abrogée

Art. 76 al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} Les décisions prises par le forestier ou la forestière de triage sont, dans les dix jours, sujettes à réclamation auprès du Service.

Art. 77 al. 1 let. a et al. 6 (nouveau)

[¹ Est passible d'une amende de 20 000 francs au plus et, dans les cas graves, de 50 000 francs au plus la personne qui aura enfreint intentionnellement ou par négligence:]

- a) les dispositions des articles 26, 27 al. 2, 28 al. 1 et 58 al. 3 de la présente loi;

⁶ Les contraventions sujettes à la procédure d'amendes d'ordre demeurent réservées.

Art. 64e Bst. b

[Der Staat gewährt Subventionen für Massnahmen, welche die Wirtschaftlichkeit der Waldbewirtschaftung verbessern:]

- b) *den Ausdruck* «Artikel 38a Abs. 1 Bst. a, b und d des Bundesgesetzes über den Wald» *durch* «Artikel 38a Abs. 1 Bst. a, b, d, e, f und g des Bundesgesetzes über den Wald» *ersetzen*.

Art. 64f (neu) Massnahmen gegen Schäden
ausserhalb des Schutzwaldes

Der Staat gewährt Subventionen für die Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Waldschäden ausserhalb des Schutzwaldes im Sinne der Artikel 37a und 37b des Bundesgesetzes über den Wald.

Art. 65 Abs. 1 Bst. g (betrifft nur den deutschen Text)

Den Ausdruck «Bewirtschaftungseinheit» *durch* «Betriebseinheit» *ersetzen*.

Art. 66 Abs. 2 Bst. c

Aufgehoben

Art. 76 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Die von der Revierförsterin oder vom Revierförster getroffenen Entschiede können innerhalb von zehn Tagen mit Einsprache an das Amt angefochten werden.

Art. 77 Abs. 1 Bst. a und Abs. 6 (neu)

[¹ Mit einer Busse bis zu 20 000 Franken und in schweren Fällen bis zu 50 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen:]

- a) die Bestimmungen der Artikel 26, 27 Abs. 2, 28 Abs. 1 und 58 Abs. 3 dieses Gesetzes verstösst;

⁶ Übertretungen, auf die das Ordnungsbussenverfahren anwendbar ist, bleiben vorbehalten.

Art. 77a (nouveau) Amendes d'ordre
a) Principes

¹ Le Conseil d'Etat fixe les cas dans lesquels des contraventions de peu d'importance peuvent être sanctionnées par des amendes d'ordre et détermine le montant forfaitaire de ces amendes.

² La limite supérieure du montant des amendes d'ordre correspond à celle qui est prévue par la loi fédérale sur les amendes d'ordre.

Art. 77b (nouveau) b) Concours de plusieurs contraventions

En cas de contraventions à une ou plusieurs dispositions réprimées par plusieurs amendes d'ordres, celles-ci sont cumulées pour constituer une amende globale.

Art. 77c (nouveau) c) Compétence et mode de sanction

¹ Outre les agents et agentes de la Police cantonale, le personnel de surveillance du Service, désigné dans une ordonnance particulière, constate les contraventions.

² Le cas échéant, ces personnes infligent les amendes d'ordre au moyen de formules officielles.

Art. 77d (nouveau) d) Paiement ou dénonciation

¹ Le contrevenant ou la contrevenante peut payer l'amende d'ordre immédiatement ou dans les trente jours.

² En cas de paiement immédiat, une quittance est établie.

³ A défaut de paiement immédiat ou dans les trente jours qui suivent, l'infraction est dénoncée au préfet, qui statue conformément à la loi sur la justice.

Art. 78 al. 1 et 2

¹ La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément à la présente loi et à la loi sur la justice.

² *Remplacer les mots* «du juge ou de la juge» *par* «de l'autorité pénale».

Art. 77a (neu) Ordnungsbussen
a) Grundsatz

¹ Der Staatsrat bestimmt, in welchen Fällen geringfügige Übertretungen mit Ordnungsbussen geahndet werden können, und setzt den Pauschalbetrag dieser Bussen fest.

² Der Höchstbetrag dieser Ordnungsbussen entspricht demjenigen des Ordnungsbussengesetzes des Bundes.

Art. 77b (neu) b) Zusammentreffen mehrerer Übertretungen

Werden durch eine oder mehrere Übertretungen mehrere Ordnungsbussentatbestände erfüllt, so werden die Bussen zusammengezählt und es wird eine Gesamtbusse auferlegt.

Art. 77c (neu) c) Zuständigkeit und Art der Strafe

¹ Neben den Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei stellt das Aufsichtspersonal des Amtes, das in einer speziellen Verordnung bezeichnet wird, die Übertretungen fest.

² Gegebenenfalls verhängen diese Personen Ordnungsbussen mit offiziellem Formular.

Art. 77d (neu) d) Bezahlung oder Anzeige

¹ Die Person, welche die Übertretung begangen hat, muss die Ordnungsbusse sofort oder innert 30 Tagen bezahlen.

² Bei sofortiger Bezahlung wird eine Quittung ausgestellt.

³ Wird die Busse weder sofort noch während der folgenden 30 Tage bezahlt, so wird die Widerhandlung der Oberamtsperson angezeigt, die gemäss dem Justizgesetz entscheidet.

Art. 78 Abs. 1 und 2

¹ Widerhandlungen werden nach diesem Gesetz und nach dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt.

² *Den Ausdruck* «der Richterin oder des Richters» *durch* «der Strafbehörde» *ersetzen*.

Art. 79 Recherche et dénonciation des infractions

¹ Outre les agents et agentes de la Police cantonale, les gardes-faune, les surveillants et surveillantes des réserves naturelles ainsi que les personnes désignées dans le règlement d'exécution ont l'obligation de rechercher les infractions commises en matière forestière ainsi que de les dénoncer.

² Toutes les personnes auxquelles la législation confère des attributions de police doivent les seconder dans leurs tâches.

Art. 79a (nouveau) Prestation de serment

Le personnel de surveillance du Service ainsi que les personnes désignées dans le règlement d'exécution prêtent serment ou font la promesse solennelle devant le préfet du lieu de leur activité principale.

Art. 2

La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1) est modifiée comme il suit:

Art. 10 al. 1 let. s (nouvelle)

[¹ L'assemblée communale a les attributions suivantes:]

- s) elle adopte les statuts d'une unité de gestion, au sens de l'article 11 de la loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles, ainsi que les modifications essentielles des statuts; elle décide de la sortie de l'unité de gestion et de la dissolution de celle-là, dans les limites de la législation sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles.

Art. 3

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 79 Ermittlung und Anzeige von Widerhandlungen

¹ Neben den Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei sind die Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhüter-Fischereiaufseher, die Aufseherinnen und Aufseher in den Naturschutzgebieten und die im Ausführungsreglement bezeichneten Personen verpflichtet, die Widerhandlungen im Waldbereich zu ermitteln und anzuzeigen.

² Alle Personen, denen die Gesetzgebung Polizeibefugnisse überträgt, müssen sie bei ihrer Aufgabe unterstützen.

Art. 79a (neu) Vereidigung

Das Aufsichtspersonal des Amts und die im Ausführungsreglement bezeichneten Personen leisten den Eid oder das feierliche Versprechen vor der Oberamtsperson des Orts ihrer Haupttätigkeit.

Art. 2

Das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1) wird wie folgt geändert:

Art. 10 Abs. 1 Bst. s (neu)

[Der Gemeindeversammlung stehen folgende Befugnisse zu:]

- s) Sie genehmigt die Statuten einer Betriebseinheit im Sinne von Artikel 11 des Gesetzes vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen und die wesentlichen Änderungen der Statuten; sie beschliesst den Austritt aus der Betriebseinheit und deren Auflösung, im Rahmen der Gesetzgebung über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen.

Art. 3

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2014-DIAF-67

Projet de loi

Modification de la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN)

Propositions de la commission ordinaire CO-2018-007

Présidence : Rudolf Herren-Rutschi

Membres : Simon Bischof, Sylvie Bonvin-Sansonens, Antoinette de Weck, Philippe Demierre, Bertrand Gaillard, Fritz Glauser, Patrice Longchamp, Nicolas Repond, André Schoenenweid, Kirthana Wickramasingam

Entrée en matière

A l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 1

La loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN) est modifiée comme il suit :

Art. 19 al. 2

² Lorsque la mesure de compensation est effective, le Service, sur demande du ou de la propriétaire, peut faire fait radier la mention au registre foncier.

A1

Art. 30 al. 2 (nouveau)

² *Biffer.*

A2

Anhang

GROSSER RAT

2014-DIAF-67

Gesetzesentwurf

Änderung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2018-007

Präsidium: Rudolf Herren-Rutschi

Mitglieder: Simon Bischof, Sylvie Bonvin-Sansonens, Antoinette de Weck, Philippe Demierre, Bertrand Gaillard, Fritz Glauser, Patrice Longchamp, Nicolas Repond, André Schoenenweid, Kirthana Wickramasingam

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 1

Das Gesetz über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG) wird wie folgt geändert:

Art. 19 Abs. 2

² Ist die Ersatzmassnahme ergriffen worden, so ~~kann~~ lässt das Amt auf Verlangen der Eigentümerin oder des Eigentümers die Anmerkung im Grundbuch ~~löschen~~ lassen.

Art. 30 Abs. 2 (neu)

² *Streichen.*

Art. 38 al. 6 (nouveau)

⁶ Les autorités cantonales et communales peuvent accéder aux fonds de tiers pour contrôler et entretenir les installations de protection ainsi que pour prendre les mesures appropriées contre les dangers naturels. [...].

A4

Art. 38 Abs. 6 (neu)

⁶ Die Kantons- und Gemeindebehörden haben Zutritt zu Grundstücken Dritter, um Anlagen zum Schutz vor Naturgefahren zu kontrollieren und zu unterhalten und um geeignete Massnahmen gegen Naturgefahren zu ergreifen. [...].

Art. 64, let. j (nouvelle)

[L'Etat peut octroyer des subventions pour les produits suivants, qui ne sont pas subventionnés par la Confédération:]

j) *Biffer*.

A5

Art. 64, Bst. j (neu)

[Der Staat kann für folgende Produkte, die vom Bund nicht finanziell unterstützt werden, Subventionen gewähren:]

j) *Streichen*.

Vote final

A l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 30 al. 2 (nouveau)

² Dans le but de favoriser la mobilité douce ~~et la pratique du cyclisme~~ en forêt, là où les intérêts des autres fonctions de la forêt le permettent, le Service peut autoriser l'aménagement de parcours ~~cyclables~~ dans le cadre d'itinéraires de mobilité douce, de réseaux touristiques ou sportifs officiels dans ou traversant les forêts.

A3

Art. 30 Abs. 2 (neu)

² Zur Förderung der sanften Mobilität ~~und der Ausübung des Radsports~~ im Wald kann das Amt da, wo es die übrigen Funktionen des Waldes erlauben, die Anlage von ~~Radwegen~~ Wegen im Rahmen von offiziellen Langsamverkehrsrouten, Tourismus- oder Sportnetzen im oder durch den Wald bewilligen.

Art. 77 al. 1, let. a, et al. 6 (nouveau)

Art. 77a, b, c et d (nouveaux)

Art. 78 al. 1 et 2

Art. 77 Abs. 1, Bst. a, und Abs. 6 (neu)

Art. 77a, b, c und d (neu)

Art. 78 Abs. 1 und 2

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Biffer.

A6

Streichen.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.

La proposition A2, opposée à la proposition A3, est acceptée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.

La proposition A2, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.

La proposition A4, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.

La proposition A5, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

La proposition A6, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 10 voix contre 1 et 0 abstention.

Deuxième lecture

Le résultat (A1) de la première lecture est confirmé tacitement.

Le résultat (A2) de la première lecture est confirmé tacitement.

Le résultat (A4) de la première lecture est confirmé tacitement.

Le résultat (A5) de la première lecture est confirmé tacitement.

Le 9 juillet 2018

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1 Antrag A1 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.
CE

A2 Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A3
A3 mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.

A2 Antrag A2 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats
CE mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.

A4 Antrag A4 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.
CE

A5 Antrag A5 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.
CE

A6 Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A6
CE mit 10 zu 1 Stimme bei 0 Enthaltungen.

Zweite Lesung

A1 Das Ergebnis (A1) der ersten Lesung
CE wird stillschweigend bestätigt.

A2 Das Ergebnis (A2) der ersten Lesung
CE wird stillschweigend bestätigt.

A4 Das Ergebnis (A4) der ersten Lesung
CE wird stillschweigend bestätigt.

A5 Das Ergebnis (A5) der ersten Lesung
CE wird stillschweigend bestätigt.

Den 9. Juli 2018



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Kolly Nicolas / Schläfli Ruedi

2018-GC-20

Modification de la loi sur l'agriculture (contrôle des paiements directs)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 7 février 2018, les députés Nicolas Kolly et Ruedi Schläfli demandent d'introduire dans la loi cantonale sur l'agriculture l'ancien principe de réévaluation des contrôles agricoles qui a été abrogé par la Confédération au 31 décembre 2017. Ces principes étaient définis à l'article 103 al. 2 de l'ordonnance fédérale sur les paiements directs (OPD) et avaient la teneur suivante : « Lorsque l'exploitant conteste les résultats du contrôle, il peut dans les trois jours ouvrables qui suivent, demander par écrit une seconde évaluation auprès des autorités d'exécution cantonales compétentes ». Ils considèrent que la nouvelle solution consistant à pouvoir contester les contrôles plusieurs mois après leur survenance est plus difficile et n'est pas adéquate. Ils rappellent aussi que l'agriculture est soumise à une forte pression et que les nombreux contrôles sont une source supplémentaire de stress.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

En préambule, il y a lieu de rappeler la teneur des alinéas 2 et 3 de l'article 103 de l'OPD abrogés par le Conseil fédéral dont les députés Nicolas Kolly et Ruedi Schläfli demandent le rétablissement dans la loi sur l'agriculture. L'article 103 de l'OPD mentionnait jusqu'au 31 décembre 2017 :

« Art. 103 Résultats des contrôles

...

² *Lorsque l'exploitant conteste les résultats du contrôle, il peut, dans les trois jours ouvrables qui suivent, demander par écrit une seconde évaluation auprès des autorités d'exécution cantonales compétentes.*

³ *Les autorités d'exécution cantonales compétentes fixent les détails de la seconde évaluation ».*

Le message du Conseil fédéral a motivé l'abrogation des alinéas 2 et 3 en précisant que les recours contre les résultats de contrôle et les sanctions peuvent être déposés dans le cadre de la procédure de recours ordinaire. Donc, les procédures générales de recours ne sont pas concernées et restent valables malgré ce changement.

De plus, la pratique en vigueur prévoit d'ores et déjà que chaque résultat figurant sur un rapport de contrôle peut être contesté dans les dix jours dès sa notification auprès de l'autorité compétente respectant ainsi le principe du droit d'être entendu. Cette possibilité est ouverte à tous les

administrés par les bases légales fédérales et cantonales. Les alinéas 2 et 3 de l'article 103 OPD étaient redondants à ce principe de base et, de ce fait, leur abandon avec effet au 1^{er} janvier 2018 représente une clarification et une simplification administrative. Cette abrogation n'a aucune influence sur le traitement des résultats de contrôle au niveau de l'administration cantonale.

Pratique actuelle

Une deuxième visite sur place ne fait pas sens dans tous les cas, car les manquements constatés peuvent être corrigés très rapidement. Il s'agit par exemple de l'occupation des porcs, de la litière des bovins, la propreté des bovins, le réglage du dresse vache ou des sorties documentées des animaux en général. Les contrôleurs sont tenus par contre de bien décrire le manquement constaté, d'indiquer le nombre d'animaux ou la surface concernée et de documenter le manquement si nécessaire par des photos. Les tablettes utilisées actuellement pour documenter les contrôles permettent de décrire les constats faits qui servent de base fiable de décision pour le service compétent.

Si un administré estime que le constat fait par le contrôleur est subjectif, il a la possibilité de noter ses remarques sur le rapport de contrôle, respectivement dans le cas extrême de refuser de signer ce dernier. En complément, il peut contester par écrit dans les dix jours le résultat d'un contrôle. Si un recontrôle ne devait pas confirmer un manquement constaté et documenté lors de la première visite, le premier manquement reste déterminant pour l'établissement de la décision sur les paiements directs.

Il sied de constater que les appels à une deuxième évaluation fondés sur l'article 103 OPD et suite à un résultat de contrôle contenant des manquements ont été très rares les années passées. Les courriers transmis aux services compétents suite aux contrôles sont traités dans le respect du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA) et en particulier du droit d'être entendu. Le service concerné vérifie si une deuxième visite sur place peut amener de nouveaux éléments pertinents. Si ceci s'avère judicieux, un deuxième contrôle a lieu dans les délais impartis. Sur la base de ces éléments, le service de l'agriculture établit la décision finale de paiements directs qui prononcerait d'éventuelles sanctions. Il va de soi que cette décision est susceptible de recours.

Dès lors, il ne paraît pas judicieux de revenir à l'ancien système qui n'apporterait pas d'avantages notoires par rapport aux nouvelles règles. Il en résulte une simplification administrative tout en respectant les droits des administrés.

Conclusion

Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

3 juillet 2018



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Kolly Nicolas / Schläfli Ruedi

2018-GC-20

Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (Kontrolle der Direktzahlungen)

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 7. Februar 2018 eingereichten und begründeten Motion ersuchen die Grossräte Nicolas Kolly und Ruedi Schläfli darum, im kantonalen Landwirtschaftsgesetz den früher geltenden Grundsatz der Neubeurteilung der landwirtschaftlichen Kontrollen einzuführen, der vom Bund auf den 31. Dezember 2017 aufgehoben wurde. Dieser Grundsatz war in Artikel 103 Abs. 2 der Direktzahlungsverordnung des Bundes (DZV) festgelegt und lautete wie folgt: «Bewirtschafter/Bewirtschaftserinnen, die mit der Beurteilung durch die Kontrollperson nicht einverstanden sind, können innerhalb von drei Werktagen nach der Kontrolle bei der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde schriftlich eine Zweitbeurteilung verlangen.» Die Verfasser der Motion sind der Ansicht, dass die neue Lösung, die darin besteht, die Kontrollen mehrere Monate lang anfechten zu können, schwieriger und weniger geeignet ist. Sie erinnern zudem daran, dass die Landwirtschaft einem starken Druck ausgesetzt ist und dass die zahlreichen Kontrollen einen zusätzlichen Stressfaktor darstellen.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitung

Einleitend soll auf den Wortlaut der vom Bundesrat aufgehobenen Absätze 2 und 3 von Artikel 103 DZV eingegangen werden, um deren Wiederaufnahme im Landwirtschaftsgesetz die Grossräte Nicolas Kolly und Ruedi Schläfli ersuchen. Artikel 103 der DZV lautete bis am 31. Dezember 2017 wie folgt:

„Art. 103 Kontrollergebnisse

...

² *Ist der Bewirtschafter oder die Bewirtschaftlerin mit der Beurteilung nicht einverstanden, so kann er oder sie innerhalb von drei Werktagen nach der Kontrolle bei der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde schriftlich eine Zweitbeurteilung verlangen.*

³ *Die zuständige kantonale Vollzugsbehörde legt die Einzelheiten betreffend die Zweitbeurteilung fest“.*

Die Botschaft des Bundesrats begründete die Aufhebung der Absätze 2 und 3 damit, dass Beschwerden gegen Kontrollergebnisse und Sanktionen mit einem ordentlichen Beschwerdeverfahren eingereicht werden können. Die üblichen Beschwerdeverfahren sind somit nicht betroffen und gelten trotz dieser Änderung weiterhin.

Zudem sieht die geltende Praxis bereits heute vor, dass jedes Ergebnis auf einem Kontrollbericht innerhalb von 10 Tagen seit seiner Eröffnung bei der zuständigen Behörde angefochten werden kann, womit der Grundsatz des Rechts auf Anhörung gewährleistet ist. Diese Möglichkeit steht allen Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern aufgrund der eidgenössischen und kantonalen gesetzlichen Grundlagen offen. Die Absätze 2 und 3 von Artikel 103 DZV waren aufgrund dieses Grundprinzips überflüssig. Ihre Aufhebung auf den 1. Januar 2018 stellt eine Klärung und administrative Vereinfachung dar. Diese Aufhebung hat keine Auswirkungen auf die Behandlung der Kontrollergebnisse auf der Ebene der Kantonsverwaltung.

Aktuelle Praxis

Ein zweiter Besuch vor Ort ist nicht in allen Fällen sinnvoll, da die festgestellten Mängel sehr schnell behoben werden können. Es geht zum Beispiel um die Beschäftigung der Schweine, die Einstreu für die Rinder, die Sauberkeit der Rinder, die Einstellung des Kuhtrainers oder den dokumentierten Auslauf der Tiere im Allgemeinen. Die Kontrolleure sind jedoch gehalten, den festgestellten Mangel genau zu beschreiben, die Anzahl der Tiere oder die betroffene Fläche anzugeben und den Mangel wenn nötig mit Fotos zu dokumentieren. Mit den heute für die Dokumentierung der Kontrollen verwendeten Tablets lassen sich die Feststellungen beschreiben, die für die zuständige Dienststelle als zuverlässige Entscheidungsgrundlage dienen.

Ist ein Bewirtschafter der Ansicht, dass die Feststellung des Kontrolleurs subjektiv ist, hat er die Möglichkeit, seine Bemerkungen auf dem Kontrollbericht anzufügen, oder er kann sich im Extremfall weigern, diesen zu unterzeichnen. Zusätzlich kann er während zehn Tagen das Kontrollergebnis schriftlich anfechten. Sollte eine erneute Kontrolle einen beim ersten Besuch festgestellten und dokumentierten Mangel nicht bestätigen, so bleibt der zuerst festgestellte Mangel massgebend für die Erstellung der Direktzahlungsverfügung.

In den vergangenen Jahren wurden Zweitbeurteilungen nach Artikel 103 DZV und aufgrund eines Kontrollergebnisses, das Mängel enthielt, sehr selten verlangt. Die Schreiben an die zuständigen Dienststellen aufgrund von Kontrollen werden in Anwendung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) und insbesondere des Rechts auf Anhörung behandelt. Die betreffende Dienststelle überprüft, ob ein zweiter Besuch vor Ort neue sachdienliche Elemente zutage bringen kann. Sollte es sich als sinnvoll erweisen, so findet innerhalb der gesetzten Frist eine zweite Kontrolle statt. Aufgrund dieser Elemente erlässt das Amt für Landwirtschaft die Endverfügung über die Direktzahlungen, die unter Umständen Sanktionen enthält. Selbstverständlich kann gegen diese Verfügung Einsprache erhoben werden.

Es scheint daher nicht sinnvoll, zum alten System zurückzukehren, das keine offensichtlichen Vorteile gegenüber den neuen Vorschriften bringen würde. Diese haben eine administrative Vereinfachung zur Folge, wobei gleichzeitig die Rechte der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter eingehalten werden.

Schlussfolgerung

In Anbetracht dieser Erwägungen beantragt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

3. Juli 2018



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Thévoz Laurent / Rauber Thomas

2017-GC-178

Promotion du « Label du bilinguisme » dans l'administration cantonale

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 17 novembre 2017, les postulants demandent au Conseil d'Etat de réaliser une étude de faisabilité en vue d'encourager les services de l'administration cantonale à demander l'octroi du label du bilinguisme. Les auteurs du postulat estiment que l'expérience de la labélisation en 2014 du Service du registre du commerce (SRC) montre que l'octroi du label représente un coût tout-à-fait supportable, et un gain appréciable tant pour l'administration que pour les administrés du canton. Les postulants estiment en outre que la création au 1^{er} avril 2015 du Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC), chargé notamment de la question des langues, permet de compter sur une entité clairement responsable de la tâche de promotion du label du bilinguisme.

Les auteurs du postulat proposent enfin trois questions auxquelles l'étude de faisabilité devrait répondre :

1. Quelles sont les leçons tirées de la labellisation du SRC, notamment en termes de surcharge administrative et de coûts de mise en place, ainsi que le bilan « coût-bénéfice » lors de son usage quotidien ?
2. Quel serait le bilan « coût-bénéfice » d'une promotion du label du bilinguisme dans l'ensemble de l'administration ?
3. Quelles seraient les principales mesures organisationnelles et financières pour assurer la mise en œuvre de la promotion permanente du label du bilinguisme dans l'administration cantonale ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Bilinguisme du canton de Fribourg et de son administration

De manière générale, le Conseil d'Etat souligne l'importance du bilinguisme pour le canton de Fribourg. Elément essentiel et fondateur de notre canton, le bilinguisme représente un atout important, tant sur le plan social que sur le plan économique. Il s'inscrit parfaitement dans la vocation fribourgeoise de canton pont et contribue au rayonnement de Fribourg au niveau national, aussi bien au niveau politique qu'économique. Le bilinguisme joue également un rôle essentiel dans la cohésion cantonale et nationale.

Le canton de Fribourg a été, dès les origines, traversé par des cultures différentes, voyant notamment son territoire actuel partagé entre les zones d'influence des Zähringen et savoyarde.

S'agissant de la langue, le Conseil d'Etat relève que, là aussi, le canton de Fribourg a toujours su faire de son bilinguisme une force et une opportunité. A titre d'exemple, il rappelle que les autorités du canton de Fribourg ont choisi pour première langue administrative l'allemand en 1483, afin de garantir son intégration dans la Confédération alors exclusivement alémanique, puis le français après l'invasion des troupes révolutionnaires françaises et l'instauration de la République helvétique (1798), puis à nouveau l'allemand de 1814 à 1833. L'Acte de Médiation de 1803, donnant au canton de Fribourg ses frontières actuelles, a prêté une attention soutenue à l'équilibre des langues et a consacré le rapport stable de deux tiers d'habitants francophones pour un tiers d'habitants germanophones. Le Gouvernement relève d'ailleurs que ce rapport 2/3 – 1/3 est resté extrêmement stable depuis deux siècles (1900 : 69.3 % - 30.7 %, 1950 : 66.6 % - 33.4 %, 2000 : 68.4 % - 31.6 %, 2010 : 69.9 % - 30.1 %, 2014 : 70.3 % - 29.7 %¹).

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que, dans le cadre de sa réponse du 24 février 2015 à la question parlementaire 2014-GC-143, il relevait que la politique des langues était effectivement l'une des tâches qui allaient être confiées au futur Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC) à sa création le 1^{er} avril 2015. L'un des objectifs de ce nouveau service, issu de la fusion du Service de l'état civil et des naturalisations (SECiN) et du secteur des institutions et affaires juridiques du secrétariat général de la DIAF, était justement de donner une plus grande visibilité et d'optimiser les synergies dans les dossiers institutionnels, dont la question des langues.

Le Conseil d'Etat estime donc, avec les postulants, qu'il appartient à l'Etat d'encourager le bilinguisme, qu'il soit individuel (capacité de chacune et chacun de comprendre et de parler la langue partenaire) ou institutionnel (possibilité pour chaque Fribourgeoise et chaque Fribourgeois d'avoir des contacts avec les autorités dans la langue officielle de son choix).

Sur ce dernier point, le Conseil d'Etat rappelle l'art. 17 de la Constitution cantonale :

¹ *La liberté de la langue est garantie.*

² *Celui qui s'adresse à une autorité dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton peut le faire dans la langue officielle de son choix.*

Le bilinguisme de l'administration fribourgeoise (qu'il repose sur le bilinguisme individuel de ses collaborateurs et collaboratrices ou sur des mesures organisationnelles garantissant à chaque Fribourgeoise et Fribourgeois d'avoir accès aux informations dans la langue officielle de son choix) est ainsi un devoir constitutionnel clair.

De nombreuses mesures ont été prises ces dernières années pour garantir ce bilinguisme. Le Gouvernement relève notamment les cours de langue proposés au personnel de l'Etat, ainsi que la promotion des tandems linguistiques ou l'organisation de la formation « Mieux comprendre, respecter et valoriser le bilinguisme et la diversité linguistique » dans le cadre du programme de formation continue du personnel de l'Etat.

¹ Sources : *Annuaire statistique du canton de Fribourg 2012*, p. 356, et *Annuaire statistique du canton de Fribourg 2017*, p. 348. A noter le changement de méthode de recensement intervenu en 2010, permettant aux personnes interrogées de mentionner plusieurs langues principales, contrairement aux recensements précédents. Si, ainsi, les chiffres 2000 et 2010 ne sont pas directement comparables, ils confirment toutefois une grande stabilité du rapport entre locuteurs francophones et germanophones.

Au niveau fédéral, la mise en œuvre au sein de l'administration des dispositions de la législation sur les langues (loi du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques, ordonnance du 4 juin 2010 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques), et les instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale, présentent en outre plusieurs pistes intéressantes, notamment concernant le rôle des cadres.

Le label du bilinguisme

Le label du bilinguisme a été créé par le Forum du bilinguisme, fondation créée à Bienne en 1996 avec pour objectif la promotion du bilinguisme. Cette fondation est soutenue par Région capitale suisse. Ce label est destiné aux entreprises ou institutions qui évoluent dans un cadre bilingue. Son rayon d'action s'étend aux cantons de Berne, Fribourg et du Valais, ainsi qu'à d'autres régions bilingues de Suisse. A ce jour, cinq entités fribourgeoises, citées par les postulants, ont obtenu le label, dont le SRC. Les frais d'obtention du label s'élèvent à quelques milliers de francs, en fonction de la taille de l'entité concernée (2600 francs de 1 à 9 collaborateurs et collaboratrices, 3100 francs de 10 à 19, 4900 francs de 20 à 49, sur offre au-delà de 50 collaborateurs et collaboratrices).

Position du Conseil d'Etat

Comme relevé ci-dessus, le bilinguisme de l'administration cantonale est non seulement un atout pour le canton de Fribourg, mais un devoir constitutionnel. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat porte une attention soutenue au bilinguisme dans ses unités administratives. L'expérience menée par le SRC montre par ailleurs que ni la mise en place, ni le respect au quotidien des critères du label du bilinguisme n'entraînent de coûts importants. Il estime en outre que l'Etat et son administration doivent jouer un rôle modèle dans la promotion du bilinguisme. Le label du bilinguisme, que plusieurs institutions publiques ont obtenu ces dernières années, représente un acte symbolique fort qui pourrait contribuer à cette promotion. Il conviendrait toutefois d'évaluer, pour chaque entité concernée, les coûts non seulement d'obtention et d'entretien du label lui-même, mais également ceux des mesures nécessaires pour atteindre les standards exigés (formation des collaborateurs et collaboratrices...). En l'état, et étant donné la nécessaire implication forte de chaque unité dans un tel projet, il semble nécessaire de n'envisager la labellisation que sur une base volontaire. Le Conseil d'Etat estime toutefois intéressant de confier au SAINEC, en collaboration avec la Chancellerie d'Etat qui coordonne les aides fédérales aux cantons plurilingues, la tâche d'approfondir l'idée formulée par les postulants. Le rôle des cadres dans la promotion du bilinguisme au sein de leurs unités devra tout particulièrement être examiné, en s'inspirant par exemple des mesures prises par la Confédération dans ce domaine. Aussi, le Conseil d'Etat appelle le Grand Conseil à prendre en considération le présent postulat, dans le but d'examiner les incidences, notamment financières, d'une promotion du label du bilinguisme au sein de l'administration cantonale.

26 juin 2018



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Thévoz Laurent / Rauber Thomas

2017-GC-178

Förderung des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 17. November 2017 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen die Grossräte Laurent Thévoz und Thomas Rauber den Staatsrat, eine Machbarkeitsstudie durchzuführen, um die Dienststellen der Kantonsverwaltung zu ermutigen, das Label für die Zweisprachigkeit zu beantragen. Die Verfasser des Postulats sind der Ansicht, dass die Erfahrung des Handelsregisteramts (HRA), das 2014 das Label erhielt, zeigt, dass die damit verbundenen Kosten absolut tragbar sind und das Label sowohl für die Verwaltung als auch für die Bürgerinnen und Bürger des Kantons einen Nutzen bringt. Sie sind zudem der Meinung, dass mit der Bildung des Amtes für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA) am 1. April 2015, das unter anderem mit der Sprachenfrage beauftragt ist, eine Einheit zur Verfügung steht, die eindeutig für die Förderung des Labels für die Zweisprachigkeit zuständig ist.

Schliesslich schlagen die Verfasser des Postulats drei Fragen vor, die die Machbarkeitsstudie beantworten sollte:

1. Welche Lehren hat man aus dem Zertifizierungsprozess für das HRA gezogen, insbesondere hinsichtlich des administrativen Aufwands und der Umsetzungskosten, sowie der «Kosten-Nutzen-Bilanz» für seine Verwendung im Alltag?
2. Wie würde die «Kosten-Nutzen-Bilanz» der Förderung des Labels für die Zweisprachigkeit in der gesamten Verwaltung aussehen?
3. Was wären die wichtigsten organisatorischen und finanziellen Massnahmen, um eine ständige Förderung des Labels für die Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung zu gewährleisten?

II. Antwort des Staatsrats

Zweisprachigkeit im Kanton Freiburg und in seiner Verwaltung

Ganz allgemein betont der Staatsrat die Bedeutung der Zweisprachigkeit für den Kanton Freiburg. Die Zweisprachigkeit, ein wesentlicher Grundbaustein unseres Kantons, ist gesellschaftlich wie auch wirtschaftlich ein wichtiger Standortvorteil. Sie fügt sich ideal in das Bild von Freiburg als Brückenkanton ein und trägt, über die Kantonsgrenzen hinaus, zur Ausstrahlung von Freiburg auf politischer und wirtschaftlicher Ebene bei. Die Zweisprachigkeit spielt auch eine wesentliche Rolle für den kantonalen und nationalen Zusammenhalt.

Der Kanton Freiburg war seit jeher mit unterschiedlichen Kulturen konfrontiert, wobei sein Gebiet namentlich zwischen dem Einfluss der Zähringer und jenem der Savoyarden geteilt war. Was die

Sprache betrifft, betont der Staatsrat, dass der Kanton Freiburg aus seiner Zweisprachigkeit schon immer eine Stärke und eine Chance machen konnte. Er erwähnt als Beispiel, dass die freiburgischen Kantonsbehörden im Jahr 1483 Deutsch zur ersten Amtssprache erklärt hatten, um die Aufnahme in die Eidgenossenschaft zu ermöglichen, die damals ausschliesslich deutschsprachig war, während nach dem Einmarsch der französischen Revolutionstruppen und der Errichtung der Helvetischen Republik (1798) Französisch erste Amtssprache war und von 1814 bis 1833 wieder Deutsch. Die Mediationsakte von 1803, die dem Kanton Freiburg seine heutigen Grenzen bescherte, war sehr auf das Gleichgewicht der Sprachen bedacht und hat das Verhältnis von zwei Dritteln Französischsprachigen zu einem Drittel Deutschsprachigen besiegelt. Der Staatsrat betont zudem, dass sich das Verhältnis 2/3 zu 1/3 in zwei Jahrhunderten kaum verändert hat (1900: 69,3 % - 30,7 %, 1950: 66,6 % - 33,4 %, 2000: 68,4 % - 31,6 %, 2010: 69,9 % - 30,1 %, 2014: 70,3 % - 29,7 %¹).

Der Staatsrat hatte im Übrigen bereits im Rahmen seiner Antwort vom 24. Februar 2015 auf den parlamentarischen Vorstoss 2014-GC-143 darauf hingewiesen, dass die Sprachenpolitik eine der Aufgaben sein werde, die nach seiner Bildung am 1. April 2015 vom zukünftigen Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA) wahrgenommen werden würde. Eines der Ziele des neuen Amtes, welches aus der Fusion des Amtes für Zivilstandswesen und Einbürgerung (ZEA) und des Sektors Institutionen und Rechtsangelegenheiten des Generalsekretariats der ILFD entstanden ist, bestand darin, den institutionellen Angelegenheiten und damit auch der Sprachenfrage mehr Visibilität zu geben und Synergien zu nutzen.

Der Staatsrat ist somit, wie die Verfasser des Postulats, der Ansicht, dass es Aufgabe des Staates ist, die Zweisprachigkeit zu fördern, und zwar sowohl die individuelle (die Fähigkeit jeder und jedes Einzelnen, die Partnersprache zu verstehen und zu sprechen) wie auch die institutionelle (die Möglichkeit aller Freiburgerinnen und Freiburger, sich mit den Behörden in der gewünschten Amtssprache zu verständigen).

Zu diesem letzten Punkt weist der Staatsrat auf Art. 17 der Kantonsverfassung hin:

¹ Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

² Wer sich an eine für den ganzen Kanton zuständige Behörde wendet, kann dies in der Amtssprache seiner Wahl tun.

Die Zweisprachigkeit der freiburgischen Verwaltung (ob sie auf der individuellen Zweisprachigkeit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beruht oder auf organisatorischen Massnahmen, die es allen Freiburgerinnen und Freiburgern gewährleisten, in der Amtssprache ihrer Wahl Zugang zu Informationen zu haben) ist somit eine klare, in der Verfassung verankerte Pflicht.

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Massnahmen ergriffen, um diese Zweisprachigkeit zu gewährleisten. Die Regierung verweist insbesondere auf die Sprachkurse, die dem Staatspersonal angeboten werden, sowie der Förderung von Sprachtandems oder der Ausbildung «Zweisprachigkeit und Sprachenvielfalt besser verstehen, respektieren und fördern», die im Rahmen des Weiterbildungsprogramms für das Staatspersonal organisiert wird.

¹ Quellen: *Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2012*, S. 356, und *Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2017*, S. 348. Zu beachten ist die Änderung der Erhebungsmethode im Jahr 2010, dank der die befragten Personen neu mehrere Hauptsprachen angeben können. Auch wenn dadurch die Zahlen der Jahre 2000 und 2010 nicht direkt vergleichbar sind, so bestätigen sie doch, dass das Zahlenverhältnis zwischen Französischsprachigen und Deutschsprachigen sehr stabil ist.

Auf Bundesebene enthalten die Umsetzung der Bestimmungen der Sprachengesetzgebung (Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften und Verordnung vom 4. Juni 2010 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften) innerhalb der Bundesverwaltung und die Weisungen des Bundesrates zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung zudem mehrere interessante Ansätze, insbesondere was die Rolle der Kader betrifft.

Das Label für die Zweisprachigkeit

Das Label für die Zweisprachigkeit wurde vom Forum für die Zweisprachigkeit geschaffen, einer Stiftung, die 1996 in Biel ins Leben gerufen wurde mit dem Ziel, die Zweisprachigkeit zu fördern. Die Stiftung wird von der Hauptstadtregion Schweiz unterstützt. Das Label richtet sich an Unternehmen oder Institutionen, die in einem zweisprachigen Umfeld tätig sind. Sein Aktionsradius erstreckt sich auf die Kantone Bern, Freiburg und Wallis sowie auf andere zweisprachige Regionen der Schweiz. Bis heute haben fünf von den Verfassern des Postulats erwähnte freiburgische Einheiten das Label erhalten, unter anderem das HRA. Die Kosten für den Zertifizierungsprozess belaufen sich auf einige Tausend Franken, je nach Grösse der betreffenden Einheit (2600 Franken für 1 bis 9 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, 3100 Franken für 10 bis 19, 4900 Franken für 20 bis 49 und auf Anfrage für 50 und mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter).

Standpunkt des Staatsrats

Wie bereits weiter oben erwähnt, ist die Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung nicht nur ein Vorteil für den Kanton Freiburg, sondern auch eine in der Verfassung verankerte Pflicht. In diesem Rahmen richtet der Staatsrat besondere Aufmerksamkeit auf die Zweisprachigkeit seiner Verwaltungseinheiten. Die Erfahrung des HRA hat im Übrigen gezeigt, dass weder der Zertifizierungsprozess noch die Einhaltung der Kriterien des Labels für die Zweisprachigkeit im Alltag mit hohen Kosten verbunden sind. Er ist zudem der Ansicht, dass der Staat und seine Verwaltung bei der Förderung der Zweisprachigkeit Vorbildfunktion haben. Das Label für die Zweisprachigkeit, das in den letzten Jahren mehrere öffentliche Institutionen erhalten haben, ist ein starkes Zeichen, das zur Förderung der Zweisprachigkeit beitragen könnte. Es müsste jedoch für jede betroffene Einheit ausgewertet werden, welche Kosten nicht nur mit dem Zertifizierungsprozess und der Beibehaltung des Labels einhergehen, sondern auch, was die nötigen Massnahmen kosten, um die geforderten Standards zu erreichen (Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ...). Beim gegenwärtigen Stand der Dinge und in Anbetracht des grossen Einsatzes, den jede Einheit für ein solches Projekt erbringen muss, sollte jedoch nur eine Zertifizierung auf freiwilliger Basis in Betracht gezogen werden. Der Staatsrat erachtet es jedoch als interessant, dem IAEZA in Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei, die die Bundeshilfen an mehrsprachige Kantone koordiniert, die Aufgabe zu erteilen, die von den Verfassern des Postulats formulierte Idee zu vertiefen. Die Rolle der Kader bei der Förderung der Zweisprachigkeit innerhalb ihrer Einheiten sollte besonders geprüft werden, z. B. indem man sich an den Massnahmen des Bundes in diesem Bereich orientiert. Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat daher, dieses Postulat erheblich zu erklären, um die Auswirkungen, insbesondere die finanziellen, einer Förderung des Labels für die Zweisprachigkeit innerhalb der Kantonsverwaltung zu prüfen.

26. Juni 2018



Rapport 2018-CE-38

3 juillet 2018

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à un instrument parlementaire devenu obsolète et dont le Conseil d'Etat demande le classement

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

1. Introduction	1
2. Motion dont le classement est demandé	1
2.1. Motion 1005.12 [2012-GC-11] «Maintenance et renforcement de la régulation du sanglier dans la loi cantonale sur la chasse»	1
3. Conclusion	2

1. Introduction

Par courrier du 13 mars 2017, le Bureau du Grand Conseil a demandé au Conseil d'Etat de fournir un rapport annuel contenant les instruments parlementaires pour lesquels le Gouvernement formule une demande motivée de classement.

Le présent rapport, premier du genre, mentionne ainsi une motion prise en considération par le Grand Conseil mais dont la mise en œuvre opportune n'a pas pris la forme prescrite par la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). L'article 69 LGC prévoit en effet que la motion oblige le Conseil d'Etat à présenter un projet d'acte ayant notamment pour objet des règles de droit devant figurer dans la Constitution, une loi ou une ordonnance parlementaire. Dans le cas de la motion 1005.12 [2012-GC-11] «Maintenance et renforcement de la régulation du sanglier dans la loi cantonale sur la chasse», il a été jugé nécessaire de prévoir les mesures précisées par la motion concernée dans des actes d'une autre nature, soit dans des ordonnances du Conseil d'Etat.

Comme il s'agit d'un instrument parlementaire pris en considération par le Grand Conseil, il est toutefois de la compétence de ce dernier d'évaluer si cette mise en œuvre est conforme à la motion et s'il convient donc de classer cet objet.

2. Motion dont le classement est demandé

2.1. Motion 1005.12 [2012-GC-11] «Maintenance et renforcement de la régulation du sanglier dans la loi cantonale sur la chasse»

2.1.1. Rappel de la motion

Pour rappel, les motionnaires avaient demandé au Conseil d'Etat de maintenir, voire de renforcer la régulation de la faune sauvage, notamment celle du sanglier, qui provoque de grands dégâts pour les agriculteurs du canton. Cette motion a été acceptée par le Grand Conseil le 5 février 2013.

2.1.2. Mise en œuvre

Depuis la prise en considération de la motion 1005.12 [2012-GC-11], l'ensemble de la législation sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes a été revue et clarifiée. Cette législation était jusqu'alors dispersée dans une loi, quatorze règlements et ordonnances d'exécution et trois concordats intercantonaux. Depuis le 1^{er} juillet 2016, cette législation a été restructurée et repose désormais, outre sur la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha; RSF 922.1), sur deux ordonnances, l'une sur la chasse (Ocha; RSF 922.11) et l'autre sur la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (OProt; RSF 922.13).

A cette occasion, les dispositions relatives au maintien et au renforcement des mesures de régulation de la faune sauvage ont été précisées, notamment celles qui autorisent la chasse au sanglier dans les réserves (art. 31ss OProt), celles

qui portent sur la prévention des dommages causés par les animaux sauvages (art. 25ss OProt) ou celles qui ont trait à l'indemnisation de ces dommages (art. 45ss OProt).

Les mesures demandées par la motion 1005.12 [2012-GC-11] ayant ainsi été introduites dans la législation cantonale, par le biais des ordonnances du Conseil d'Etat mentionnées ci-dessus, le Conseil d'Etat estime qu'une mise en œuvre de la motion en application de l'article 69 LGC, soit dans une loi ou une ordonnance parlementaire, ne se justifie plus. Il prie donc le Grand Conseil de bien vouloir classer la motion 1005.12 [2012-GC-11].

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter le classement de la motion 1005.12 [2012-GC-11].



Bericht 2018-CE-38

3. Juli 2018

des Staatsrats an den Grossen Rat über einen parlamentarischen Vorstoss, der überholt ist und dessen Abschreibung der Staatsrat verlangt

Der Bericht, den wir Ihnen unterbreiten dürfen, umfasst folgende Punkte:

1. Einleitung	3
2. Motion, deren Abschreibung verlangt wird	3
2.1. Motion 1005.12 [2012-GC-11] «Aufrechterhaltung und Verstärkung der Wildschweinregulierung im kantonalen Jagdgesetz»	3
3. Schlussfolgerung	4

1. Einleitung

Mit Schreiben vom 13. März 2017 ersuchte das Büro des Grossen Rates den Staatsrat darum, jährlich einen Bericht über die parlamentarischen Vorstösse, für welche die Regierung ein begründetes Gesuch um Abschreibung stellt, zu unterbreiten.

In diesem Bericht, dem ersten seiner Art, wird eine Motion erwähnt, die vom Grossen Rat erheblich erklärt wurde, aber deren zweckdienliche Umsetzung nicht die Form angenommen hat, die im Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) vorgeschrieben wird. In Artikel 69 GRG wird bestimmt, dass die Motion den Staatsrat verpflichtet, ihm einen Erlassentwurf mit rechtlichen Bestimmungen in der Verfassung, in einem Gesetz oder in einer Parlamentsverordnung vorzulegen. Im Fall der Motion 1005.12 [2012-GC-11] «Aufrechterhaltung und Verstärkung der Wildschweinregulierung im kantonalen Jagdgesetz» wurde es als notwendig erachtet, die in der Motion geforderten Massnahmen in Erlassen anderer Natur, nämlich in Verordnungen des Staatsrats, aufzunehmen.

Da es sich um einen vom Grossen Rat erheblich erklärten parlamentarischen Vorstoss geht, liegt es in dessen Zuständigkeit, zu beurteilen, ob diese Umsetzung der Motion entspricht und ob dieser Gegenstand abgeschrieben werden soll.

2. Motion, deren Abschreibung verlangt wird

2.1. Motion 1005.12 [2012-GC-11] «Aufrechterhaltung und Verstärkung der Wildschweinregulierung im kantonalen Jagdgesetz»

2.1.1. Die Motion

Zur Erinnerung: Die Motionäre haben vom Staatsrat verlangt, dass er die Wildregulierung, namentlich diejenige des Wildschweins, das für die Landwirte im Kanton grosse Schäden verursacht, beibehält oder sogar verstärkt. Diese Motion wurde vom Grossen Rat am 5. Februar 2013 angenommen.

2.1.2. Umsetzung

Seit der Erheblicherklärung der Motion 1005.12 [2012-GC-11] wurde die ganze Gesetzgebung über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume revidiert und klarer gestaltet. Diese Gesetzgebung verteilte sich vorher auf 1 Gesetz, 14 Reglemente und Ausführungsverordnungen und 3 interkantonale Konkordate. Seit dem 1. Juli 2016 wurde diese Gesetzgebung restrukturiert und stützt sich nun ausser auf das Gesetz über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG; SGF 922.1) auf zwei Verordnungen, eine über die Jagd (JaV; SGF 922.11) und die andere über den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (SchutzV; SGF 922.13).

Bei dieser Gelegenheit wurden die Bestimmungen über die Beibehaltung und die Verstärkung der Wildregulierungs-

massnahmen präzisiert, namentlich diejenigen, aufgrund derer die Jagd auf das Wildschwein in den Reservaten (Art. 31 ff. SchutzV) gestattet ist, diejenigen über die Verhütung der von Wildtieren verursachten Schäden (Art. 25 ff. SchutzV) und diejenigen über die Entschädigung für diese Schäden (Art. 45 ff. SchutzV).

Da die Massnahmen, die in der Motion 1005.12 [2012-GC-11] gefordert werden, über die oben erwähnten Verordnungen des Staatsrats bereits in die kantonale Gesetzgebung eingeführt wurden, ist der Staatsrat der Meinung, dass eine Umsetzung der Motion gemäss Artikel 69 GRG, nämlich mit einem Gesetz oder einer Parlamentsverordnung, nicht mehr gerechtfertigt ist. Er bittet deshalb den Grossen Rat, die Motion 1005.12 [2012-GC-11] abzuschreiben.

3. Schlussfolgerung

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, die Abschreibung der Motion 1005.12 [2012-GC-11] anzunehmen.



Rapport 2018-DIAF-4

30 janvier 2018

du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant le mandat 2016-GC-28 Rudolf Vonlanthen/Roland Mesot/Yvan Hunziker/ Patrice Longchamp/Denis Grandjean/Alfons Piller/Isabelle Portmann/Fritz Glauser/ Markus Zosso/Gilberte Schär – Utilisation des ressources financières pour le repeuplement des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent rapport en réponse au mandat 2016-GC-28 concernant l'utilisation des ressources financières pour le repeuplement des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis.

Ce rapport comprend les chapitres suivants:

1. Résumé du mandat	1
2. Missions de l'audit partiel	2
2.1. Partie juridique	2
2.2. Partie financière	2
2.3. Partie technique	2
3. Résultats de l'audit partiel	2
3.1. Partie juridique	2
3.2. Partie financière	2
3.3. Partie technique	2
4. Conclusions	3
5. Recommandations	3

1. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 18 mars 2016, les dix cosignataires demandent au Conseil d'Etat qu'il utilise les ressources financières pour le repeuplement des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis.

Les cosignataires demandent au Conseil d'Etat, Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après: DIAF):

- > qu'un montant de 668 000 francs provenant de la taxe de repeuplement perçue selon l'article 31 al. 3 de la loi sur la pêche du 15 mai 1979 durant la période 2002–2013 soit réparti à hauteur de 318 000 francs uniquement pour l'alevinage de sandres et de brochets dans les lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir, pour 150 000 francs pour l'alevinage ciblé sur les parcours cantonaux ouverts à la pêche à permis, pour 200 000 francs pour des projets futurs, uniquement pour de la revitalisation ou renaturation sur les lacs de la Gruyère et de Schiffenen;
- > qu'un alevinage (sandres et brochets) soit exécuté dans les lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir;
- > que l'article 31 de la loi sur la pêche soit appliqué, à savoir un alevinage de sandres et brochets pour les lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac-Noir par des piscicultures cantonales;
- > que l'article 43 al. 1 de la loi sur la pêche «(...) les agents chargés de la surveillance de la pêche sont tenus de dénoncer à l'autorité compétente toutes les infractions aux législations sur la pêche (...)» soit appliqué pour l'alevinage non exécuté par le Service des forêts et de la faune (ci-après: SFF);
- > que la gestion des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis soit reprise par la Fédération fribourgeoise des sociétés de pêche (ci-après: FFSP);
- > qu'un audit du SFF soit réalisé.

Dans sa séance du mercredi 5 octobre 2016, le Grand Conseil a accepté de procéder à un audit et de le fractionner en trois parties, soit juridique, financière et technique, conformément à ce qu'avait proposé le Conseil d'Etat.

Conformément aux vœux de la FFSP, les mandats juridique et technique ont été confiés par la DIAF à des bureaux externes au canton, tandis que le volet financier a été confié à l'Inspection des finances selon le souhait du Conseil d'Etat.

2. Missions de l'audit partiel

2.1. Partie juridique

La partie juridique de l'audit, réalisée par les avocats Rudolf Muggli et Romana Čančar, de l'étude AD!VOCATE à Berne, s'est intéressée à la question de l'application de l'article 31 de la loi du 15 mai 1979 sur la pêche (LPêche) et des dispositions réglementaires sur l'utilisation des taxes, à la clarification des termes «repeuplement» et «alevinage» ainsi qu'à la question de l'utilisation des 30% du produit qui résulte de la vente des permis de pêche.

2.2. Partie financière

La partie financière de l'audit a été confiée à l'Inspection des finances du canton de Fribourg (ci-après: IF). Il s'agissait de vérifier l'utilisation des montants comptabilisés au cours des exercices 2002 à 2013.

2.3. Partie technique

Le bureau ECOTEC Environnement SA à Genève a reçu le mandat de réaliser la partie technique de l'audit. Il a été chargé de rédiger une prise de position sur les pratiques actuelles en matière de repeuplement et de gestion piscicole des lacs ainsi que sur la pertinence et les possibilités pratiques d'un alevinage en brochet et en sandre sans troubler l'équilibre écologique et sanitaire. Il s'agissait par ailleurs d'interpréter et d'appliquer les statistiques de la pêche pour la gestion piscicole des lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir.

3. Résultats de l'audit partiel

3.1. Partie juridique

Les auteurs de la partie juridique sont parvenus aux résultats suivants dans leur rapport du 15 mai 2017.

Le terme de «repeuplement» est un terme générique qui doit être compris largement pour la reconstitution des populations de poissons, laquelle peut être visée sous la forme d'une protection ou d'une amélioration de l'habitat, de mesures de gestion ou d'un rempoissonnement. Par «alevinage», on entend la mise à l'eau de poissons dans le cadre d'un programme.

Le droit de pêche constitue une régie cantonale et les recettes issues de l'octroi des permis reviennent en principe à la caisse

générale de l'Etat. L'article 31 al. 3 LPêche comprend une exception à cette règle et prévoit que 30% au moins du produit des permis de pêche à la ligne sont affectés au repeuplement. Ces fonds permettent de financer différentes mesures correspondantes. Le service compétent décide, sur la base de son pouvoir d'appréciation, quelles mesures prendre concrètement.

Les taxes de repeuplement prélevées en plus du permis de pêche doivent être utilisées pour le repeuplement, le suivi des populations piscicoles et l'amélioration des biotopes selon les articles 7 et 8 du règlement du 12 octobre 2015 concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 2016, 2017 et 2018 (RPêche; RSF 923.12) et l'article 14 al. 5 de l'ordonnance DIAF du 2 novembre 2015 concernant les cours d'eau mis à la disposition de sociétés de pêche pour l'élevage durant les années 2016–2021 (RSF 923.171).

Les recettes affectées au repeuplement pourraient aussi financer les dépenses liées au travail des collaborateurs du SFF, du Service de l'environnement ou de tiers s'ils sont chargés de mettre en œuvre des mesures de repeuplement.

3.2. Partie financière

Les résultats de l'IF, consignés dans un rapport daté du 25 septembre 2017, peuvent être résumés comme suit.

Toutes les dépenses figurant dans les comptes établis par le SFF peuvent être considérées comme étant affectées au repeuplement des eaux cantonales. Les auteurs ont en outre relevé que la somme utilisée à cette fin entre 2002 et 2013 dépasse de loin les 30% prévus sur les ventes des permis de pêche en sus du produit des taxes de repeuplement. Le rapport conclut que l'utilisation des ressources financières pour le repeuplement des eaux cantonales ouvertes aux permis de pêche est correcte.

Pour améliorer la transparence des décomptes annuels du SFF, où apparaissent les dépenses pour le repeuplement, l'IF propose d'y inscrire les travaux des gardes-faune sur la base des heures effectives.

3.3. Partie technique

Les auteurs du rapport technique rédigé en mai 2017 parviennent à la conclusion que l'exploitation des lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir ces dernières années est cohérente et conforme à la loi fédérale sur la pêche. Il n'est pas nécessaire de modifier l'exploitation du Lac Noir, des mesures de repeuplement y seraient superflues.

Pour tenir compte du caractère artificiel des lacs et de la détérioration des frayères, les auteurs recommandent, si la pêche sportive doit être encouragée, de prendre des mesures de repeuplement du brochet et du sandre dans une moindre

mesure et à des conditions bien définies et de renforcer sensiblement le repeuplement de la truite. Ils préconisent également de poursuivre le réaménagement des berges et des affluents pour favoriser la reproduction naturelle.

A l'exception des truites lacustres, il faut éviter de favoriser l'une ou l'autre espèce de poisson par des mesures d'alevinage massives.

Afin de consolider l'état des connaissances, d'optimiser la gestion piscicole et de garantir une meilleure information et discussion, les auteurs préconisent des améliorations concernant les carnets de contrôle ainsi qu'un renforcement du suivi des populations piscicoles et de l'efficacité des mesures de repeuplement.

4. Conclusions

Les trois parties de l'audit réalisé arrivent à la seule et même conclusion que la gestion des lacs cantonaux pratiquée ces dernières années est conforme en tous points aux exigences légales. Ainsi, il peut être répondu aux points du mandat comme suit:

- > Le solde présumé de 668 000 francs avancé par la FFSP et repris dans le mandat par les cosignataires pour le repeuplement n'est pas dû. La somme utilisée à cette fin entre 2002 et 2013 dépassent de loin les 30% prévus sur les ventes des permis de pêche en sus du produit des taxes de repeuplement. La DIAF et son service compétent, le SFF, n'ont commis aucune faute et il n'existe aucune «dette d'alevinage» envers les sociétés de pêche.
- > L'exploitation des lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir ces dernières années ayant été jugée cohérente et conforme à la loi fédérale sur la pêche, il n'est pas nécessaire de la modifier. Des mesures d'alevinage de carnassiers à grande échelle ne constituent en aucun cas une solution et sont jugées superflues. Un alevinage du Lac Noir est jugé inutile quelle que soit l'espèce considérée.
- > Il n'y a aucun motif de dénonciation du SFF ou de ses responsables pour une infraction à l'article 43 al. 1 de la loi sur la pêche, notamment pour un alevinage qui n'aurait pas été exécuté.
- > Au vu des résultats de l'audit qui a été effectué, la demande de reprise de la gestion des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis par la FFSP n'a pas lieu d'être.

5. Recommandations

Conformément aux propositions faites dans le cadre des parties financière et technique de l'audit, les recommandations suivantes sont faites à l'intention du SFF.

- > Décompte des frais
Afin d'améliorer la transparence des décomptes annuels présentant les frais de repeuplement, le travail y rela-

tif des gardes-faune sera à l'avenir inclus dans ces décomptes sur la base des heures effectives (rapport IF p. 5).

- > Adaptation du repeuplement
Compte tenu des caractéristiques artificielles des lacs de la Gruyère et de Schiffenen, et sous réserve d'un souhait politique clairement exprimé de favoriser l'exercice de la pêche amateur, le SFF est invité à étudier la possibilité de pratiquer un alevinage modéré en brochets, voire en sandres dans ces deux retenues, issus de géniteurs sauvages provenant des lacs du canton dans le but de pallier à un échec éventuel de la fraie (rapport Ecotec p. 14). En aucun cas le sandre ne sera favorisé au détriment des autres poissons carnassiers indigènes. Il est recommandé également, toujours dans le but de promouvoir la pêche de loisirs, que le SFF acquiert les compétences nécessaires pour la production de sandrettes à partir de géniteurs sauvages indigènes. La praticabilité financière et légale de ces recommandations reste réservée.
- > Optimisation de la gestion piscicole
Le SFF est invité à faire siennes les propositions d'optimisation faites au chapitre 7 de l'expertise technique. Elles portent notamment sur le soutien des populations et la gestion piscicole des lacs de retenue par la poursuite de l'aménagement de frayères artificielles et des rives pour la fraie naturelle, le soutien des populations de truites lacustres par repeuplement artificiel, l'adaptation du carnet de contrôle et la réalisation d'études de suivi d'efficacité du repeuplement basées sur des marquages. Là encore, la praticabilité financière et légale de ces recommandations reste réservée.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

Annexes

-
- Audit juridique – rapport complet (traduction de la version originale)
- Audit financier – rapport complet (version originale)
- Audit technique – rapport complet (version originale)



Bericht 2018-DIAF-4

30. Januar 2018

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Auftrag 2016-GC-28 Rudolf Vonlanthen/Roland Mesot/Yvan Hunziker/
Patrice Longchamp/Denis Grandjean/Alfons Piller/Isabelle Portmann/Fritz Glauser/
Markus Zosso/Gilberte Schär – Verwendung der finanziellen Mittel für
die Wiederbevölkerung der für die Patentfischerei offenen Seen des Kantons**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht als Antwort auf den Auftrag 2016-GC-28 betreffend die Verwendung der finanziellen Mittel für die Wiederbevölkerung der für die Patentfischerei offenen Seen des Kantons.

Dieser Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Zusammenfassung des Auftrags	4
2. Aufträge der Teilaudits	5
2.1. Rechtlicher Teil	5
2.2. Finanzieller Teil	5
2.3. Technischer Teil	5
3. Ergebnisse der Teilaudits	5
3.1. Rechtlicher Teil	5
3.2. Finanzieller Teil	5
3.3. Technischer Teil	6
4. Schlussfolgerungen	6
5. Empfehlungen	6

1. Zusammenfassung des Auftrags

In einem am 18. März 2016 eingereichten und begründeten Auftrag verlangten zehn mitunterzeichnete Parlamentarierinnen und Parlamentarier vom Staatsrat, die finanziellen Mittel aus der Wiederbevölkerungstaxe für die Wiederbevölkerung der für die Patentfischerei offenen Seen des Kantons zu verwenden.

Die Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner verlangen vom Staatsrat, der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD):

- > dass von den zwischen 2002 und 2013 erhobenen 668 000 Franken aus der Wiederbevölkerungstaxe gemäss Artikel 31 Abs. 3 des Gesetzes vom 15. Mai 1979 über die Fischerei ein Betrag von 318 000 Franken ausschliesslich für den Besatz von Zander und Hecht im Greyerzer-, im Schiffenen- und im Schwarzsee verwendet wird, ein Betrag von 150 000 Franken für den gezielten Besatz in kantonalen, für die Patentfischerei offenen Gewässern eingesetzt wird und ein Betrag von 200 000

- Franken ausschliesslich für zukünftige Projekte für die Revitalisierung oder Renaturierung des Greyerzer- und des Schiffenensees eingesetzt wird;
- > dass ein Besatz (Zander und Hecht) im Greyerzer-, im Schiffenen- und im Schwarzsee durchgeführt wird;
- > dass Artikel 31 des Gesetzes über die Fischerei angewendet werde, nämlich ein Besatz mit Zandern und Hechten im Greyerzer-, Schiffenen- und im Schwarzsee durch die kantonalen Fischzuchtanstalten;
- > dass Artikel 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Fischerei – «Die mit der Fischereiaufsicht beauftragten Beamten sind verpflichtet, alle Widerhandlungen gegen die Fischereigesetzgebung [...] der zuständigen Behörde zu melden [...]» – für den vom Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA) nicht ausgeführten Besatz angewendet werde;
- > dass der Freiburgische Verband der Fischervereine (FVF) die Bewirtschaftung der für die Patentfischerei offenen kantonalen Seen wieder übernehme;
- > dass ein Audit beim WaldA durchgeführt werde.

In seiner Sitzung vom 5. Oktober 2016 genehmigte der Grosse Rat, dass ein Audit durchgeführt wird, das, wie vom Staatsrat vorgeschlagen, aus drei Teilen besteht, nämlich einem rechtlichen, einem finanziellen und einem technischen Teil.

Entsprechend dem Wunsch des FVF übertrug die ILFD den rechtlichen und den technischen Auftrag an kantonsexterne Büros, während der finanzielle Teil nach dem Wunsch des Staatsrats dem Finanzinspektorat übertragen wurde.

2. Aufträge der Teilaudits

2.1. Rechtlicher Teil

Der rechtliche Teil des Audits, der durch RA Rudolf Muggli und RA Romana Čančar vom Anwaltsbüro AD!VOCATE in Bern durchgeführt wurde, befasste sich mit der Frage der Anwendung von Artikel 31 des Gesetzes vom 15. Mai 1979 über die Fischerei (FischG) sowie der reglementarischen Bestimmungen über die Verwendung von Taxen, mit der Klärung der Ausdrücke «Wiederbevölkerung» und «Besatz» sowie mit der Frage nach der Verwendung von 30% des Ertrags vom Verkauf der Fischereipatente.

2.2. Finanzieller Teil

Der finanzielle Teil des Audits wurde durch das Finanzinspektorat (FI) des Kantons Freiburg durchgeführt. Im Rahmen dieser Arbeit war zu prüfen, ob die für die Rechnungsjahre 2002 bis 2013 verbuchten Beträge korrekt verwendet wurden.

2.3. Technischer Teil

Den Auftrag für die Durchführung des technischen Teils des Audits erhielt das Büro ECOTEC Environnement SA aus Genf. Das Büro hatte den Auftrag, eine Stellungnahme zu den aktuellen Praktiken im Bereich Wiederbevölkerung und fischereiliche Bewirtschaftung der Seen zu verfassen sowie zur Stichhaltigkeit und zu den praktischen Möglichkeiten des Besatzes mit Hecht und Zander, ohne das ökologische und gesundheitliche Gleichgewicht zu stören. Zudem bestand ihr Auftrag darin, die Fischereistatistiken für die fischereiliche Bewirtschaftung im Greyerzer-, Schifflenen- und Schwarzsee auszulegen und anzuwenden.

3. Ergebnisse der Teilaudits

3.1. Rechtlicher Teil

Die Verfasser des rechtlichen Teils des Audits kamen in ihrem Bericht vom 15. Mai 2017 zu folgenden Ergebnissen.

Der Begriff «Wiederbevölkerung» sei ein breit zu verstehender Oberbegriff für die Wiederherstellung von Fischpopulationen. Diese könne in Form von Habitatschutz oder -verbesserung,

Bewirtschaftungsmassnahmen oder Besatz angestrebt werden. Unter «Besatz» sei das Einsetzen von Fischen im Rahmen eines Programms zu verstehen.

Das Fischereirecht stelle ein kantonales Regal dar und die Einnahmen aus der Verleihung von Fischereipatenten würden grundsätzlich in die allgemeine Staatskasse fliessen. Art. 31 Abs. 3 FischG enthalte von diesem Grundsatz eine Ausnahme, da er vorsehe, dass mindestens 30% des Ertrags der Angelfischereipatente für die Wiederbevölkerung bestimmt seien. Mit diesen Geldern könnten unterschiedliche Massnahmen der Wiederbevölkerung finanziert werden. Welche Massnahmen konkret ergriffen würden, entscheide das zuständige Amt nach pflichtgemässen Ermessen.

Nach Artikel 7 und 8 des Reglements vom 12. Oktober 2015 über die Ausübung der Patentfischerei in den Jahren 2016, 2017 und 2018 (FischR; SGF 923.12) und Artikel 14 Abs. 5 der Verordnung der ILFD vom 2. November 2015 über die den Fischereivereinen für die Aufzucht zur Verfügung gestellten Wasserläufe für die Jahre 2016–2021 (SGF 923.171) seien die zum Teil zusätzlich zum Fischereipatent erhobenen Wiederbevölkerungstaxen für die Wiederbevölkerung, die Überwachung der Fischereibestände und die Verbesserung der Biotope zu verwenden.

Mit den Einnahmen, die für die Wiederbevölkerung bestimmt seien, könnten auch Aufwendungen für die Arbeit der Mitarbeitenden des WaldA, des Amts für Umwelt oder Dritter finanziert werden, sofern sie mit der Durchführung von Wiederbevölkerungsmassnahmen beauftragt seien.

3.2. Finanzieller Teil

Die Ergebnisse des FI aus dem Bericht vom 25. September 2017 können wie folgt zusammengefasst werden.

Alle Ausgaben, die in den vom WaldA erstellten Konten erwähnt werden, können als Ausgaben für die Wiederbevölkerung der kantonalen Gewässer betrachtet werden. Die Verfasser stellten weiter fest, dass die in den Jahren 2002 bis 2013 für die Wiederbevölkerung der kantonalen Gewässer verwendete Summe die vorgesehenen 30% aus den Verkäufen der Fischereipatente zuzüglich Erträge aus den Wiederbevölkerungstaxen bei weitem übersteige. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Verwendung von Finanzmitteln für die Wiederbevölkerung der für die Patentfischerei offenen kantonalen Gewässer korrekt ist.

Um die Transparenz der jährlichen Abrechnungen des WaldA zu verbessern, in denen die Ausgaben für die Wiederbevölkerung dargestellt würden, schlägt das FI vor, dass künftig die Arbeiten der Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen bzw. der Wildhüter-Fischereiaufseher auf der Grundlage der effektiv erbrachten Stunden in diese Abrechnungen aufzunehmen seien.

3.3. Technischer Teil

Die Verfasser des technischen Berichts vom Mai 2017 kommen zum Schluss, dass die in den letzten Jahren vollzogene Bewirtschaftung des Greyerzer-, Schiffenen- und Schwarzsees kohärent sei und im Einklang mit dem Fischereigesetz des Bundes stehe. Die Bewirtschaftung des Schwarzsees dürfe nicht verändert werden, Wiederbevölkerungsmassnahmen seien überflüssig.

Um dem künstlichen Charakter der Seen und der Verschlechterung der Laichplätze Rechnung zu tragen, empfehlen die Verfasser – falls die Sportfischerei gefördert werden soll – es seien im geringen Masse und unter ganz bestimmten Voraussetzungen Wiederbevölkerungsmassnahmen beim Hecht und Zander durchzuführen und die Wiederbevölkerung von Forellen sei deutlich zu erhöhen. Zudem sei die Umgestaltung der Ufer und Zuflüsse fortzusetzen, um die natürliche Vermehrung zu begünstigen.

Mit Ausnahme von Seeforellen sei es zu vermeiden, die eine oder andere Fischart durch massive Wiederbevölkerungsmassnahmen zu begünstigen.

Um den Wissensstand zu verbessern und die fischereiliche Bewirtschaftung zu optimieren, aber auch um eine bessere Information und Diskussion zu gewährleisten, empfehlen die Verfasser Verbesserungen bei den Kontrollheften, Verstärkung bei der Überwachung der Fischbestände und der Wirksamkeit von Wiederbevölkerungsmassnahmen.

4. Schlussfolgerungen

Die drei Teilaudits kommen alle zum gleichen Schluss, nämlich dass die fischereiliche Bewirtschaftung der kantonalen Seen in den letzten Jahren in allen Punkten den gesetzlichen Anforderungen entsprach. Die verschiedenen Punkte des Auftrags können somit wie folgt beantwortet werden:

- > Der angenommene Restbetrag von 668 000 Franken für die Wiederbevölkerung, der vom FVF vorgebracht und von den Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern im Auftrag übernommen worden war, ist nicht geschuldet. Die in den Jahren 2002 bis 2013 für die Wiederbevölkerung der kantonalen Gewässer verwendete Summe übersteigt die vorgesehenen 30% aus den Verkäufen der Fischereipatente zuzüglich Erträge aus den Wiederbevölkerungstaxen bei weitem. Die ILFD und das zuständige Amt, das WaldA, haben keinen Fehler begangen und es besteht keine «Besatzschuld» gegenüber den Fischereivereinen.
- > Da die Bewirtschaftung des Greyerzer-, Schiffenen- und Schwarzsees in den letzten Jahren als kohärent und mit dem Bundesgesetz über die Fischerei übereinstimmend beurteilt wurde, ist es nicht nötig, diese zu ändern. Massnahmen zum Besatz mit Raubfischen in grossem

Umfang stellen in keinem Fall eine Lösung dar und werden als überflüssig erachtet. Ein Besatz des Schwarzsees mit jeglichen Arten wird als unnötig beurteilt.

- > Es gibt keinen Grund, das WaldA oder seine Verantwortlichen wegen eines Verstosses gegen Artikel 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Fischerei anzuzeigen, insbesondere wegen eines nicht vorgenommenen Besatzes.
- > Angesichts der Ergebnisse des Audits ist die Forderung, dass der FVF die Bewirtschaftung der für die Patentfischerei offenen kantonalen Seen wieder übernehme, nicht berechtigt.

5. Empfehlungen

Entsprechend den Vorschlägen, die im Rahmen des finanziellen und des technischen Teils des Audits gemacht wurden, wird dem WaldA Folgendes empfohlen.

- > Kostenabrechnung
Um die Transparenz der jährlichen Abrechnungen, auf denen die Kosten für die Wiederbevölkerung aufgeführt sind, zu verbessern, wird die entsprechende Arbeit der Wildhüter-Fischereiaufseher basierend auf den tatsächlich geleisteten Stunden in Zukunft in diese Abrechnungen aufgenommen (Bericht FI S. 5).
- > Anpassung der Wiederbevölkerung
In Anbetracht des künstlichen Charakters des Greyerzer- und des Schiffenensees und unter Vorbehalt des klar geäusserten politischen Wunsches, die Sportfischerei zu fördern, wird das WaldA eingeladen, die Möglichkeit eines gemässigten Besatzes mit Hechten bzw. Zandern in diesen beiden Stauseen zu prüfen, für den Fall, dass das Laichen scheitern sollte. Die eingesetzten Brütlinge müssen jedoch zwingend von wilden Elterntieren aus den Seen des Kantons stammen (Bericht Ecotec S. 14). Der Zander wird jedoch keinesfalls auf Kosten einheimischer Raubfische gefördert werden. Ebenfalls um die Sportfischerei zu fördern, wird auch empfohlen, dass sich das WaldA die notwendigen Kompetenzen aneignet, um von einheimischen, wilden Elternteilen Zanderbrütlinge zu produzieren. Die finanzielle und gesetzliche Durchführbarkeit dieser Empfehlungen bleibt vorbehalten.
- > Optimierung der fischereilichen Bewirtschaftung
Das WaldA wird eingeladen, die Optimierungsvorschläge aus Kapitel 7 des technischen Gutachtens zu übernehmen. Die Vorschläge beziehen sich insbesondere auf die Förderung der Bestände und die fischereiliche Bewirtschaftung der Stauseen durch das Schaffen von künstlichen Laichplätzen und Ufern für die natürliche Fortpflanzung, die Förderung der Seeforellenbestände durch künstlichen Besatz, die Anpassung des Kontrollhefts und die Durchführung von auf Markierungen basierenden Studien zur Erfolgskontrolle der Wiederbevölkerung. Auch da bleibt die finanzielle und gesetzliche Durchführbarkeit dieser Empfehlungen vorbehalten.

Der Staatsrat ersucht den Grossen Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Beilagen

—

Juristisches Audit – (Originalversion)

Finanz-Audit (Übersetzung der Originalversion)

Technisches Audit (Übersetzung der Originalversion)

Utilisation des ressources financières pour le repeuplement des lacs ouverts aux permis de pêche du canton

Analyse juridique sur mandat du Service des forêts et de la faune SFF

Berne, le 15 mai 2017 / 23444

Rudolf Muggli, avocat

Romana Čančar, avocate

Table des matières

Résumé.....	3
1. Contexte et mandat.....	4
2. Dispositions du droit fédéral.....	5
2.1 Constitution fédérale	5
2.2 Loi fédérale sur la pêche.....	5
2.3 Ordonnance relative à la loi fédérale sur la pêche.....	5
3. Dispositions cantonales.....	6
3.1 Loi sur la pêche (LPêche)	6
3.2 Règlement concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 2016, 2017 et 2018 (RPêche).....	6
3.3 Ordonnance sur la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la pêche (OSurv)	7
4. Clarification des expressions « repeuplement » et « alevinage »	7
4.1 Repeuplement.....	8
4.2 Alevinage	9
5. Application de l'art. 31 LPêche et des dispositions réglementaires du RPêche	9
5.1 Application de l'art. 31 LPêche.....	9
5.2 Application des dispositions du RPêche.....	12
5.3 Résumé	12
6. Possibilités d'utilisation du produit issu de la vente des permis de pêche.....	13

Résumé

- (1) La Confédération fixe les principes applicables à la pratique de la pêche, alors que l'exécution des actes correspondants incombe aux cantons, qui édictent les dispositions d'exécution. Les cantons règlent en particulier l'exploitation à long terme des peuplements de poissons et veillent à la préservation de la diversité naturelle des espèces de poissons et d'écrevisses. De plus, ils prennent si possible des mesures pour améliorer les conditions de vie de la faune aquatique et pour reconstituer les biotopes détruits. Sur la base du droit fédéral, le canton de Fribourg a édicté la loi sur la pêche et les règlements correspondants.
- (2) Le terme de « repeuplement » est un terme générique devant être compris largement pour la reconstitution des populations de poissons, qui peut être visée sous la forme d'une protection ou d'une amélioration de l'habitat, de mesures de gestion ou d'un alevinage.
- (3) Par « alevinage », on entend l'introduction de poissons dans le cadre d'un programme, si la préservation d'une espèce donnée ne peut être assurée par d'autres mesures.
- (4) Le droit de pêche dans les eaux publiques constitue une régle cantonale. Les recettes issues de l'octroi des permis reviennent en principe à la caisse générale de l'État. L'art. 31, al. 3, LPêche comprend une exception à cette règle si 30 % au moins du produit des permis de pêche à la ligne sont affectés au repeuplement. Les 70 % restants reviennent à la caisse de l'État et ne servent donc pas au repeuplement.
- (5) Les 30 % du produit des permis de pêche à la ligne (taxe régalienn) doivent servir à financer les différentes mesures de repeuplement. Il peut s'agir p. ex. de renaturation des eaux, de mesures de protection des milieux naturels ou de programmes d'alevinage. En l'état actuel de la science, la renaturation des eaux est recommandée pour reconstituer les populations de poissons. L'alevinage est déconseillé, car il représente un danger pour les populations indigènes. Le service compétent décide, sur la base de son pouvoir d'appréciation, quelles mesures prendre concrètement pour le repeuplement.
- (6) Le porteur d'un permis de pêche qui ne peut pas justifier de son appartenance à l'une des sociétés participant à la gestion piscicole des eaux du canton est tenu, en vertu de l'art. 8 du règlement concernant l'exercice de la pêche (RPêche), de payer, en plus du montant du permis, une taxe de repeuplement au sens d'une taxe de compensation. Les taxes ainsi prélevées financent le repeuplement, la surveillance des ressources halieutiques et l'amélioration des biotopes.
- (7) Les recettes affectées au repeuplement peuvent aussi financer les dépenses liées au travail des collaborateurs du SFF (en particulier des gardes-faune), du Service de l'environnement ou de tiers s'ils sont chargés de mettre en œuvre des mesures de repeuplement.

1. Contexte et mandat

- (8) Dans un instrument parlementaire déposé le 18 mars 2016, dix cosignataires ont demandé au Conseil d'État du canton de Fribourg qu'il utilise les ressources financières (recettes au sens de l'art. 31, al. 3, de la loi sur la pêche) pour le repeuplement (sous forme d'alevinage) des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis.
- (9) Les cosignataires ont demandé à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) qu'un montant de 668 000 francs provenant de la taxe de repeuplement perçue selon l'art. 31, al. 3, de la loi sur la pêche durant la période 2002-2013 soit réparti :
- a. à hauteur de 318 000 francs uniquement pour l'alevinage de sandres et de brochets dans les lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir,
 - b. pour 150 000 francs pour l'alevinage ciblé sur les parcours cantonaux ouverts à la pêche à permis et
 - c. pour 200 000 francs pour des projets futurs, uniquement pour de la revitalisation ou renaturation sur les lacs de la Gruyère et de Schiffenen.

Ils ont en outre demandé l'exécution de l'alevinage (sandres et brochets) pour les lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir, l'application des art. 31 et 43, al. 1, de la loi sur la pêche, la reprise de la gestion des lacs cantonaux fribourgeois ouverts à la pêche à permis par la Fédération fribourgeoise des sociétés de pêche (FFSP) et la réalisation d'un audit du Service des forêts et de la faune (SFF).

- (10) Le Conseil d'État a adopté la réponse à cet instrument lors de sa séance du 23 août 2016. Il a proposé au Grand Conseil d'approuver la réalisation d'un audit¹ comprenant une partie juridique, une partie financière et une partie technique. Les soussignés ont été invités à soumettre une offre pour la partie juridique de l'audit.
- (11) La partie juridique de l'audit comprend les thèmes suivants :
- a. Interprétation juridique de l'art. 31 de la loi du 15 mai 1979 sur la pêche ainsi que des dispositions réglementaires introduites depuis la fin des années 1990 dans la législation cantonale précisant l'utilisation de ces taxes (repeuplement piscicole, suivi des populations piscicoles, amélioration des biotopes).
 - b. Clarification juridique des termes de repeuplement et d'alevinage.
 - a. Examen juridique de l'utilisation des 30 % du produit de vente des permis de pêche pour les eaux cantonales pour le repeuplement. Possibilité d'y inclure également les prestations fournies par des tiers (bureaux privés), par les collaborateurs et collaboratrices du SFF, notamment les gardes-faune (frais et travaux de mise à l'eau, suivi, etc.), ainsi que par le Service de l'environnement,

¹ Un **audit** examine si les processus, les exigences et les directives internes à l'organisation satisfont aux standards requis. C'est en général une partie constitutive de la gestion de la qualité.

section Lacs et cours d'eau, dans le cadre des revitalisations de berges et cours d'eau.

- (12) Les soussignés ont déposé leur offre le 29 septembre 2016. La DIAF leur a confié le mandat par courrier du 20 octobre 2016.
- (13) L'audition de la FFSP a eu lieu le 23 janvier 2017. Le 4 avril 2017, les représentants du SFF ont pu prendre position sur les questions et les affirmations du FFSP. Les procès-verbaux de ces deux auditions sont joints au présent rapport.

2. Dispositions du droit fédéral

2.1 Constitution fédérale

- (14) En vertu de l'art. 78 Cst.², la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons (al. 1). La Confédération légifère sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité. Elle protège les espèces menacées d'extinction (al. 4). En vertu de l'art. 79 Cst., elle fixe en outre les principes applicables à la pratique de la pêche et de la chasse, notamment au maintien de la diversité des espèces de poissons, de mammifères sauvages et d'oiseaux. La loi fédérale sur la pêche (LFSP)³ et l'ordonnance relative à la loi fédérale sur la pêche (OLFP)⁴ ont été édictées sur la base de ces dispositions constitutionnelles.

2.2 Loi fédérale sur la pêche

- (15) En vertu de l'art. 3, al. 1, LFSP, les cantons règlent l'exploitation des peuplements à long terme. Ils veillent à préserver la diversité naturelle des espèces de poissons et d'écrevisses. De plus, ils prennent si possible des mesures pour améliorer les conditions de vie de la faune aquatique et pour reconstituer localement les biotopes détruits (art. 7, al. 2, LFSP). En vertu de l'art. 22 LFSP, ils exécutent enfin la présente loi, dans la mesure où cette compétence n'incombe pas à la Confédération, et édictent les dispositions nécessaires.

2.3 Ordonnance relative à la loi fédérale sur la pêche

- (16) L'OLFP comprend le classement suivant de la faune aquatique :
- Annexe 1 : espèces indigènes de poissons et d'écrevisses
 - Annexe 2 : poissons pour lesquels l'obligation de requérir une autorisation pour l'introduction à l'intérieur du domaine autorisé n'est pas nécessaire
 - Annexe 3 : espèces, races et variétés de poissons et d'écrevisses dont la présence est susceptible d'entraîner une modification indésirable de la faune.

² Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101).

³ Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP ; RS 923.0).

⁴ Ordonnance du 24 novembre 1993 relative à la loi fédérale sur la pêche (OLFP ; RS 923.01).

- (17) L'exécution de l'OLFP incombe aux cantons dans la mesure où elle n'a pas été confiée à la Confédération (art. 17a OLFP).

3. Dispositions cantonales

3.1 Loi sur la pêche (LPêche)⁵

- (18) Sur la base de la loi fédérale sur la pêche et de l'ordonnance correspondante, le canton de Fribourg a édicté la loi sur la pêche (LPêche). Dans le cas présent, la disposition relative à l'aménagement piscicole et au repeuplement revêt de l'importance. En voici la teneur :

Art. 31 Aménagement piscicole, repeuplement

¹ Le Service pourvoit au repeuplement des eaux sur lesquelles s'étend la régle de la pêche. À cet effet, il exploite ou fait exploiter des établissements et des installations de pisciculture.

² Pour des raisons scientifiques ou d'aménagement piscicole, notamment pour assurer le fonctionnement des piscicultures, le Service peut, dans le cadre de la législation fédérale, prendre des mesures ou accorder des autorisations dérogeant aux dispositions légales.

³ 30 % au moins du produit des permis de pêche à la ligne sont affectés au repeuplement des eaux soumises à la régle.

3.2 Règlement concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 2016, 2017 et 2018 (RPêche)⁶

- (19) Le RPêche régit l'exercice de la pêche à la ligne (art. 1, al. 1, RPêche). Il régle en outre les types, la durée de validité et le prix des permis de pêche (art. 3 ss. RPêche).

- (20) Le preneur d'un permis annuel ou d'un demi-permis A, B, C ou F, ainsi que le preneur d'un permis A hebdomadaire, qui ne justifie pas, pour l'année en cours, de son appartenance à l'une des sociétés participant à la gestion piscicole des eaux du canton, est tenu de payer, en plus du montant du permis, une taxe de repeuplement (art. 8, al. 1, RPêche). Le montant de la taxe de repeuplement est fixé à l'annexe 2 du règlement et varie entre 5 et 40 francs selon le type de permis.

- (21) L'utilisation de la taxe de repeuplement est définie à l'art. 7 RPêche. La disposition a la teneur suivante :

Art. 7 Taxe de repeuplement

La taxe de repeuplement sert au financement de repeuplements piscicoles, au suivi des populations piscicoles et aux améliorations des biotopes.

- (22) La formulation sur l'utilisation de la taxe de repeuplement était la même dans le règlement concernant les années 2013, 2014 et 2015 (ancien art. 8 RPêche). Ce dernier

⁵ Loi du 15 mai 1979 sur la pêche (LPêche ; RSF 923.1).

⁶ Règlement du 12 octobre 2015 concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 2016, 2017 et 2018 (RPêche ; RSF 923.12).

mentionnait pour la première fois le suivi des populations piscicoles comme affectation. Seuls le repeuplement piscicole et l'amélioration des biotopes figuraient à ce titre dans les règlements concernant les périodes 1998 à 2012.

3.3 Ordonnance sur la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la pêche (OSurv)⁷

- (23) L'OSurv s'appuie notamment sur la loi sur la pêche et règle la surveillance de la faune et de la flore, de l'exercice de la chasse et de la pêche ainsi que les tâches des personnes chargées d'exercer cette surveillance (art. 1 OSurv). En vertu de l'art. 2 OSurv, le Service assure la coordination des missions de surveillance. Il peut demander la collaboration d'autres autorités cantonales. Les tâches déléguées à des tiers sont réservées.
- (24) Les tâches du garde-faune en matière piscicole et de pêche sont mentionnées à l'art. 29 OSurv. Il veille ainsi à assurer à la faune piscicole les conditions de vie qui lui sont nécessaires et à la protéger contre les atteintes extérieures qui pourraient compromettre son existence et sa reproduction (let. b). Il collabore en outre au peuplement des cours d'eau et des lacs (let. c).

4. Clarification des expressions « repeuplement » et « alevinage »

- (25) Tant la question de l'interprétation de l'art. 31 LPêche et des dispositions réglementaires que celle de l'utilisation des 30 % du produit de vente des permis de pêche sont étroitement liées à la définition des expressions « repeuplement » et « alevinage ». Partant, il s'agit d'abord de clarifier comment ces deux expressions doivent être comprises.
- (26) Ni le droit fédéral ni le droit cantonal ne prévoit de définition légale des notions de « repeuplement » et d'« alevinage ». Lorsque les actes légaux ne comprennent pas de définitions ou que les dispositions ne sont pas univoques, il est nécessaire de les définir par le biais d'une interprétation.
- (27) S'agissant de l'interprétation, il y a des éléments grammatical, systématique, historique et téléologique. À noter qu'en vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, le pluralisme méthodologique est de mise et que les différents éléments d'interprétation ne sont soumis à aucun ordre de priorité.⁸ L'élément d'interprétation grammatical s'enquiert du libellé de la disposition. L'élément systématique se réfère à la position de la disposition à interpréter dans la systématique de l'ensemble de l'ordre juridique. L'élément historique étudie la genèse de la loi en consultant les matériaux législatifs. Enfin, l'élément téléologique interroge le but, c.-à-d. la *ratio legis* à la base d'une ré-

⁷ Ordonnance du 16 décembre 2003 sur la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la pêche (OSurv ; RSF 922.21).

⁸ Voir, parmi beaucoup d'autres, ATF 140 II 509 consid. 2.6 ; 131 III 314 consid. 2.2.

gmentation. Si nécessaire, ces éléments d'interprétation sont pris en compte dans la clarification subséquente des questions évoquées plus haut.⁹

- (28) À relever par ailleurs, pour la présente évaluation, que le canton de Fribourg est un canton bilingue. De 1857 à 1990, le français et l'allemand avaient le statut de langues officielles, la version française faisant foi. Depuis 1991, les deux langues sont sur un pied d'égalité.¹⁰ Comme pour l'interprétation du droit fédéral, il est ainsi nécessaire de consulter les deux versions linguistiques.

4.1 Repeuplement

- (29) Sur la base du libellé, le « repeuplement » est la constitution nouvelle ou répétée d'une population de poissons. L'objectif des mesures de repeuplement est la survie à long terme d'une espèce et de ses populations dans des eaux données. Cela correspond aussi à la tâche, confiée aux cantons à l'art. 3, al. 1, LFSP, de régler l'exploitation des peuplements à long terme et de préserver la diversité naturelle des espèces.
- (30) S'agissant de l'interprétation téléologique du terme, il y a lieu de consulter notamment les documents de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), qui a existé jusqu'en 2006. L'OFEFP a fait une proposition de schéma général pour la définition de mesures d'exploitation durables appropriées pour préserver et protéger une espèce à long terme. La protection de l'habitat existant des poissons est une première priorité. Si elle ne suffit pas à la sauvegarde de la population, il est nécessaire de prendre des mesures d'amélioration de l'habitat. Si ces mesures n'aboutissent pas au résultat escompté, il reste les mesures de gestion piscicole. Elles peuvent consister dans des restrictions de pêche (jusqu'à une interdiction) et dans la délimitation de zones de protection. De plus, les mesures de gestion peuvent comprendre un alevinage en guise de soutien sous forme de programmes régionalisés.¹¹
- (31) Parmi les mesures d'amélioration des biotopes se trouvent la revitalisation et la restauration des fonctions écologiques, car ce sont les seules mesures ayant un effet durable pour toute la biocénose aquatique.¹²
- (32) À noter, pour l'interprétation historique de la notion, que la loi sur la pêche du canton de Fribourg a été édictée en 1979 et qu'elle s'appuie sur la loi fédérale de 1973 en vigueur à l'époque (aLFSP), abrogée depuis lors¹³. L'ancienne LFSP ne comprend pas plus de définition légale du repeuplement et de l'alevinage que la loi actuelle. L'art. 16 aLFSP, avec le titre marginal « Empoisonnement », précise simplement que les can-

⁹ Sur les méthodes d'interprétation, cf. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8^e édition, Zurich/Bâle/Genève 2012, ch. 90 et s.

¹⁰ Cf. <http://www.fr.ch/sainec/fr/pub/institutions/bilinguisme.htm>.

¹¹ Cf. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage OFEFP, *Informations concernant la pêche n° 73, Principes génétiques de conservation et de gestion piscicoles*, Berne 2002, p. 44.

¹² Cf. OFEFP, *ibid.*, p. 45 ; Bureau suisse de conseil pour la pêche (FIBER), *Rempoisonnement en cours d'eau*.

¹³ Loi fédérale du 14 décembre 1973 sur la pêche, en vigueur du 1.1.1976 au 1.1.1994.

tons encouragent l'empoissonnement des eaux libres et exploitent ou surveillent les établissements de pisciculture nécessaires à cet effet.

- (33) En résumé, on peut retenir que le « repeuplement » est un terme générique devant être compris largement pour la reconstitution des populations de poissons, qui peut être visée sous la forme d'une protection ou d'une amélioration de l'habitat, de mesures de gestion ou d'un alevinage.

4.2 Alevinage

- (34) L'« alevinage » ou rempoissonnement porte en premier lieu sur l'incubation artificielle et l'introduction de poissons dans un habitat. Au sens du droit de la pêche, l'alevinage signifie l'introduction de poissons élevés artificiellement.¹⁴ Dans tous les cantons, la gestion piscicole des eaux a recours aux repeuplements piscicoles. Ceux-ci permettent en premier lieu de compenser une reproduction déficitaire ou d'équilibrer la pêche. L'alevinage est aussi pratiqué pour augmenter le taux de captures. C'est pourquoi on fait la distinction entre repeuplement de soutien, repeuplement de compensation et repeuplement « surdensitaire ».¹⁵ Hormis les rempoissonnements initiaux, les mesures d'alevinage standard sont jugées peu judicieuses pour des raisons économiques et écologiques.¹⁶
- (35) Par « alevinage », on entend l'introduction de poissons dans le cadre d'un programme, si la préservation d'une espèce donnée ne peut être assurée par d'autres mesures. En sus de la protection et de la revitalisation des habitats, l'alevinage n'est qu'une des mesures possibles pour reconstituer des populations de poissons qui, en vertu des recommandations de l'OFEFP, ne doit être appliquée que si les autres mesures n'apportent aucune amélioration, c.-à-d. comme *ultima ratio*.

5. Application de l'art. 31 LPêche et des dispositions réglementaires du RPêche

5.1 Application de l'art. 31 LPêche

- (36) Le droit de pêche dans les eaux publiques est un droit régalien (art. 3, al. 2, LPêche). Les régales cantonales peuvent servir à des fins fiscales, c.-à-d. que les cantons peuvent les utiliser pour réaliser des bénéfices.¹⁷ Les recettes issues de l'octroi des permis reviennent donc en principe à la caisse générale de l'État. L'art. 31, al. 3, LPêche comprend une exception à cette règle en précisant que 30 % au moins du produit des permis de pêche à la ligne sont affectés au repeuplement des eaux soumises à la régale.

¹⁴ Cf. OFEFP, Informations concernant la pêche n° 73, op. cit., p. 25.

¹⁵ Cf. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage OFEFP, Informations concernant la pêche n° 71, Efficacité des repeuplements piscicoles effectués en Suisse, p. 7.

¹⁶ Cf. OFEFP, Informations concernant la pêche n° 71, ibid., p. 37.

¹⁷ Cf. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^e édition, Zurich/St-Gall 2016, ch. 2709.

- (37) Comme les droits de pêche sont un droit régalien et que les recettes (à l'exception desdits 30 %) reviennent à la caisse générale de l'État, il en va de même pour les éventuelles prestations en dommages-intérêts, fournies p. ex. à la suite d'une pollution de l'eau par des tiers. Elles ne sont pas imputables aux moyens affectés au repeuplement. Il en va de même pour les dépôts qui sont versés pour les permis journaliers et arrivent à échéance. La raison en est que les permis représentent généralement des émoluments pour l'utilisation du droit régalien. Les recettes correspondantes peuvent être affectées en vertu d'une disposition expresse, sinon elles reviennent à la caisse de l'État. De même, les indemnités que les exploitants de centrales paient au canton pour les baisses de rendement de la pêche à la suite des prélèvements d'eau ne font pas partie des recettes visées à l'art. 31, al. 3, LPêche, mais reviennent à la caisse de l'État en tant que recettes provenant de droits régaliens.
- (38) Les types de permis de pêche à la ligne sont mentionnés à l'art. 3 RPêche, leurs prix se conforment à la disposition de l'art. 6 RPêche – ils diffèrent selon le type de permis¹⁸ et le cercle de détenteurs¹⁹ – et aux annexes 1 à 3. Des recettes ainsi déterminées, 30 % au moins doivent être affectés au repeuplement, le reste revient à la caisse de l'État.
- (39) Comme le « repeuplement », en tant que terme générique, comprend plusieurs mesures de reconstitution des populations de poissons (ch. 33 ci-dessus), lesdits 30 % du produit des permis de pêche à la ligne doivent être utilisés pour les différentes mesures. Il peut s'agir d'une renaturation des eaux, de la délimitation de zones de protection, d'une restriction de la pêche ou d'un rempoissonnement avec de (jeunes) poissons. Le SFF, chargé de pourvoir au repeuplement, décide laquelle de ces mesures il convient de prendre sur la base de son pouvoir d'appréciation (art. 31, al. 1 en relation avec l'art. 7 LPêche). À noter que les recettes visées à l'art. 31, al. 3 doivent financer des mesures qui servent au repeuplement des poissons (p. ex. apport de gravier, construction de frayères artificielles, etc.) et non à la protection contre les crues. Ces dernières mesures doivent être financées par le biais des fonds de l'aménagement des cours d'eau.
- (40) En l'état actuel de la science, toute forme de rempoissonnement des eaux libres à partir de poissons d'élevage est considérée comme un danger potentiel ou réel pour les populations indigènes. Partant, la renaturation des eaux est recommandée pour reconstituer les populations de poissons – c'est-à-dire la création de conditions de vie favorables pour les espèces indigènes – et l'alevinage est déconseillé.²⁰
- (41) L'interprétation linguistique donne le même résultat. La version allemande de l'art. 31, al. 3, LPêche prévoit que 30 % au moins du produit des permis de pêche à la ligne sont affectés à la « Wiederbevölkerung der Regalgewässer », c'est-à-dire au repeu-

¹⁸ P. ex. les permis de pêche généraux, les permis spéciaux et les permis collectifs.

¹⁹ P. ex. les pêcheurs domiciliés dans le canton de Fribourg, les rentiers AVS, les pêcheurs domiciliés hors du canton de Fribourg ou les mineurs.

²⁰ Cf. fauna.vs, 20/2011, p. 2 et s.

plement des eaux soumises à la régale. La loi ne prévoit pas de restriction selon laquelle les recettes ne devraient être utilisées que pour l'alevinage.

- (42) À la lumière du droit supérieur – en particulier sur la base de l'art. 3, al. 1, LFSP –, il n'est pas possible de déduire de la disposition de l'art. 31, al. 1, phrase 2, en vertu duquel le service exploite ou fait exploiter des établissements et des installations de pisciculture aux fins du repeuplement, que le repeuplement consiste uniquement dans l'alevinage. Le message du Conseil fédéral du 4 février 1970 à l'Assemblée fédérale concernant les mesures à prendre pour encourager l'exercice de la pêche professionnelle en Suisse²¹ reconnaissait déjà que la proportion de poissons pêchés a diminué suite aux diverses interventions de l'homme dans le régime naturel des eaux et qu'à certains endroits, la pollution des eaux a rendu pratiquement impossible la reproduction naturelle des poissons de qualité. Aussi le repeuplement des lacs avec des poissons appréciés doit être assuré en majeure partie par incubation et élevage artificiels. En d'autres termes, l'incubation et l'élevage artificiels étaient déjà considérés à l'époque comme la mesure de repeuplement privilégiée, même si ce n'était pas la seule.
- (43) À l'occasion de la première lecture de la nouvelle loi cantonale sur la pêche au Parlement le 13 février 1979²², d'aucuns ont expliqué au sujet de l'art. 31 que l'alevinage est l'une des principales mesures de planification piscicole. Même si l'alevinage était alors la mesure de repeuplement la plus fréquente, il n'est pas possible d'en déduire qu'il peut ou doit être la seule mesure. C'est l'interprétation grammaticale et historique – une interprétation téléologique, davantage axée sur le but de la loi, devrait par ailleurs tenir compte du fait que la pression sur la biodiversité s'est nettement accrue depuis 1979 : au moment de l'adoption de la LPêche à la fin des années 1970, la conscience du problème était sensiblement différente. Les priorités actuelles pour la préservation des ressources halieutiques doivent davantage porter sur les efforts visant à conserver la biodiversité. L'art. 31 LPêche, qui ne fait qu'énumérer les mesures sans établir d'ordre de priorités, comme nous l'avons déjà dit, peut donc être interprété de telle manière à être en conformité avec le droit fédéral actuel.²³ Cela exclut une utilisation prépondérante des moyens pour l'alevinage.
- (44) Comme la FFSP est encore chargée du repeuplement dans certaines eaux, une partie des moyens disponibles lui est transmise depuis des années. Elle non plus n'a pas uniquement utilisé ces fonds pour l'alevinage et s'est aussi engagée pour l'amélioration des biotopes et d'autres mesures de revitalisation (cf. procès-verbal de l'audition du SFF du 4 avril 2017).
- (45) L'avis de la FFSP, selon lequel il n'est pas possible de financer l'amélioration des biotopes avec les recettes visées à l'art. 31, al. 3, LPêche et que les 70 % restants des

²¹ FF 1970 I 294.

²² Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, cinquième séance, mardi 13 février 1979, p. 248 et s.

²³ Voir les priorités actuelles du Conseil fédéral (2012) : Stratégie Biodiversité Suisse, Berne : remarques dans URP/DEP 2016 183, stratégie consultable sous : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite/publications/publications-biodiversite/strategie-biodiversite-suisse.html> (accès : 11.5.2017).

recettes sont disponibles à cet effet, contredit l'interprétation de la disposition au regard du droit supérieur en vigueur et de son but – même si la LPêche s'appuie sur les dispositions de l'ancienne LFSP qui régissent l'alevinage.

5.2 Application des dispositions du RPêche

- (46) Le règlement concernant l'exercice de la pêche concédé par permis est chaque fois édicté pour trois ans. L'actuel règlement régit cet exercice pour les années 2016 à 2018. Il règle notamment le prélèvement et l'utilisation de la taxe de repeuplement. Elle est prélevée en plus du montant de certains permis lorsque preneur du permis ne peut pas justifier de son appartenance à l'une des sociétés participant à la gestion piscicole des eaux du canton (art. 8 RPêche). Les taxes ainsi prélevées servent au financement de repeuplements piscicoles, au suivi des populations piscicoles et aux améliorations des biotopes (art. 7 RPêche). Contrairement à l'art. 31, al. 3, LPêche, les taxes de repeuplement sont utilisées en plus pour le suivi des populations piscicoles. Cette utilisation n'est pas prévue dans le cadre du repeuplement au sens de l'art. 31 LPêche.
- (47) Les taxes prélevées en 2013, 2014 et 2015 servaient au même but. Les années précédentes (1998-2012), les dispositions correspondantes comprenaient le repeuplement et l'amélioration des biotopes, mais pas le suivi des populations piscicoles.
- (48) Alors que le montant du permis constitue une taxe régaliennne, la taxe de repeuplement est une taxe de compensation. Son but consiste à ne pas défavoriser les membres des sociétés participant à la gestion piscicole des eaux du canton et accomplissant réellement une obligation par rapport aux personnes qui ne le font pas et échappent ainsi à des charges temporelles ou matérielles. Les taxes de compensation sont en principe dues indépendamment des coûts qui se présentent à la collectivité.²⁴ L'art. 7 RPêche précise toutefois que la taxe de repeuplement sert au financement de repeuplements piscicoles, au suivi des populations piscicoles et aux améliorations des biotopes.

5.3 Résumé

- (49) Comme le droit de pêche constitue une régle cantonale, les recettes issues de l'octroi des permis reviennent à la caisse générale de l'État. L'art. 31, al. 3, LPêche dispose toutefois que 30 % au moins du produit doivent être utilisés pour le repeuplement. Le service compétent décide par quelles mesures viser le repeuplement des eaux. L'alevinage ne constitue qu'une seule des mesures de repeuplement possibles, qui est de plus en plus déconseillée ces dernières années.
- (50) Les taxes de repeuplement perçues servent au financement du repeuplement – de manière similaire à l'utilisation du produit issu de la vente des permis de pêche –, à l'amélioration des biotopes et, en plus, au suivi des populations piscicoles.

²⁴ Pour une vue d'ensemble, voir PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4^e édition, Berne 2014, ch. 18 ss.

6. Possibilités d'utilisation du produit issu de la vente des permis de pêche

- (51) Comme nous l'avons démontré, 30 % au moins du produit issu de la vente des permis de pêche pour les eaux cantonales doivent être utilisés pour le repeuplement. La question se pose de savoir si ces fonds incluent aussi les prestations fournies par des tiers (bureaux privés), par les collaborateurs et collaboratrices du SFF, notamment les gardes-faune (frais pour les travaux de mise à l'eau, suivi, etc.), ainsi que par le Service de l'environnement, section Lacs et cours d'eau, dans le cadre des revitalisations de berges et cours d'eau.
- (52) L'art. 31, al. 3, LPêche prévoit que 30 % au moins du produit issu de la vente des permis de pêche pour les eaux cantonales doivent être utilisés pour le repeuplement. La disposition ne précise pas qui met en œuvre les mesures et comment elles sont indemnisées.
- (53) La surveillance de la pêche est assurée par le SFF. Il peut notamment demander la collaboration du Service de l'environnement et confier des tâches à des tiers (art. 2 OSurv). Les tâches du garde-faune sont fixées aux art. 27 ss. OSurv. Le garde-faune collabore en particulier au peuplement des cours d'eau et des lacs (art. 29, let. c, OSurv).
- (54) Si des collaborateurs du SFF (notamment des gardes-faune), des collaborateurs du Service de l'environnement ou des tiers sont chargés de la mise en œuvre de mesures de repeuplement, ces coûts peuvent être financés par le biais des 30 % du produit issu de la vente des permis de pêche et des taxes de repeuplement, pour autant qu'il s'agisse d'eaux soumises à la régie et non d'eaux privées (cf. art. 31, al. 1, LPêche).
- (55) C'est d'autant plus le cas que le canton de Fribourg applique le concept de la gestion par prestations, où chaque unité administrative établit notamment une comptabilité analytique par prestations, analyse les budgets, comptes et controlling par prestations et gère les crédits alloués au niveau des groupes de prestations. Les prestations fournies pour le repeuplement peuvent être ainsi clairement attribuées et décomptées.

Rudolf Muggli
Avocat,
Avocat spécialisé FSA en droit de la construction
et de l'immobilier

Romana Čančar
Avocate



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG



Inspection des finances IF
Finanzinspektorat FI

Rue Joseph-Piller 13, Case postale, 1701 Fribourg

T +41 26 305 31 40, F +41 26 305 31 41
www.fr.ch/if

RAPPORT

—
du 25 septembre 2017

relatif au mandat spécial concernant

L'utilisation des ressources financières pour le repeuplement des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis

(DIAF)

Auteurs : Inspection des finances (IF) Christophe Ackermann

Distribution : Service des forêts et de la faune

Nombre de pages : 6

Annexe : Décompte 2002 - 2013

Contenu

1.	Introduction	3
1.1	Bases légales	3
1.2	Liste des abréviations	3
1.3	Spécification du mandat	3
2.	Documents de base – Moyens de contrôle	4
3.	Nature et étendue des travaux effectués	4
4.	Constatations et recommandations	5
5.	Conclusion	6

1. Introduction

1.1 Bases légales

Articles 48 à 56 de la loi sur les finances de l'Etat du 25 novembre 1994, concernant le « Contrôle des finances ».

Articles 49 à 52 du règlement d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat du 12 mars 1996.

Loi cantonale du 15 mai 1979 sur la pêche.

1.2 Liste des abréviations

DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
FFSP	Fédération fribourgeoise des sociétés de pêche
SFF	Service des forêts et de la faune
SLCE	Section Lacs et Cours d'Eau

1.3 Spécification du mandat d'audit

Par mandat déposé et développé le 18 mars 2016, dix parlementaires cosignataires ont demandé au Conseil d'Etat qu'il utilise les ressources financières issues de la taxe pour le repeuplement des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis à cet effet.

Cet audit fait suite à la réponse du Conseil d'Etat du 23 août 2016.

A la suite de diverses rencontres ainsi que d'échanges de courriers, la DIAF a proposé, le 16 octobre 2015, une solution financière à la FFSP afin de résoudre le conflit sur le repeuplement.

Par courrier du 11 mars 2016, la FFSP a informé la DIAF que la proposition de résolution du différend financier avait été refusée, à l'unanimité, par l'assemblée des présidents cantonaux.

Dès lors, toutes les propositions faites par la DIAF sont devenues caduques et il a été décidé de réaliser un audit comportant un volet financier, juridique et technique, l'audit financier devant être effectué par l'Inspection des finances.

2. Documents de base – Moyens de contrôle

- Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
- Correspondances diverses entre la DIAF et la FFSP
- PV de l'audition de la FFSP rédigé par Maître Muggli, Avocat
- Notes de service du SFF
- Divers décomptes des montants versés pour l'alevinage dans le canton de Fribourg établis par le SFF
- Comptabilité du SFF
- Décomptes annuels du SFF concernant les taxes de repeuplement piscicole perçues
- Correspondance entre le SFF et le SPC, section lacs et cours d'eau
- Expertise technique de ECOTEC Environnement SA
- Expertise juridique de Maître Muggli.

3. Natures et étendue des travaux effectués

- Examens de toutes les correspondances qui nous ont été remises par le SFF
- Entretiens des 9 mars et 13 juillet 2017 avec le SFF, M. Schaller, chef de service et M. Wicky, responsable des domaines milieux aquatiques, pêche et biodiversité
- Séance du 3 juillet 2017 avec la FFSP, M. Jaquet, Président et M. Josef, membre
- Analyse des divers décomptes établis par le SFF et la FFSP
- Prise de connaissance des rapports technique et juridique
- Etablissement d'un nouveau décompte concernant les montants versés pour l'alevinage dans le canton de Fribourg pour les années 2002 à 2013.

4. Constatations et recommandations

Constatation

Il ressort des rapports technique et juridique que le repeuplement des lacs cantonaux peut se faire sous plusieurs formes, telles que protection de l'habitat, amélioration de l'habitat, alevinage. Selon ces mêmes rapports et les connaissances actuelles, la revitalisation des eaux est recommandée avant de procéder à l'alevinage. Le SFF a la compétence de décider quelles mesures doivent être mises en œuvre pour repeupler les eaux.

De ce fait, toutes les dépenses mentionnées dans les décomptes établis par le SFF peuvent être considérées comme affectées au repeuplement des lacs cantonaux. Les montants utilisés pour des travaux réalisés par le SFF pour la gestion des mesures de repeuplement ainsi que les montants dépensés par la SLCE pour la revitalisation des cours d'eau peuvent l'être également.

En ce qui concerne les heures de travail effectuées par le SFF, le montant total des heures imputées pour 12 ans est de CHF 1'430'000, soit environ CHF 119'000 par année. Depuis 2011, ces temps de travail sont saisis dans un logiciel permettant d'attribuer les heures à chaque activité liée à la taxe de repeuplement. Ceci doit permettre la clarté et la justification des heures prises en compte.

Un nouveau décompte a été établi sur la base de chiffres ressortant des comptabilités du SFF et de la SLCE. Ce décompte (annexé) comprend des montants forfaitaires pour les heures de travail du SFF, ainsi que les sommes utilisées par la SCLE pour la revitalisation des cours d'eau. A la lecture de ces chiffres, nous pouvons constater que les sommes utilisées pour le repeuplement des lacs cantonaux durant les années 2002 à 2013 dépassent largement le total des 30% des ventes des permis de pêche, plus les taxes de repeuplement. En effet, la somme des produits à disposition devait être d'environ CHF 2'172'000 et les dépenses finalement affectées au repeuplement dépassent CHF 7'040'000.

De ce fait, l'utilisation des ressources financières pour le repeuplement des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis nous semble correcte.

Recommandation

Afin d'améliorer la transparence des décomptes annuels, établis par le SFF, présentant les frais de repeuplement, nous recommandons qu'à l'avenir le travail des gardes-faunes y relatifs soit inclus dans ces décomptes, ceci sur la base des heures effectives.

5. Conclusion

Sur la base de nos travaux et des documents mis à notre disposition, nous pouvons attester que le décompte présenté par le SFF est correct et que les dépenses affectées au repeuplement des lacs cantonaux dépassent largement le seuil de 30% des ventes de permis de pêche et des taxes de repeuplement.

Les renseignements nécessaires nous ont été fournis avec complaisance. Nous avons pu accéder à tous les éléments souhaités.

Vu et approuvé:
La cheffe de l'IF



I. Moullet

**INSPECTION DES FINANCES
DE L'ETAT DE FRIBOURG**



C. Ackermann



Montants versés pour l'alevinage dans le canton de Fribourg de 2002 à 2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF
Somme des permis vendus pour les eaux cantonales	484'831	463'827	456'017	453'649	453'452	467'693	332'310	436'789
30 % du produit des permis de pêche	145'449	139'148	136'805	136'095	136'036	140'308	99'693	131'037
Taxe de repeuplement	53'360	51'200	49'160	50'530	50'235	53'525	43'025	53'910
FFSP	26'171	25'170	25'328	25'887	26'406	26'927	21'847	27'563
Etat	27'189	26'030	23'832	24'643	23'829	26'598	21'178	25'387
Total des recettes	198'809	190'348	185'965	186'625	186'271	193'833	142'718	184'947
Alevinage	74'037	84'275	74'694	64'343	77'730	50'122	49'598	38'159
Projets, achats de matériel					51'688			
Travaux effectués par le SFF	119'166	119'166	119'166	119'166	119'166	119'166	119'166	119'166
Revitalisation des cours d'eau - sect. Lacs et cours d'eau	291'666	291'666	291'666	291'666	291'666	291'666	291'666	291'666
FFSP	126'171	125'170	125'328	125'887	68'975	126'406	110'112	117'310
Total des dépenses	611'040	620'277	610'854	601'062	609'225	587'360	570'542	566'301
Différence	-412'231	-429'929	-424'889	-414'437	-422'954	-393'527	-427'824	-381'354

Montants versés pour l'alevinage dans le canton de Fribourg de 2002 à 2013

	2010	2011	2012	2013			Total
	CHF	CHF	CHF	CHF			CHF
Somme des permis vendus pour les eaux cantonales	406'703	420'819	421'994	424'434			5'222'516
30 % du produit des permis de pêche	122'011	126'246	126'598	127'330			1'566'755
Taxe de repeuplement	48'715	50'485	50'710	51'075			605'930
FFSP	25'393	26'989	26'680	27'535			311'896
Etat	23'322	23'496	24'030	23'540			293'074
Total des recettes	170'726	176'731	177'308	178'405			2'172'685
Alevinage	33'848	43'115	40'711	51'726			682'358
Projets, achats de matériel	7'768						59'456
Travaux effectués par le SFF	119'166	119'166	119'166	119'166			1'430'000
Revitalisation des cours d'eau - sect. Lacs et cours d'eau	291'666	291'666	291'666	291'666			3'500'000
FFSP	117'490	121'404	105'284	98'766			1'368'303
Total des dépenses	569'938	575'351	556'827	561'324			7'040'101
							0
Différence	-399'212	-398'620	-379'519	-382'919			-4'867'416



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des forêts et de la faune SFF
Amt für Wald, Wild und Fischerei WaldA

Repeuplement et gestion piscicole des lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir

Expertise technique

Mai 2017



ECOTEC Environnement SA
3, rue François-Ruchon - 1203 Genève
tel: 022 344 91 19
info@ecotec.ch - www.ecotec.ch

Expertises
Études d'impact
Recherche appliquée

Table des matières

1. Introduction	2
2. Contexte et cahier des charges de l'audit technique.....	3
3. Données de base.....	4
4. Rappel des données de base concernant le sandre	5
4.1 Origine des peuplements de sandre des retenues.....	5
4.2 Compétition interspécifique.....	5
5. Statistiques de pêche et de repeuplement.....	7
5.1 Fiabilité des données.....	7
5.2 Sandre dans le lac de la Gruyère.....	7
5.3 Brochet dans le lac de la Gruyère	8
5.4 Autres espèces	9
5.5 Sandre dans le lac de Schiffenen.....	9
5.6 Brochet dans le lac de Schiffenen	10
5.7 Autres espèces	11
5.8 Sandre dans le Lac Noir	11
5.9 Brochet dans le Lac Noir.....	12
5.10 Autres espèces.....	12
6. Repeuplement et rendement piscicole.....	13
6.1 Analyse de la période 1985-2015.....	13
6.2 Proposition d'adaptation du repeuplement.....	14
7. Autres propositions d'optimisation de la gestion piscicole	16
7.1 Soutient des populations piscicoles.....	16
7.2 Gestion piscicole	18
8. Conclusion.....	19
9. Bibliographie consultée et données	20

1. INTRODUCTION

Le bureau ECOTEC ENVIRONNEMENT S.A. a été mandaté en octobre 2016 par Monsieur Dominique Schaller, Chef du service des forêts et de la faune du canton de Fribourg, pour réaliser une expertise portant sur les aspects techniques du repeuplement des lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir.

Cette expertise a été réalisée par Patrick Durand, Directeur du bureau ECOTEC ENVIRONNEMENT S.A., hydrobiologiste, avec une collaboration ponctuelle de Julien Bergé, Dr ès sci., spécialisé en ichtyologie au sein du même bureau.

2. CONTEXTE ET CAHIER DES CHARGES DE L'AUDIT TECHNIQUE

Par mandat déposé et développé le 18 mars 2016, dix parlementaires cosignataires ont demandé au Conseil d'Etat qu'il utilise les ressources financières issues de la taxe y relative pour le repeuplement des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis. Les cosignataires demandaient notamment l'exécution d'un alevinage (sandres et brochets) pour les lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir ainsi que la réalisation d'un audit sur le bon fonctionnement du SFF concernant la gestion piscicole.

Cette expertise fait suite à la réponse du Conseil d'Etat du canton de Fribourg à cette motion.

A la suite de diverses rencontres ainsi que d'échanges de courriers, la DIAF a proposé la solution suivante à la FFSP afin de résoudre le conflit portant sur le repeuplement (courrier du 16 octobre 2015, précisé le 2 février 2016) :

- 218 000 francs sont pris en compte pour les projets de revitalisation des cours d'eau durant ces 12 dernières années.
- 150 000 francs sont pris en compte pour le travail réalisé par l'Etat pour l'alevinage durant cette même période.
- 300 000 francs seront affectés à l'alevinage des lacs artificiels de Schiffenen et de la Gruyère durant une période de 20 ans.

Cela signifie que l'Etat aurait pris à sa charge environ 15 000 francs par an durant 20 ans pour aleviner ces deux lacs. Une convention aurait été établie avec la FFSP eu égard à ses besoins et conformément à la législation en vigueur.

Par courrier du 11 mars 2016, la FFSP a informé la DIAF que la proposition de résolution du différend financier avait été refusée à l'unanimité par l'assemblée des présidents cantonaux.

Compte tenu de ce refus, il a été décidé de donner suite à la demande des signataires et de réaliser un audit comportant un volet financier, juridique et technique, la partie technique étant traitée par le soussigné et présentée dans ce rapport. Le cahier des charges de l'audit technique est le suivant :

- Détermination sur les pratiques actuelles en matière de repeuplement et de gestion piscicole des lacs ; pertinence et possibilités pratiques d'alevinage du brochet et du sandre sans rompre l'équilibre écologique et sanitaire.
- Interprétation et application des statistiques de la pêche dans les lacs en question pour la gestion halieutique.

3. DONNÉES DE BASE

Les principales données de base utilisées dans cette expertise sont les suivantes :

- a) Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire. 2016-GC-28.
Utilisation des ressources financières pour le repeuplement des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis.

Mandat Rudolf Vonlanthen / Roland Mesot / Yvan Hunziker / Patrice Longchamp / Denis Grandjean / Alfons Piller / Isabelle Portmann / Fritz Glauser / Markus Zosso / Gilberte Schär.
- b) Gestion piscicole des lacs dans le canton de Fribourg avec compléments 2014.
Rapport sur mandat du Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg. Avril 2002 /janvier 2014. WFN. Dr. Arthur Kirchhofer.
- c) Statistiques de captures et repeuplements fournies par la SFF et disponibles sur le site de l'Office fédéral de l'environnement.
- d) Quelques aspects de biométrie et de biologie du Sandre (*Stizostedion lucioperca*) dans le lac artificiel de la Gruyère. Travail de diplôme. Christophe Noël. Université de Neuchâtel. 1996.
- e) Une notice intitulée « Objectifs gestion des lacs fribourgeois, selon audit » (5 pages, 23.02.2017) ainsi que différents courriers et articles de presse transmis par la FFSP.

Deux entretiens ont été réalisés, le premier lors du début du mandat avec Monsieur Jean-Daniel Wicky, Inspecteur de la pêche et le second avec Monsieur Bernard Jaquet, Président cantonal accompagnés de Messieurs Michael Josef, Philippe Qiot et François Tiefnig représentants de la Fédération de pêche du canton de Fribourg, en date du 23 février dernier.

L'ensemble de la bibliographie consultée figure en annexe.

4. RAPPEL DES DONNÉES DE BASE CONCERNANT LE SANDRE

4.1 ORIGINE DES PEUPELEMENTS DE SANDRE DES RETENUES

Rappelons que le sandre est une espèce étrangère au bassin versant du Rhin qui a été introduite peu après la mise en eau des lacs de la Gruyère et de Schiffenen. La première apparition du sandre en Suisse romande remonte donc à 1958 dans le lac de la Gruyère (com. pers. de P. Demierre à Ch. Noël). Des alevinages de sandres importants et réguliers ont été effectués jusqu'en 1994 dans le lac de la Gruyère, puis de façon sporadique. Le sandre se reproduit probablement régulièrement depuis cette période dans ces deux lacs.

Le sandre a été introduit clandestinement dans le Lac Noir ultérieurement et il est capturé régulièrement depuis 2011 dans ce lac, sa reproduction est probable.

Rappelons que l'introduction de sandre dans ces lacs ne nécessite pas d'autorisation de la Confédération pour autant qu'il n'ait pas d'impact sur la faune indigène. Cet aspect n'a pas été étudié à ce jour dans ce cas.

4.2 COMPÉTITION INTERSPÉCIFIQUE

Concernant l'impact du sandre sur les autres carnassiers, plusieurs auteurs relèvent qu'il existe une forte compétition interspécifique avec les perches et les brochets.

D'une manière générale, l'introduction du sandre a provoqué un important débat (Cowx 1997; Poulet 2004). En effet, bien que son implantation ait été considéré comme positive dans de nombreux pays, en termes de pêche commerciale et de loisirs (au Danemark et en France notamment), elle a aussi parfois occasionné des impacts négatifs dans les communautés piscicoles indigènes. A ce titre, le sandre est considéré comme une espèce invasive dans certains pays :

- En Angleterre, il a été rendu responsable du déclin des populations de Cyprinidés (Kell 1985), de brochets et de perches (Linfield & Rickards 1979).
- Idem en URSS concernant les perches (Popova & Sytina 1977).
- Idem au Pays-Bas concernant le brochet (Linfield & Rickards 1979; Welcomme 1988).
- Son introduction dans le lac Egridir en Turquie a provoqué l'extinction de trois espèces (genre Phoxinellus) dont deux étaient endémiques (Celikkale, van Densen et al. 1990; Crivelli 1995)
- En France, l'arrivée du sandre n'a pas été sans effet sur les communautés piscicoles natives. Son arrivée dans l'étang de l'Olivier ou du Vaccarès en Camargue a provoqué la chute (temporaire) de la population d'athérine (*Atherina boyeri* R) et une baisse de la population de perches (Kiener 1968).

- « En France, les déversements de sandres porteurs du parasite *Bucephalus polymorphus* ont abouti au développement dans certaines eaux de la bucéphalose larvaire, maladie qui affecte gravement les populations cyprinicoles (Arrignon, 1991). »

Le travail de diplôme de Ch. Noël abordait déjà en 1996 le sujet controversé des impacts positifs et négatifs liés à l'introduction de cette espèce. Ainsi, dans le lac de la Gruyère, l'analyse de contenus stomacaux effectués alors a montré que le sandre se nourrit principalement de petites perches. Espèce indigène également recherchée par les pêcheurs.

Ch. Noël concluait finalement « *qu'il semble bien que ce soit actuellement la perche qui fasse les frais de ce ménage à trois dans le lac de Gruyère mais il est probable que si les populations de brochets et de sandres n'étaient pas soutenues par un alevinage régulier et massif, il en serait tout autrement* ».

Vingt ans après, les statistiques de captures disponibles ci-après tendent à confirmer ce point.

Si la bibliographie concernant les problèmes potentiels liés à l'introduction de cette espèce est importante, les succès halieutiques sont également très nombreux. On retiendra donc que le sujet est controversé et que l'espèce ne doit pas être introduite dans un milieu naturel et qu'il convient évidemment de proscrire toute importation de cette espèce.

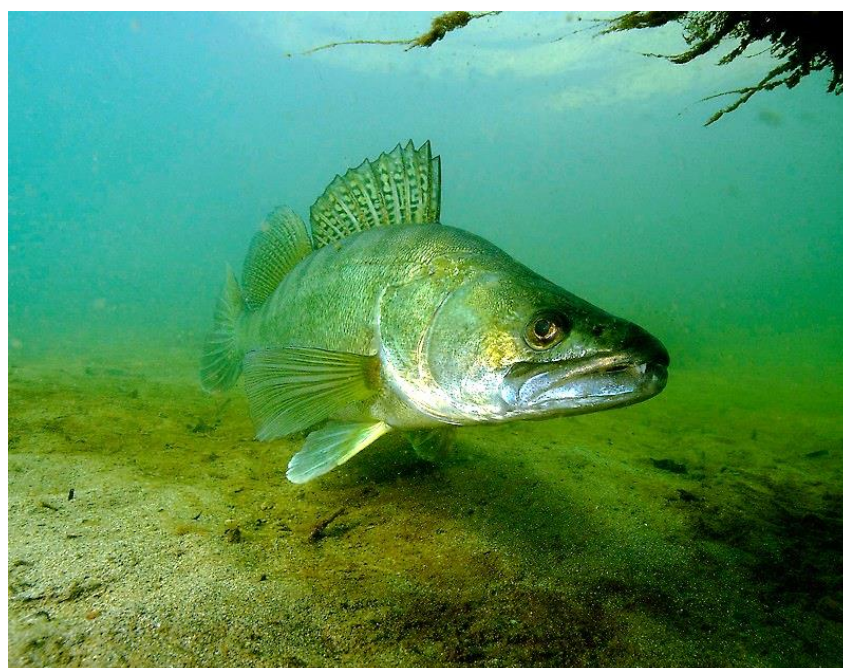


Figure 1 : L'introduction du sandre est un sujet controversé et plusieurs auteurs relèvent des problèmes de compétition interspécifiques liés à son introduction. Mais les succès halieutiques sont également nombreux, en particulier dans certains milieux dégradés.

5. STATISTIQUES DE PÊCHE ET DE REPEUPLEMENT

5.1 FIABILITÉ DES DONNÉES

D'une manière générale, les données concernant les captures annuelles effectuées doivent être analysées avec précaution pour différentes raisons. Le principal biais est lié à l'effort de pêche qui fluctue parfois de façon importante au cours du temps. L'évolution interannuelle du nombre de pêcheurs et surtout de la fréquence des sorties (nombre d'heures de pêche effectives) ou l'évolution du matériel de pêche constituent des facteurs susceptibles de biaiser les comparaisons interannuelles lorsque la période considérée couvre plusieurs décennies. Aucune donnée fiable n'existe concernant l'évolution de l'effort de pêche réel au cours du temps pour ces trois lacs.

La capturabilité de certaines espèces évolue également parfois de façon significative face à l'augmentation de la pression de pêche. Dans les graphiques qui suivent, l'analyse s'est donc limitée à l'interprétation des grandes tendances en matière d'évolution des prises et de recherche de corrélations avec l'alevinage.

5.2 SANDRE DANS LE LAC DE LA GRUYÈRE

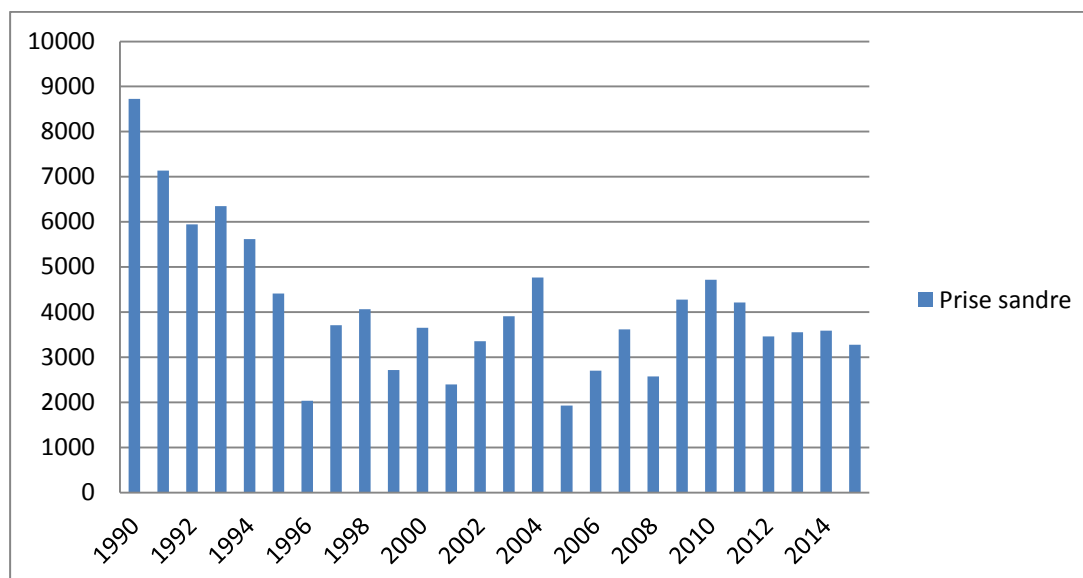


Figure 2 : Evolution des captures de sandres dans le lac de la Gruyère de 1990 à 2015. Pour la période antérieure 1985 – 1989, les captures sont supérieures à 5000 individus/an dès 1986.

Dans le lac de la Gruyère, les captures de sandres sont les plus importantes pour la période comprise entre 1985 et 1994, la moyenne étant de 6700 sandres/an environ (selon données disponibles, de 1990 à 1994). On constate sur la Figure 2 que la diminution des captures est constante de 1990 à 1996. Dès 1995, les captures annuelles sont inférieures à 5 000 individus, la moyenne étant de 3 500 sandres/an environ sur la période 1995-2015 avec un minimum inférieur à 2 000 captures en 2005.

Les captures sont toutefois plutôt stables au cours des deux dernières décennies mais avec des fluctuations du simple au double d'une année à l'autre. Ces variations sont habituelles dans les populations de carnassiers telles que le sandre et le brochet.

L'évolution des captures mise en relation avec les repeuplements réalisés indique que la reproduction naturelle fonctionne relativement bien dans le lac de la Gruyère. Aucune étude de marquage n'ayant été réalisée, la proportion de sandres issus de l'alevinage est inconnue. Lors de la période antérieure à 1995 caractérisée par des captures élevées, le repeuplement était plus important et régulier. Il est probable qu'au cours de cette période la population de sandres était renforcée artificiellement par l'alevinage.

Au cours des vingt dernière années, aucune relation claire ne peut être établie régulièrement entre le repeuplement et les captures et l'on peut poser comme hypothèse probable que la majeure partie du peuplement est constituée d'individus issus de la fraie naturelle.

5.3 BROCHET DANS LE LAC DE LA GRUYÈRE

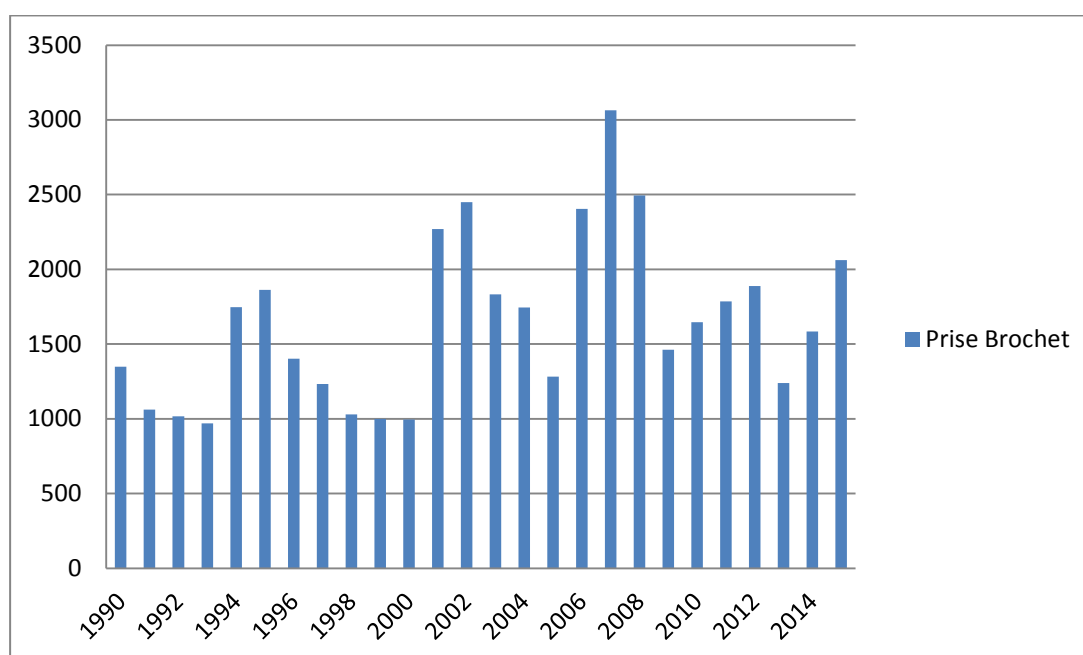


Figure 3 : Evolution des captures de brochets dans le lac de la Gruyère (nombre d'alevins).

On constate sur le graphique de la Figure 3 que les captures de brochets présentent de fortes fluctuations interannuelles, de l'ordre de 1 à 3. Comme pour le sandre, on peut distinguer différentes périodes avec des niveaux de captures moyens différents. Les tendances sont toutefois inverses. Ainsi, pendant 8 ans, de 1986 à 1993, les captures de brochets ne font que baisser, passant d'un total annuel de 7 500 individus/an à moins de 1 000 captures en 1993. En 1993, les captures de sandres ont déjà baissé d'environ 50 % par rapport au pic de 1990 (8 700 individus) et continuent

de baisser. Le brochet remonte alors, toujours avec des fluctuations interannuelles fortes mais avec un niveau de captures moyen proche de 1 750 brochets/an depuis 1994, alors même que les captures de sandres ne dépassent plus les 5 000 individus/an.

Aucune relation claire et surtout régulière ne peut être établie entre le repeuplement et les captures. La population de brochets du lac de la Gruyère se maintient donc naturellement par le frai naturel. Pour cette espèce également, l'efficacité du repeuplement est inconnue.

5.4 AUTRES ESPÈCES

Les captures de truite commune sont toujours inférieures à 100 individus/an. Le repeuplement réalisé avec cette espèce est faible. Il est en moyenne de 1 203 unités d'alevinage pour la période comprise de 2003 et 2012.

Les captures annuelles moyennes de perches sont de 18 800 individus/an environ pour la dernière décennie (2006-2015) alors qu'elle n'était que de 11 200 la précédente (1996-2005), soit une augmentation de 68 %. Aucun repeuplement n'est réalisé.

5.5 SANDRE DANS LE LAC DE SCHIFFENEN

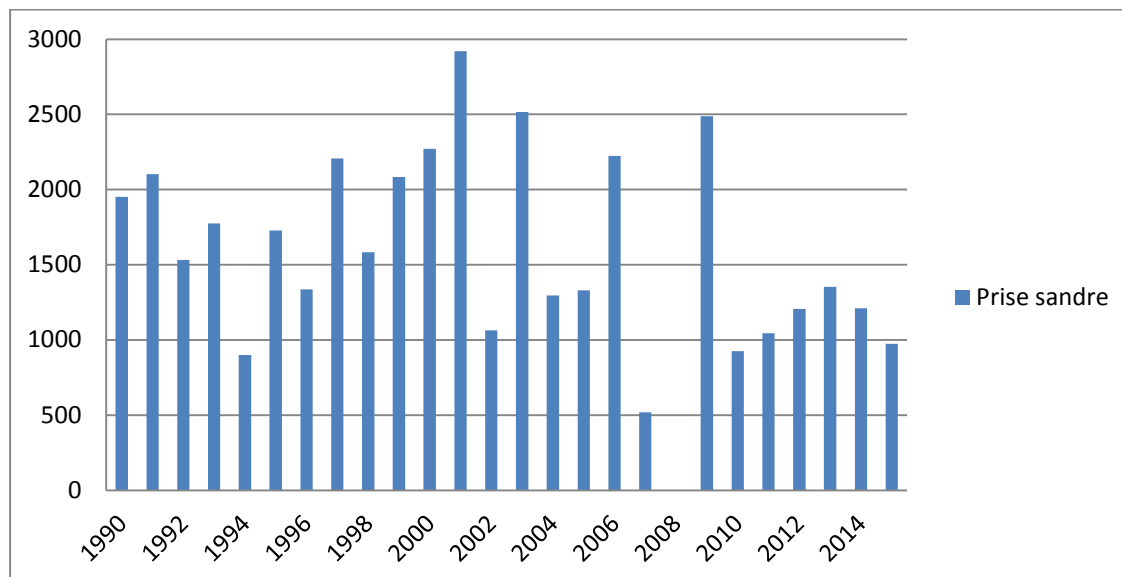


Figure 4 : Evolution des captures de sandres dans le lac de Schiffenen (nombre d'alevins)

Dans le lac de Schiffenen également, on observe une forte fluctuation interannuelle des captures, de 1 à 5 en considérant les extrêmes. On constate dès 2001 une tendance à la baisse de celles-ci. Le minimum est atteint en 2007 avec 519 individus capturés. Les captures sont relativement stables depuis 2010 avec une moyenne de

1 119 sandres par an, la valeur de 1 500 captures par an n'étant plus atteinte alors qu'elle était dépassée à 13 reprises entre 1990 et 2009.

L'évolution des captures n'est pas systématiquement corrélée avec le repeuplement et le peuplement de cette espèce repose probablement principalement sur la fraie naturelle.

5.6 BROCHET DANS LE LAC DE SCHIFFENEN

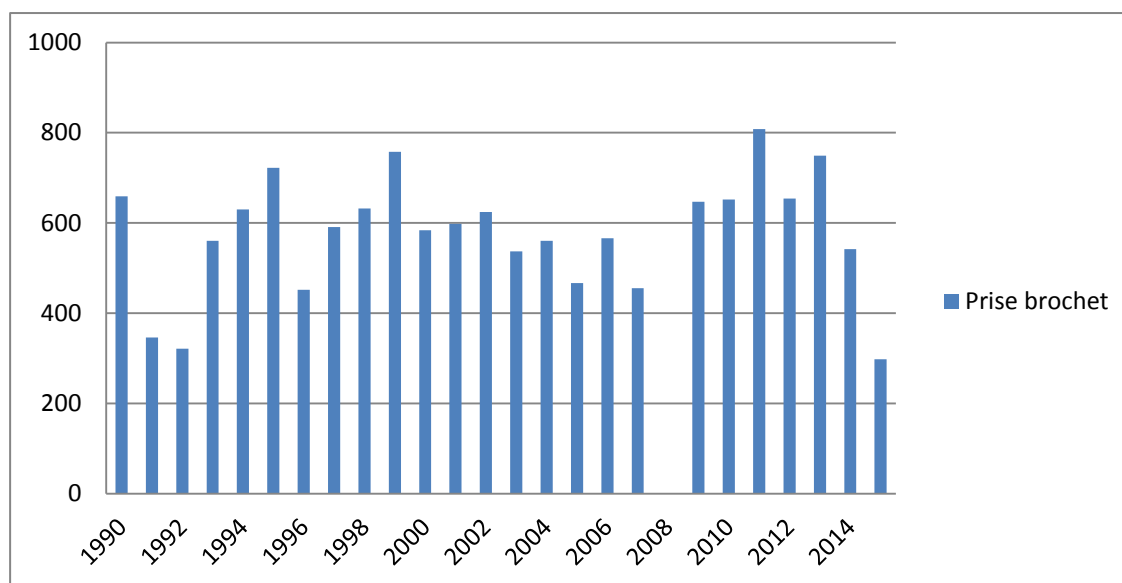


Figure 5 : Evolution des captures de brochets dans le lac de Schiffenen (nombre d'alevins)

Les captures de brochets présentent moins d'amplitudes dans les fluctuations interannuelles au cours de la dernière décennie et une relative stabilité. Les captures sont toutefois en diminution depuis trois ans avec un minimum de 298 captures en 2015.

Ici encore, aucune relation régulière ne peut être établie et les effectifs de brochets reposent probablement principalement sur la reproduction naturelle.

5.7 AUTRES ESPÈCES

Les captures de truites communes sont toujours inférieures à 60 individus/an. On constate une diminution du rendement de la pêche de la truite au cours des deux dernières décennies. Le total annuel de capture ne dépasse pas 20 individus par an ces dernières années. Le repeuplement réalisé avec cette espèce est faible. Il est en moyenne de 90 unités d'alevinage pour la période comprise de 2003 et 2012, aucun déversement n'ayant été réalisé de 2006 à 2012.

Les captures annuelles moyennes de perches sont de 11 180 individus/an environ sur l'ensemble de la période considérée (1990-2015). Aucun repeuplement n'est réalisé.

5.8 SANDRE DANS LE LAC NOIR

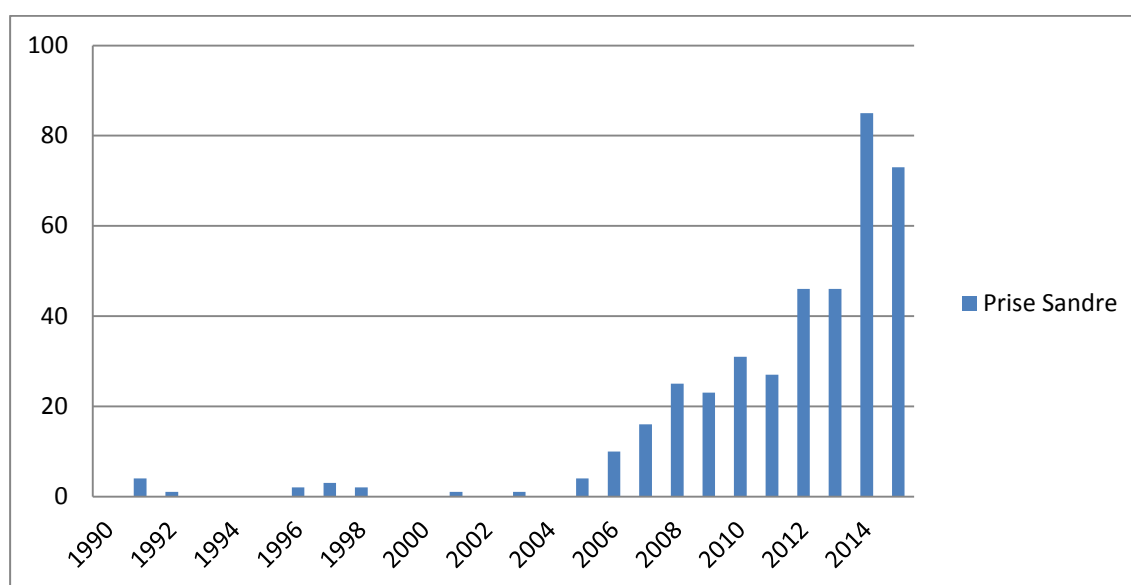


Figure 6 : Evolution des captures de sandres dans le Lac Noir. Le peuplement est issu d'un repeuplement illégal, aucun repeuplement officiel n'ayant été réalisé

Le sandre a probablement été introduit illégalement dans le Lac Noir au début des années nonante. Les captures restent occasionnelles jusqu'en 2007 (4 captures), elles augmentent ensuite fortement et régulièrement, pour atteindre un pic maximal de 85 sandres en 2015.

La dynamique des captures de cette espèce indique que selon toute vraisemblance le sandre se reproduit naturellement dans le Lac Noir.

5.9 BROCHET DANS LE LAC NOIR

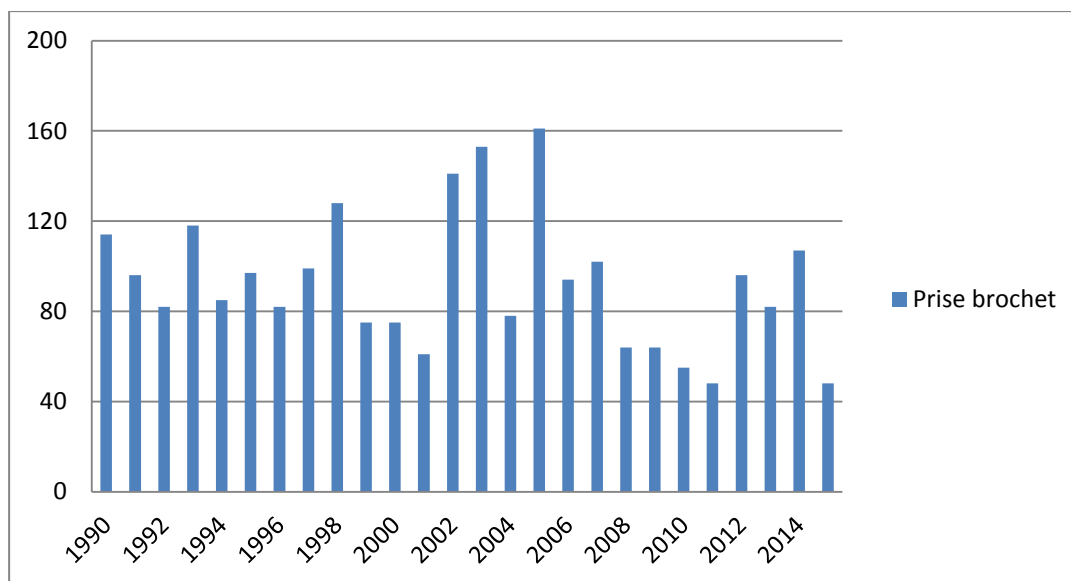


Figure 7 : Evolution des captures de brochets dans le lac Noir (nombre d'alevins)

Les captures de brochets sont relativement stables dans le Lac Noir ce qui s'explique par les caractéristiques naturelles de celui-ci, la plus grande stabilité interannuelle des niveaux d'eau permettant un déroulement favorable de la reproduction naturelle. On peut poser comme hypothèse que la diminution de moitié des captures entre 2005 et 2011 pourrait être liée à l'augmentation de la population de sandres ou au report de la pression de pêche sur cette dernière espèce. Le repeuplement effectué ensuite en 2011 et 2012 complique l'interprétation ultérieure. Le minimum absolu de capture de cette espèce est enregistré en 2015 avec 48 brochets.

5.10 AUTRES ESPÈCES

La moyenne des captures annuelles de truites est inférieure à 5 individus/an sans tendance particulière.

Les captures annuelles moyennes de perches sont de 450 individus/an environ sur l'ensemble de la période considérée (1990-2015).

Aucun repeuplement n'est réalisé avec ces espèces.

6. REPEUPLEMENT ET RENDEMENT PISCICOLE

6.1 ANALYSE DE LA PÉRIODE 1985-2015

Les statistiques de captures et de repeuplement indiquent que la fraie naturelle permet de maintenir dans les trois lacs un peuplement de sandres, de brochets et de perches exploitable par la pêche amateur.

Selon Kirchofer (2014), une relation très faible entre repeuplement et captures est constatée pour le brochet, ceci dans les trois lacs analysés.

Pour le sandre, une corrélation positive est constatée entre les repeuplements et les captures après trois ans dans les lacs de la Gruyère et de Schiffenen, mais avec des coefficients de corrélation faibles.

Malgré une diminution des captures de sandres constatée dans les lacs de Schiffenen et de la Gruyère, le rendement piscicole – toutes espèces confondues – reste relativement élevé par rapport à d'autres lacs et retenues. L'absence de données biométriques récentes fait que le rendement calculé (en terme de kg/ha) est probablement surestimé. Même en appliquant une correction de l'ordre de -30 %, les rendements piscicoles de ces deux lacs restent toutefois étonnamment élevés compte tenu de leurs caractéristiques artificielles, en particulier pour le lac de la Gruyère.

Compte tenu des éléments précités, l'arrêt du repeuplement dans les trois lacs est cohérent et conforme à la volonté de l'OFEV de favoriser les espèces indigènes dans le cadre d'une gestion basée sur la reproduction naturelle. Cette décision ne permet toutefois pas un rendement soutenu de la pêche qui reste subordonnée à un recrutement annuel, ceci dans un milieu artificiel et dégradé dans le cas des lacs de retenues, en particulier celui de la Gruyère.

La réalisation d'alevinages massifs avec des carnassiers, en particulier du sandre, ne constitue en aucun cas une solution et se ferait au détriment des autres espèces, en particulier de la perche. Ainsi, il est probable que la forte augmentation des captures de perches constatée dans le lac de la Gruyère depuis 20 ans s'explique par la diminution puis la relative stabilisation du peuplement de sandre au cours de la même période. A l'inverse, la diminution des captures de brochets dans le Lac Noir pourraient être liées à l'introduction du sandre dans ce milieu et à l'accroissement de cette population ces dernières années.



Figure 8 : Le marnage artificiel des retenues est susceptible de provoquer des impacts positifs par le lessivage hivernal de certaines rives mais aussi négatif en cas de sédimentation ou de niveaux insuffisants au printemps. Toute augmentation de l'amplitude ou de la fréquence pendant la période de fraie et d'émergence est susceptible de dégrader la fonctionnalité de l'habitat piscicole.

6.2 PROPOSITION D'ADAPTATION DU REPEUPLEMENT

Si l'arrêt du repeuplement dans les deux lacs artificiels soumis à un marnage défavorable à la fraie naturelle est cohérent en matière de gestion piscicole, il peut toutefois renforcer les grandes fluctuations constatées fréquemment dans les captures de carnassiers puisque certaines cohortes peuvent être très faibles en raison de conditions de reproduction printanière défavorables du fait de l'abaissement du lac. Il est également probable que la sédimentation provoque progressivement une diminution de la fonctionnalité du milieu piscicole pour la fraie sur certaines parties des retenues.

Compte tenu des caractéristiques artificielles de ces milieux, il paraît légitime, si l'on souhaite favoriser l'exercice de la pêche amateur, de pratiquer un repeuplement modéré en brochets, voire en sandres, dans ces deux retenues, ceci en respectant certains principes de base afin d'éviter des impacts négatifs sur les peuplements en place. L'objectif de ce repeuplement devant être de permettre le maintien d'un recrutement annuel minimal même en cas d'échec de la fraie (par exemple en relation avec un niveau d'eau trop bas), mais en aucun cas de favoriser le sandre au détriment des autres carnassiers indigènes.

Rappelons que le rapport du bureau WFN, actualisé en 2014, préconisait de réaliser un repeuplement en brochets pré-estivaux les années où le niveau du lac était trop bas pour permettre le bon déroulement de la fraie naturelle. Etant donné les difficultés à appréhender et surtout à prévoir les années de mauvaise reproduction compte tenu des nombreux facteurs concernés, il paraît souhaitable de réaliser un repeuplement constant annuellement, mais de faible importance.

Les alevins déversés devront impérativement être issus de géniteurs sauvages provenant de lacs du canton.

Ce principe d'un alevinage en brochets indigènes a d'ailleurs été accepté par le groupe de travail had oc mis sur pied par le SFF en avril 2016. La possibilité d'un alevinage en sandres étant alors à l'étude. Les éléments qui plaident en faveur d'un alevinage modéré pour cette espèce étaient déjà cités par Ch. Noël en 1996 :

- L'espèce est présente depuis des décennies dans les lacs de retenues concernés et se reproduit.
- Le sandre est devenu une espèce très populaire dans les lacs de Schiffenen et de la Gruyère.
- Il supporte les conditions d'habitats artificielles de ces retenues relativement turbides.
- Il est préférable que la pression de pêche se reporte sur une telle espèce plutôt que sur des espèces indigènes en régression comme la truite fario.

L'auteur préconisait de favoriser la fraie naturelle par des aménagements pour atteindre ce but.

Il paraît souhaitable que le SFF acquière les compétences nécessaires pour la production de sandrettes à partir de géniteurs sauvages indigènes. En effet, l'importation de sandres d'élevage provenant de l'étranger constitue une aberration à la fois biologique, sanitaire et économique, susceptible de nuire aux peuplements piscicoles existants. La production d'alevins de sandre est délicate mais elle est actuellement bien connue et ne nécessite pas d'investissement important pour obtenir un repeuplement d'entretien avec des mises en charge modérées.

Compte tenu des statistiques de captures et repeuplement présentées dans ce document, il est probable que ce repeuplement « d'entretien » des retenues n'amène pas de modification fondamentale dans les captures - l'objectif étant d'éviter les années creuses - celles-ci reposant majoritairement sur des stocks issus de la fraie naturelles.

Pour le Lac Noir, compte tenu de ses caractéristiques naturellement favorables à la reproduction des différentes espèces présentes, le repeuplement est inutile quel que soit l'espèce considérée.

7. AUTRES PROPOSITIONS D'OPTIMISATION DE LA GESTION PISCICOLE

Les propositions d'optimisation de la gestion piscicole formulées ci-après sont de trois types différents :

- Des mesures visant à renforcer la qualité et la quantité des données récoltées concernant les statistiques de captures et donc le suivi du rendement de la pêche.
- Des recommandations concernant le repeuplement et son suivi d'efficacité, en complément des éléments énoncés au chapitre précédent.
- Des propositions d'aménagement de l'habitat piscicole qui proviennent pour la plupart des différents rapports consultés.

7.1 SOUTIEN DES POPULATIONS PISCICOLES

Dans le cas de retenues dévolues prioritairement à l'exploitation hydroélectrique, le soutien des populations piscicoles par des mesures d'aménagement du milieu dégradé sont souvent décisives pour la conservation voire le renforcement des populations piscicoles. Rappelons que dans certaines retenues, c'est non seulement la fraie mais également le grossissement des juvéniles qui est problématique en raison d'une écomorphologie défavorable couplée à un marnage printanier. Les propositions formulées ci-après, principalement reprises de rapports existants, s'inscrivent toutes dans ce contexte.

a) Poursuite des aménagements de frayères artificielles et semi-naturelles.

L'aménagement de frayères artificielles est une méthode bien connue, déjà expérimentée sur le lac de la Gruyère, qui est susceptible de favoriser la fraie de plusieurs espèces, dont le brochet. Même si le suivi réalisé en 2015 (Pronat) donne des résultats mitigés, il est recommandé de poursuivre cette expérimentation. Le but étant d'optimiser les aménagements et de les pérenniser à long terme.

b) Aménagement des rives pour favoriser la fraie naturelle

Certains aménagements riverains permettent de favoriser la fraie naturelle et/ou de limiter les impacts négatifs du marnage. Les principales mesures envisageables sont les dépôts d'arbres, de souches ou de graviers. Dans certains cas, l'élimination des zones piégeantes par remodelage du sédiment ou dépôts de matériaux est également à envisager.

Il est recommandé d'effectuer un inventaire de l'ensemble des sites potentiellement aménageables sur les lacs de la Gruyère et de Schiffenen et de réaliser un plan d'action quinquennal avec des projets d'aménagements spécifiques et une estimation budgétaire globale.

c) Soutient des populations de truites lacustres

La truite de lac est non seulement une espèce menacée en Suisse mais elle présente aussi un intérêt halieutique important pour la pêche amateur et une possibilité de diversification en cas de baisse d'une espèce convoitée, ceci pour autant que les peuplements soient suffisants.

La population de truite de lac des retenues de la Gruyère et de Schiffenen est actuellement très faible. Cette espèce était considérée comme prioritaire en 2002 (WFN, 2014) et un nombre significatif d'aménagements d'obstacles à la migration du poisson était identifié. Il est souhaitable de finaliser l'aménagement de ces obstacles afin de rétablir la libre circulation du poisson et de constituer une population de truite de lac exploitable par la pêche et basée à moyen terme sur le recrutement naturel dans les deux retenues. Il faut également relever que le cycle vital de cette espèce lui permet de se reproduire dans ce cas sans être impacté par les impacts négatifs du marnage ou de la sédimentation dans les retenues.

Pour cette espèce, une importante augmentation du repeuplement au moyen d'alevins de truites lacustres sauvages indigènes est préconisé, majoritairement dans les affluents (alevins) mais également directement dans le lac (pré-estivaux). Une collaboration intercantonale est à rechercher pour obtenir les œufs nécessaires. En cas de difficultés, le recours à des œufs issus de truites fario du bassin versant est également envisageable en complément.



Figure 9 : La truite lacustre est à favoriser, non seulement en tant qu'espèce indigène menacée au niveau national mais également parce qu'elle permet une diversification de la pêche amateur particulièrement intéressante même lorsque le rendement est faible. Ici, un individu lacustre capturé à la ligne dans un petit affluent lémanique (avec l'aimable autorisation de J. Lang).

7.2 GESTION PISCICOLE

a) Adaptation du carnet de contrôle

Le carnet de contrôle actuellement en vigueur devrait être modifié afin de permettre la collecte de plus d'informations utiles à la gestion piscicole à long terme. En effet, les données concernant l'effort de pêche sont lacunaires et les poids utilisés pour calculer les rendements à l'hectare de la pêche des différentes espèces sont sujet à discussion puisqu'ils reposent sur des échantillonnages anciens et partiels.

Les éléments suivants pourraient ainsi être demandés aux pêcheurs :

- Inscription obligatoire de chaque sortie de pêche en entourant la date le jour même, avant le début de la pêche.
- Inscription du poids total obligatoire en fin de journée (obligation d'avoir un peson sur les bateaux).

Compte tenu de la faible précision des poids obtenus de cette façon, il est également recommandé de réaliser, par exemple tous les trois ans, un échantillonnage des captures in situ afin de procéder à la récolte de données biométriques précises sur les captures, par exemple lors de l'ouverture de la pêche.

b) Marquage des alevins et pré-estivaux déversés

Compte tenu de l'importance que revêt le repeuplement dans les discussions portant sur la gestion piscicole, des coûts potentiels de celui-ci et des incertitudes concernant son efficacité réelle, il est recommandé de réaliser des études de suivi d'efficacité (rendement) basées sur des marquages. Ces études devraient reposer sur un protocole d'expérience portant sur trois ou quatre ans de suivis et pourraient concerner les trois espèces concernées.

8. CONCLUSION

La gestion piscicole des lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir, réalisée ces dernières années est cohérente et conforme à l'esprit de la Loi fédérale sur la pêche. La gestion du Lac Noir ne doit pas être modifiée, tout repeuplement étant superflu.

Compte tenu du caractère artificiel des lacs de retenues précités et de la dégradation probable de la fonctionnalité des frayères certaines années, il est recommandé – si l'on souhaite favoriser l'exercice de la pêche amateur – de réaliser un repeuplement d'entretien (faible mise en charge) en brochets et sandres et d'augmenter significativement le repeuplement en truites. Il est également préconisé de poursuivre l'aménagement des rives et des affluents de façon à favoriser le recrutement naturel, ceci selon un plan quinquennal reposant sur les potentiels identifiés.

Les buts du repeuplement préconisé ici sont de limiter les fluctuations interannuelles des captures en tentant d'éviter des baisses du rendement de la pêche liées à des conditions hydrologiques et donc écomorphologiques défavorables. A l'exception de la truite lacustre, et ce pendant une période de quelques années, il convient d'éviter de favoriser l'une ou l'autre espèce par des repeuplements massifs qui modifieraient le peuplement piscicole actuel encore principalement issu du recrutement naturel. En fonction des résultats du suivi des repeuplements (marquage) préconisés, le repeuplement de telle ou telle espèce pourra alors être supprimé ou adapté.

D'autres mesures, comme l'amélioration des carnets de contrôles, le renforcement des suivis piscicoles et des suivis d'efficacité du repeuplement, sont proposées afin d'augmenter le niveau de connaissance et d'optimiser la gestion piscicole mais aussi de privilégier une information et des discussions reposant sur des éléments factuels.

Cette optimisation de la gestion piscicole visant à favoriser à la fois le « loisir pêche » et la biodiversité aquatique s'inscrit dans un processus à long terme qui n'est possible qu'avec un accroissement des ressources et une acquisition de connaissances techniques par l'ensemble des acteurs concernés.

ECOTEC ENVIRONNEMENT S.A.



Patrick Durand, ECOTEC ENVIRONNEMENT S.A. / mai 2017

9. CONSULTÉE ET DONNÉES

- Arrignon, J. (1991). "Aménagements piscicoles des eaux douces", Technique et Documentation Lavoisier (589 p).
- Bruslé, J. & J.-P. Quignard (2001). Biologie des poissons d'eau douce européens, Lavoisier, p. 625.
- Celikkale, M., W. van Densen, B. Steinmetz & R. Hughes (1990). "Inland fisheries of Turkey."
- Cowx, I. (1997). "L'introduction d'espèces de poissons dans les eaux douces européennes: succès économiques ou désastres écologiques?" Bulletin Français de la Pêche et de la Pisciculture(344-345): 57-77.
- Crivelli, A. (1995). "Are fish introductions a threat to endemic freshwater fishes in the northern Mediterranean region?" Biological Conservation 72(2): 311-319.
- Dr. Kirchofer, A. "Gestion piscicole des lacs dans le canton de Fribourg avec compléments 2014". Rapport sur mandat du Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg. Avril 2002 /janvier 2014. WFN.
- FFSP. Une notice intitulée « Objectifs gestion des lacs fribourgeois, selon audit » (5 pages, 23.02.2017) ainsi que différents courriers et articles de presse transmis par la FFSP.
- Goubier, J. (1977). "Intérêt piscicole des introductions de sandres (*Lucioperca lucioperca* L.)." Bulletin Français de Pisciculture(265): 153-155.
- Kell, L. (1985). The impact of an alien piscivore the zander (*Stizostedion lucioperca* (L.)) on a freshwater fish community, University of Liverpool.
- Kiener, A. (1968). "L'évolution des populations de sandre dans deux étangs méditerranéens." Actes de la Réserve de Camargue n° 36.
- Lambert, A. (1997). "Introduction de poissons dans les milieux aquatiques continentaux:«Quid de leurs parasites?»." Bulletin Français de la Pêche et de la Pisciculture(344-345): 323-333.
- Linfield, R. & R. Rickards (1979). "The zander in perspective." Aquaculture Research 10(1): 1-16.
- Löffler, H. (1996). The pikeperch (*Stizostedion lucioperca*) in Lake Constance : an example of a successful introduction? . Stocking and introduction of fish. C. I.G. (Eds). Oxford, Fishing News Books Ltd
- Noël, Ch. (1996). Quelques aspects de biométrie et de biologie du Sandre (*Stizostedion lucioperca*) dans le lac artificiel de la Gruyère. Travail de diplôme. Université de Neuchâtel.
- Popova, O. & L. Sytina (1977). "Food and feeding relations of Eurasian perch (*Perca fluviatilis*) and pikeperch (*Stizostedion lucioperca*) in various waters of the USSR." Journal of the Fisheries Board of Canada 34(10): 1559-1570.
- Poulet, N. (2004). Le sandre (*Sander lucioperca* (L.)): biologie, comportement et dynamique des populations en Camargue (Bouches du Rhône, France), Université Paul Sabatier-Toulouse III.
- SFF. Statistiques de captures et repeuplements fournie par la et disponibles sur le site de l'Office fédéral de l'environnement.

- Townsend, C. R. & T. A. Crowl (1991). "Fragmented population structure in a native New Zealand fish: an effect of introduced brown trout?" *Oikos*: 347-354.
- Tufféry, G. (1977). Recherches sur la bucéphalose à *Bucephalus polymorphus* Baer 1827: introduction à l'écopathologie des systèmes piscicoles.
- Wallet, M. (1984). La bucéphalose larvaire à *Bucephalus polymorphus* Baer, 1827 (Trematoda; Digenea): biologie de la cercaire et aspects épidémiologiques dans le sud-est de la France.
- Wallet, M. & A. Lambert (1986). "Enquête sur la répartition et l'évolution du parasitisme à *Bucephalus polymorphus* Baer, 1827 chez le mollusque *Dreissena polymorpha* dans le Sud-Est de la France." *Bulletin Français de la Pêche et de la Pisciculture*(300): 19-24.
- Wallet, M., A. Theron & A. Lambert (1985). "Rythme d'émission des cercaires de *Bucephalus polymorphus* Baer, 1827 (Trematoda, Bucephalidae): en relation avec l'activité de *Dreissena polymorpha* (Lamellibranche, Dreissenidae) premier hôte intermédiaire." *Annales de parasitologie humaine et comparée* 60(6): 675-684.
- Welcomme, R. L. (1988). International introductions of inland aquatic species, Food & Agriculture Org.

Verwendung der finanziellen Mittel für die Wiederbevölkerungen der für die Patentfischerei offenen Seen des Kantons Freiburg

Rechtliche Abklärung im Auftrag des Amtes für Wald, Wild und Fischerei Walda

Bern, 15. Mai 2017 / 23444

Rudolf Muggli, Fürsprecher

Romana Čančar, Rechtsanwältin

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Ausgangslage und Auftrag	4
2. Bundesrechtliche (Rahmen-)Vorgaben.....	5
2.1 Bundesverfassung	5
2.2 Bundesgesetz über die Fischerei.....	5
2.3 Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei.....	5
3. Kantonale Vorschriften.....	6
3.1 Gesetz über die Fischerei (FischG)	6
3.2 Reglement über die Ausübung der Patentfischerei in den Jahren 2016, 2017 und 2018 (Fischereireglement, FischR).....	6
3.3 Verordnung über die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Jagd und die Fischerei (AufsV)	7
4. Klärung der Ausdrücke «Wiederbevölkerung» und «Besatz»	7
4.1 Wiederbevölkerung	8
4.2 Besatz.....	9
5. Anwendung von Art. 31 FischG sowie der reglementarischen Bestimmungen im FischR	10
5.1 Anwendung von Art. 31 FischG.....	10
5.2 Anwendung von Bestimmungen des FischR.....	12
5.3 Zusammenfassung	13
6. Möglichkeiten der Verwendung des Ertrags des Verkaufs der Fischereipatente.....	13

Zusammenfassung

- (1) Die Grundsätze über die Ausübung der Fischerei regelt der Bund, der Vollzug der entsprechenden Erlasse obliegt den Kantonen. Diese erlassen Ausführungsbestimmungen. Insbesondere regeln die Kantone die nachhaltige Nutzung der Fischbestände und sorgen dafür, dass die natürliche Artenvielfalt der Fische und Krebse erhalten bleibt. Zudem sind die Kantone verpflichtet, nach Möglichkeit Massnahmen zu ergreifen, um die Lebensbedingung der Wassertiere zu verbessern und zerstörte Lebensräume wiederherzustellen. Gestützt auf das Bundesrecht erliess der Kanton Freiburg das Gesetz über die Fischerei und die entsprechenden Ausführungserlasse.
- (2) Die «Wiederbevölkerung» ist ein breit zu verstehender Oberbegriff für die Wiederherstellung von Fischpopulationen. Diese kann in Form von Habitatschutz, Habitatverbesserung, Bewirtschaftungsmassnahmen oder Besatz angestrebt werden.
- (3) Unter dem Begriff «Besatz» ist das Einsetzen von Fischen im Rahmen eines Programms zu verstehen, falls der Erhalt einer bestimmten Art mit anderen Massnahmen nicht sichergestellt werden kann.
- (4) Das Fischereirecht in den öffentlichen Gewässern stellt ein Regalrecht dar. Einnahmen aus der Verleihung von Fischereirechten fliessen grundsätzlich in die allgemeine Staatskasse. Von dieser Grundregel enthält Art. 31. Abs. 3 des Fischereigesetzes eine Ausnahme, indem mindestens 30% des Ertrags der Angelfischereipatente für die Wiederbevölkerung bestimmt sind. Die restlichen 70% des Ertrags fliessen in die Staatskasse und sind demnach nicht für die Wiederbevölkerung einzusetzen.
- (5) Mit den 30% des Ertrags der Angelfischereipatente (Regalgebühr) sind die unterschiedlichen Massnahmen zur Wiederbevölkerung zu finanzieren. Dies können z.B. Renaturierungen von Gewässer, Massnahmen zum Schutz von Lebensräumen oder Besatzprogramme sein. Nach dem heutigen Stand der Wissenschaft wird zur Wiederherstellung der Fischpopulationen die Renaturierung der Gewässer empfohlen. Vom Besatz wird, da dieser eine Gefahr für die indigenen Populationen darstellt, abgeraten. Mit welchen Massnahmen die Wiederbevölkerung konkret angestrebt wird, entscheidet das zuständige Amt nach pflichtgemäsem Ermessen.
- (6) Personen, die ein Fischereipatent erwerben und nicht nachweisen können, dass sie Mitglied eines Vereins sind, der bei der Bewirtschaftung der kantonalen Gewässer mitwirkt, zahlen gemäss Art. 8 des Fischereireglements zusätzlich zum Patentpreis eine Wiederbevölkerungstaxe im Sinne einer Ersatzabgabe. Mit den so erhobenen Taxen werden die Wiederbevölkerung, die Überwachung der Fischbestände und die Verbesserung der Biotope finanziert.
- (7) Mit den Einnahmen, die für die Wiederbevölkerung bestimmt sind, können auch Aufwendungen für die Arbeit der Mitarbeitenden des WaldA (insbesondere der Wildhüter-Fischereiaufseher bzw. der Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen), des Amtes für Umwelt oder Dritter finanziert werden, sofern sie mit der Durchführung von Wiederbevölkerungsmassnahmen beauftragt sind.

1. Ausgangslage und Auftrag

- (8) In einem parlamentarischen Vorstoss vom 18. März 2016 verlangten zehn Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner vom Staatsrat des Kantons Freiburg, dass er die finanziellen Mittel (Einnahmen gemäss Art. 31 Abs. 3 des Fischereigesetzes), für die Wiederbevölkerung (in Form von Besatz) der für die Patentfischerei offenen Seen des Kantons verwende.
- (9) Die Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner verlangten sodann von der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), dass von den zwischen 2002 und 2013 erhobenen Fr. 668'000 aus der Wiederbevölkerungstaxe gemäss Art. 31 Abs. 3 des Gesetzes über die Fischerei
- a. ein Betrag von Fr. 318'000 ausschliesslich für den Besatz von Zander und Hecht im Greyerzer-, im Schiffenen- und im Schwarzsee verwendet
 - b. ein Betrag von Fr. 150'000 für den gezielten Besatz in kantonalen, für die Patentfischerei offenen Gewässern eingesetzt und
 - c. ein Betrag von Fr. 200'000 ausschliesslich für zukünftige Projekte für die Revitalisierung oder Renaturalisierung des Greyerzer- und des Schiffenensees eingesetzt werde.

Weiter wurden die Ausführung des Besatzes (Zander und Hecht) im Greyerzer-, im Schiffenen- und im Schwarzsee, die Anwendung von Art. 31 und Art. 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Fischerei, die erneute Übernahme der Bewirtschaftung der für die Patentfischerei offenen kantonalen Seen durch den Freiburgerischen Verband der Fischereivereine (FVF) und die Durchführung eines Audits beim Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA) verlangt.

- (10) Anlässlich der Sitzung des Staatsrates vom 23. August 2016 verabschiedete dieser die Antwort auf den Vorstoss. Der Staatsrat beantragte dem Grossen Rat die Gutheissung der Durchführung eines Audits¹, der aus einem rechtlichen, einem finanziellen und einem technischen Teil bestehen soll. Die Unterzeichnenden wurden eingeladen, eine Offerte zum rechtlichen Teil des Audits einzureichen.
- (11) Der rechtliche Teil des Audits umfasst folgende Themen:
- a. Juristische Auslegung von Artikel 31 des Gesetzes vom 15. Mai 1979 über die Fischerei sowie der reglementarischen Bestimmungen, die seit Ende der 1990er Jahre zur Präzisierung der Verwendung dieser Taxen (Wiederbevölkerung, Überwachung der Fischbestände, Verbesserung der Biotope) in die kantonale Gesetzgebung eingeführt wurden.
 - b. Juristische Klärung der Ausdrücke «Wiederbevölkerung» und «Besatz».

¹ Ein **Audit** untersucht, ob organisationsinterne Prozesse, Anforderungen und Richtlinien die geforderten Standards erfüllen. Ein Audit ist in der Regel Bestandteil des Qualitätsmanagements.

- c. Juristische Prüfung der Verwendung von 30 % des Ertrags vom Verkauf der Fischereipatente für die kantonalen Gewässer für die Wiederbevölkerung. Möglichkeit, auch Leistungen Dritter (private Büros), von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des WaldA, namentlich Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhütern-Fischereiaufsehern (Kosten für die Aussetzungsarbeiten, Überwachung usw.), sowie vom Amt für Umwelt, Sektion Seen und Fliessgewässer, im Rahmen der Revitalisierung der Ufer und Wasserläufe darin einzubeziehen.
- (12) Am 29. September 2016 reichten die Unterzeichnenden die Offerte ein. Mit Schreiben vom 20. Oktober 2016 erteilte die ILFD den Auftrag.
- (13) Die Anhörung des Freiburgerischen Verbandes der Fischereivereine (FVF) fand am 23. Januar 2017 statt. Am 4. April 2017 konnten die Vertreter des WaldA zu den Fragestellungen und den Aussagen des FVF Stellung nehmen. Die Protokolle dieser beiden Anhörungen liegen diesem Bericht bei.

2. Bundesrechtliche (Rahmen-)Vorgaben

2.1 Bundesverfassung

- (14) Gemäss Art. 78 BV² sind für den Natur- und Heimatschutz die Kantone zuständig (Abs. 1). Der Bund erlässt Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung (Abs. 4). Zudem legt der Bund gemäss Art. 79 BV Grundsätze fest über die Ausübung der Fischerei und der Jagd, insbesondere zur Erhaltung der Artenvielfalt der Fische, der wild lebenden Säugetiere und der Vögel. Gestützt auf diese Verfassungsbestimmungen wurden das Bundesgesetz über die Fischerei (BGF)³ und die Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei (VBGF)⁴ erlassen.

2.2 Bundesgesetz über die Fischerei

- (15) Gemäss Art. 3 Abs. 1 BGF regeln die Kantone die nachhaltige Nutzung der Bestände und sorgen u.a. dafür, dass die natürliche Artenvielfalt der Fische und Krebse erhalten bleibt. Die Kantone sind zudem verpflichtet, nach Möglichkeit Massnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Wassertiere sowie zur lokalen Wiederherstellung zerstörter Lebensräume zu ergreifen (Art. 7 Abs. 2 BGF). Schliesslich vollziehen die Kantone gemäss Art. 22 BGF dieses Gesetz, soweit nicht der Bund zuständig ist, und sie erlassen die erforderlichen Vorschriften.

2.3 Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei

- (16) Die VBGF enthält folgende Zuordnung von Wassertieren:

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

³ Bundesgesetz über die Fischerei vom 21. Juni 1991 (BGF; SR 923.0).

⁴ Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei vom 24. November 1993 (VBGF; SR 923.01).

- Anhang 1: Einheimische Arten von Fischen und Krebsen
 - Anhang 2: Fische, für welche die Bewilligungspflicht für das Einsetzen innerhalb des erlaubten Einsatzbereichs entfällt
 - Anhang 3: Arten, Rassen und Varietäten von Fischen und Krebsen, deren Anwesenheit als unerwünschte Veränderung der Fauna gilt.
- (17) Auch der Vollzug der VBGf obliegt den Kantonen, soweit er nicht dem Bund übertragen wurde (Art. 17a VBGf).

3. Kantonale Vorschriften

3.1 Gesetz über die Fischerei (FischG)⁵

- (18) Gestützt auf das Bundesgesetz über die Fischerei und die entsprechende Verordnung erliess der Kanton Freiburg das Gesetz über die Fischerei (FischG). Im vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere die Vorschrift über Aufzucht und Wiederbevölkerung von Bedeutung. Diese Vorschrift lautet wie folgt:

Art. 31 Aufzucht und Wiederbevölkerung

¹ Das Amt besorgt die Wiederbevölkerung der dem Regal unterstellten Gewässer. Zu diesem Zwecke betreibt es Fischzuchtanstalten oder -anlagen oder lässt solche betreiben.

² Das Amt kann zu wissenschaftlichen oder bestandesdienlichen Zwecken, insbesondere zur Sicherstellung des Betriebes von Fischzuchtanstalten, im Rahmen des Bundesgesetzes Massnahmen ergreifen oder Bewilligungen erteilen, die von den gesetzlichen Bestimmungen abweichen.

³ Mindestens 30 % des Ertrages der Angelfischereipatente sind für die Wiederbevölkerung der Regalgewässer bestimmt.

3.2 Reglement über die Ausübung der Patentfischerei in den Jahren 2016, 2017 und 2018 (Fischereireglement, FischR)⁶

- (19) Das FischR regelt die Ausübung der Angelfischerei (Art. 1 Abs. 1 FischR). Es regelt weiter die Arten, die Gültigkeit und die Preise der Fischereipatente (Art. 3 ff. FischR).
- (20) Wer ein Jahres- oder Halbjahrespatent A, B, C oder F oder ein Wochenpatent A löst, aber für das laufende Jahr nicht nachweisen kann, dass er Mitglied eines Vereins ist, der bei der Bewirtschaftung der kantonalen Fischgewässer mitwirkt, muss zum Patentpreis zusätzlich eine Wiederbevölkerungstaxe bezahlen (Art. 8 Abs. 1 FischR). Die Höhe der Wiederbevölkerungstaxe ist im Anhang 2 zum Reglemente festgelegt und beträgt je nach Art des Patents Fr. 5.- bis Fr. 40.-.

⁵ Gesetz vom 15. Mai 1979 über die Fischerei (FischG; SGF 923.1).

⁶ Reglement vom 12. Oktober 2015 über die Ausübung der Patentfischerei in den Jahren 2016, 2017 und 2018 (FischR; SGF 923.12).

- (21) In Art. 7 FischR wird die Verwendung der Wiederbevölkerungstaxe festgelegt. Die Bestimmung lautet wie folgt:

Art. 7 Wiederbevölkerungstaxe

Die Wiederbevölkerungstaxe wird für die Finanzierung der Wiederbevölkerung, die Überwachung der Fischbestände und die Verbesserung der Biotope verwendet.

- (22) Die Formulierung über die Verwendung der Wiederbevölkerungstaxe lautete gleich im Reglement betreffend die Jahre 2013, 2014 und 2015 (aArt. 8 FischR). Im Reglement betreffend die Jahre 2013, 2014 und 2015 wurde erstmals die Überwachung der Fischbestände als Verwendungszweck aufgeführt. In den Reglementen betreffend die Zeitperiode 1998 – 2012 waren als Verwendungszweck die Wiederbevölkerung und die Verbesserung der Biotope aufgeführt, nicht aber die Überwachung der Fischbestände.

3.3 Verordnung über die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Jagd und die Fischerei (AufsV)⁷

- (23) Die AufsV stützt sich u.a. auf das Gesetz über die Fischerei und regelt die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Ausübung der Jagd und der Fischerei sowie die Aufgaben der mit der Aufsicht beauftragten Personen (Art. 1 AufsV). Gemäss Art. 2 AufsV koordiniert das Amt die Aufsichtsaufgaben. Es kann die Mitarbeit anderer kantonalen Behörden anfordern. An Dritte übertragene Aufgaben bleiben vorbehalten.
- (24) Die Aufgaben der Wildhüterin-Fischereiaufseherin bzw. des Wildhüter-Fischereiaufsehers in Bezug auf die Fischfauna und die Fischerei sind in Art. 29 AufsV aufgeführt. So sorgt die Fischereiaufseherin bzw. der Fischereiaufseher u.a. dafür, dass die Fischfauna über die erforderlichen Lebensbedingungen verfügt und vor Fremdeinwirkungen geschützt ist, die ihren Bestand und ihre Fortpflanzung gefährden könnten (lit. b). Er wirkt zudem bei der Wiederbevölkerung der Wasserläufe und Seen mit (lit. c).

4. Klärung der Ausdrücke «Wiederbevölkerung» und «Besatz»

- (25) Sowohl die Frage nach der Auslegung von Art. 31 FischG und der reglementarischen Bestimmungen als auch die Frage nach der Verwendung von 30% des Ertrags vom Verkauf der Fischereipatente stehen in einem engen Zusammenhang mit der Definition der Ausdrücke «Wiederbevölkerung» und «Besatz». Aus diesem Grund wird zunächst geklärt, wie diese beiden Ausdrücke zu verstehen sind.
- (26) Weder das Bundesrecht noch das kantonale Recht enthalten eine Legaldefinition der beiden Begriffe «Wiederbevölkerung» und «Besatz». Wo die Erlasse keine Legaldefinitionen von Begriffen enthalten oder Bestimmungen nicht eindeutig sind, müssen diese durch Auslegung bestimmt werden.

⁷ Verordnung vom 16. Dezember 2003 über die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Jagd und die Fischerei (AufsV; SGF 922.21).

- (27) Zu den Auslegungselementen zählen das grammatikalische, das systematische, das historische und das teleologische Element. Dabei ist zu beachten, dass gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung der Methodenpluralismus herrscht und die einzelnen Auslegungselemente keiner Prioritätsordnung unterstehen.⁸ Das grammatikalische Auslegungselement fragt nach dem Wortlaut der Bestimmung. Das systematische Element nimmt Bezug auf die systematische Stellung der auszulegenden Bestimmung im Gefüge der gesamten Rechtsordnung. Das historische Auslegungselement befasst sich mit der Entstehungsgeschichte des Gesetzes, wobei die Gesetzesmaterialien herangezogen werden. Schliesslich fragt das teleologische Auslegungselement nach dem Zweck, d.h. nach der ratio legis, die einer Regelung zugrunde liegt. Sofern vonnöten werden diese Auslegungselemente bei der nachfolgenden Klärung der der eingangs erwähnten Fragen herangezogen.⁹
- (28) Bei der hier vorzunehmenden Beurteilung muss zusätzlich beachtet werden, dass der Kanton Freiburg ein zweisprachiger Kanton ist. Von 1857 bis 1990 hatten Deutsch und Französisch den Status von Amtssprachen, wobei die französische Fassung als die rechtsverbindliche galt. Seit 1991 sind Französisch und Deutsch gleichgestellt.¹⁰ Wie bei der Auslegung von Bundesrecht sind somit beide Sprachversionen bei der Auslegung heranzuziehen.

4.1 Wiederbevölkerung

- (29) Ausgehend vom Wortlaut handelt es sich bei der «Wiederbevölkerung» um den erneuten bzw. sich wiederholenden Aufbau einer Fischpopulation. Das Ziel der Wiederbevölkerungsmassnahmen ist das langfristige Überleben einer Art und ihrer Populationen in einem bestimmten Gewässer. Dies entspricht auch der in Art. 3 Abs. 1 BGF an die Kantone delegierten Aufgabe der Regelung der nachhaltigen Nutzung der Fischbestände und der Erhaltung der natürlichen Artenvielfalt.
- (30) Zur teleologischen Auslegung des Begriffes sind u.a. Dokumente des Bundesamts für Umwelt (BAFU) und des bis 2006 existierenden Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) heranzuziehen. Das BUWAL hat einen Vorschlag zu einem generellen Schema für die Definition von geeigneten nachhaltigen Bewirtschaftungsmassnahmen gemacht, die dem langfristigen Erhalt und Schutz einer Art dienen. Im Vordergrund steht zunächst der Schutz des bestehenden Habitats der Fische. Reicht dieser für den Erhalt der Population nicht aus, so sind Massnahmen zur Verbesserung des Habitats zu ergreifen. Führen auch diese Massnahmen nicht zum Ziel, so müssen Bewirtschaftungsmassnahmen ergriffen werden. Diese können in Einschränkungen der Befischung (bis hin zu einem Verbot) sowie in der Ausscheidung von Fischereischon-

⁸ Siehe statt vieler BGE 140 II 509 E. 2.6; 131 III 314 E. 2.2.

⁹ Zu den Auslegungsmethoden vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 90 ff.

¹⁰ Vgl. <http://www.fr.ch/sainec/de/pub/institutionen/zweisprachigkeit.htm>.

gebieten bestehen. Zudem können Bewirtschaftungsmassnahmen einen unterstützenden Besatz in der Form von regionalisierten Programmen umfassen.¹¹

- (31) Zu den Massnahmen der Verbesserung der Habitats gehören Revitalisierungen und die Wiederherstellung ökologischer Funktionen, da dies die einzigen Massnahmen sind, die einen nachhaltigen Effekt für die gesamte aquatische Lebensgemeinschaft haben.¹²
- (32) Für die historische Auslegung des Begriffes ist zu beachten, dass das Fischereigesetz des Kantons Freiburg im Jahr 1979 erlassen wurde und sich auf das damals geltende und inzwischen ausser Kraft getretene Bundesgesetz über die Fischerei (aBGF) aus dem Jahr 1973¹³ stützt. Das aBGF enthält ebenso wenig wie das geltende Bundesgesetz eine Legaldefinition der beiden Begriffe «Wiederbevölkerung» und «Besatz». Art. 16 aBGF mit der Marginalie «Besetzung der Gewässer mit Fischen» hält bloss fest, dass die Kantone die Besetzung der offenen Gewässer mit Fischen fördern und die dafür notwendigen Aufzuchtanlagen betreiben und beaufsichtigen.
- (33) Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass «Wiederbevölkerung» ein breit zu verstehender Oberbegriff für die Wiederherstellung von Fischpopulationen ist. Diese kann in Form von Habitatschutz, Habitatverbesserungen, Bewirtschaftungsmassnahmen oder Besatz angestrebt werden.

4.2 Besatz

- (34) Beim «Besatz» steht das künstliche Erbrüten und Einsetzen von Fischen in einen Lebensraum im Vordergrund. Im fischereirechtlichen Sinne bedeutet Besatz die Einsetzung von künstlich aufgezogenen Fischen.¹⁴ Fischbesatz gehört in allen Kantonen zur fischereilichen Bewirtschaftung der Gewässer. Primär wird damit ein ungenügender Fortpflanzungserfolg überbrückt oder man versucht, damit die Befischung auszugleichen. Teilweise wird der Besatz auch betrieben, um den Fangerfolg zu erhöhen. Daher wird zwischen Stützbesatz, Kompensationsbesatz und Attraktionsbesatz unterschieden.¹⁵ Abgesehen von Initialbesätzen gelten die Standard-Besatzmassnahmen aus ökonomischen und ökologischen Gründen als wenig sinnvoll.¹⁶
- (35) Unter dem Begriff «Besatz» ist das Einsetzen von Fischen im Rahmen eines Programms zu verstehen, falls der Erhalt einer bestimmten Art mit anderen Massnahmen nicht sichergestellt werden kann. Der «Besatz» ist neben dem Schutz und der Revitalisierung der Habitats nur eine der möglichen Massnahmen zur Wiederherstellung von Fischpopulationen, die allerdings gemäss Empfehlungen des BUWAL erst dann ange-

¹¹ Vgl. BUWAL, Mitteilungen zur Fischerei Nr. 73, a.a.O., S. 44.

¹² Vgl. BUWAL, Mitteilungen zur Fischerei Nr. 73, a.a.O., S. 45; Schweizerische Fischereiberatungsstelle (FIBER), Fischbesatz in Fliessgewässern.

¹³ Bundesgesetz vom 14. Dezember 1973 über die Fischerei, in Kraft vom 01.01.1976 bis 01.01.1994.

¹⁴ Vgl. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL, Mitteilungen zur Fischerei Nr. 73, Genetische Aspekte des Schutzes und der nachhaltigen Bewirtschaftung von Fischarten, Bern 2002, S. 25.

¹⁵ Vgl. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL, Mitteilungen zur Fischerei Nr. 71, Erfolgskontrolle zum Fischbesatz in der Schweiz, S. 6.

¹⁶ Vgl. BUWAL, Mitteilungen zur Fischerei Nr. 71, a.a.O., S. 37.

wendet werden soll, wenn die übrigen Massnahmen keine Verbesserung bringen, d.h. als ultima ratio.

5. Anwendung von Art. 31 FischG sowie der reglementarischen Bestimmungen im FischR

5.1 Anwendung von Art. 31 FischG

- (36) Das Fischereirecht in den öffentlichen Gewässern ist ein Regalrecht (Art. 3 Abs. 2 FischG). Kantonale Regale dürfen zu fiskalischen Zwecken genutzt werden, d.h. die Kantone dürfen sie zur Erzielung von Gewinn nutzen.¹⁷ Grundsätzlich fliessen somit die Einnahmen aus der Verleihung von Fischereirechten in die allgemeine Staatskasse. Art. 31 Abs. 3 FischG enthält eine Ausnahme von dieser Regel, indem er vorschreibt, dass mindestens 30% des Ertrags der Angelfischereipatente für die Wiederbevölkerung der Regalgewässer bestimmt sind.
- (37) Da sich bei den Fischereirechten um ein Regalrecht handelt und die Einnahmen (mit Ausnahme der erwähnten 30%) in die allgemeine Staatskasse fliessen, fliessen auch allfällige Schadenersatzleistungen, die z.B. aufgrund von Wasserverschmutzungen durch Dritte geleistet werden, in die Staatskasse. Sie sind damit nicht an die Mittel, die für die Wiederbevölkerung zweckgebunden sind, anzurechnen. Gleiches gilt für Depots, die für Tagespatente geleistet werden und gegebenenfalls verfallen. Der Grund dafür liegt im Umstand, dass die Patente ganz allgemein Gebühren für die Nutzung des Regalrechts darstellen. Regalgebühreinnahmen können kraft ausdrücklicher Vorschrift zweckgebunden sein, andernfalls fallen sie in die Staatskasse. Ebenso sind die Abgeltungen, welche Kraftwerksbetreiber dem Kanton gemäss Konzession für die Einbussen an Fischertrag als Folge der Wasserentnahme zahlen, nicht Teil der Einnahmen gemäss Art. 31 Abs. 3 FischG, sondern sie fliessen als Einnahmen aus Regalrechten in die Staatskasse.
- (38) Die Arten von Angelfischereipatenten sind in Art. 3 FischR aufgeführt, deren Preise richten sich nach der Bestimmung in Art. 6 FischR – diese sind je nach der Art des Patents¹⁸ und dem Kreis der Patentinhaber¹⁹ unterschiedlich – und den Anhängen 1 bis 3. Von den so ermittelten Erträgen sind mindestens 30% für die Wiederbevölkerung einzusetzen, die restlichen Erträge fliessen in die Staatskasse.
- (39) Da die «Wiederbevölkerung» als Oberbegriff verschiedene Massnahmen zur Wiederherstellung von Fischpopulationen umfasst (oben Randziffer 33), sind auch die erwähnten 30% des Ertrags der Angelfischereipatente für die unterschiedlichen Massnahmen einzusetzen. Dies können z.B. die Renaturierungen der Gewässer sein, die Ausscheidung von Schongebieten, die Einschränkung der Befischung oder der Besatz

¹⁷ Vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 2709.

¹⁸ z.B. allgemeine Fischereipatente, spezielle Fischereipatente und Kollektivpatente.

¹⁹ z.B. im Kanton Freiburg wohnhafte Fischer, AHV-Rentner, ausserhalb des Kantons Freiburg wohnhafte Fischer oder Minderjährige.

mit (Jung)fischen. Welche der möglichen Massnahmen ergriffen wird, entscheidet nach pflichtgemässigem Ermessen das WaldA, dem die Besorgung der Wiederbevölkerung übertragen wurde (Art. 31 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 FischG). Dabei ist zu beachten, dass mit den Einnahmen gemäss Art. 31 Abs. 3 Massnahmen zu finanzieren sind, die der Wiederbevölkerung von Fischen dienen (z.B. Einbringen von Kies, Errichtung von künstlichen Laichplätzen etc.) und nicht dem Hochwasserschutz. Letztere sind mit den Finanzmitteln des Wasserbaus zu ergreifen.

- (40) Nach dem heutigen Stand der Wissenschaft wird jede Form von Besatz von offenen Gewässern mit Zuchtfischen als eine potenzielle oder tatsächliche Gefahr für die indigenen Populationen angesehen. Aus diesem Grund wird zur Wiederherstellung der Fischpopulationen die Renaturierung der Gewässer – also die Herstellung von günstigen Lebensbedingungen für die einheimischen Arten – empfohlen und vom Besatz abgeraten.²⁰
- (41) Auch die sprachliche Auslegung führt nicht zu einem anderen Ergebnis. Die französische Fassung von Art. 31 Abs. 3 FischG schreibt vor, dass mindestens 30% des Ertrags der Erträge aus den Fischereipatenten für «repeuplement des eaux», also für die Wiederbevölkerung der Gewässer zu verwenden sind. Eine Einschränkung, wonach die Erträge nur für den Besatz mit Fischen (alevinage) zu verwenden wären, sieht das Gesetz nicht vor.
- (42) Aus der Bestimmung von Art. 31 Abs. 1 Satz 2, wonach das Amt zum Zweck der Wiederbevölkerung Fischzuchtanstalten oder –anlagen betreibt oder betreiben lässt, kann im Lichte des übergeordneten Rechts – insbesondere aufgrund von Art. 3 Abs. 1 BGF – nicht abgeleitet werden, dass die Wiederbevölkerung lediglich aus dem Besatz besteht. Bereits in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Massnahmen zur Förderung der schweizerischen Berufsfischerei vom 4. Februar 1970²¹ wurde erkannt, dass sich der Fanganteil durch die verschiedenartigen zivilisatorischen Eingriffe verringert hat und an vielen Orten infolge der Gewässerverunreinigung die natürliche Fortpflanzung der sogenannten Gutsfische nahezu verunmöglicht ist, so dass die Wiederbevölkerung der Seen mit wertvolleren Fischarten grösstenteils durch künstliche Erbrütung und Aufzucht gesichert werden musste. Dies bedeutet, dass bereits zum damaligen Zeitpunkt die künstliche Erbrütung und Aufzucht zwar als die bevorzugte, aber nicht alleinige Massnahme zur Wiederbevölkerung angesehen wurde.
- (43) Anlässlich der ersten parlamentarischen Lesung zum neuen kantonalen Fischereigesetz am 13. Februar 1979²² wurde zu Art. 31 ausgeführt, dass der Besatz eine der wichtigsten Massnahmen in der Fischereiplanung sei. Auch wenn damals der Besatz die häufigste Massnahme zur Wiederbevölkerung war, kann daraus nicht abgeleitet werden, dass er auch die einzige Massnahme darstellen kann oder muss. Das ist die

²⁰ Vgl. fauna.vs, 20/2011, S. 2 ff.

²¹ BBl 1970 I 290.

²² Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, cinquième séance, mardi 13 février 1979, S. 248 f.

grammatikalische und historische Auslegung – eine teleologische, stärker am Zweck des Gesetzes ausgerichtete Auslegung müsste darüber hinaus berücksichtigen, dass der Druck auf die Biodiversität seit 1979 deutlich gestiegen ist: Im Zeitpunkt des Erlasses des FischG Ende der Siebziger Jahre war das Problembewusstsein entsprechend anders. Die heutigen Prioritäten bei Erhalt der Fischbestände müssen sich stärker an den Bemühungen um die Bewahrung der Biodiversität ausrichten. Art. 31 FischG, der wie gesagt die Massnahmen nur aufzählt und nicht in eine hierarchische Reihenfolge einordnet, darf darum so ausgelegt werden, dass er sich im Einklang mit dem heutigen Bundesrecht befindet.²³ Das schliesst den überwiegenden Einsatz der Mittel für den Besatz aus.

- (44) Da der FVF in bestimmten Gewässern noch mit der Wiederbevölkerung betraut ist, wird seit Jahren ein Teil der verfügbaren Mittel an den FVF weitergegeben. Auch der FVF verwendete diese Gelder nicht bloss für den Besatz mit Fischen, sondern engagierte sich auch bei der Verbesserung von Biotopen und anderen Revitalisierungsmassnahmen (vgl. Protokoll Anhörung WaldA vom 4. April 2017).
- (45) Die Auffassung des FVF, dass aus den Erträgen gemäss Art. 31 Abs. 3 FischG die Verbesserung der Biotope nicht finanziert werden könne, sondern dazu die verbleibenden 70% der Einnahmen zur Verfügung stünden, widerspricht der Auslegung der Bestimmung mit Blick auf das geltende übergeordnete Recht und seinen Zweck – auch wenn sich das FischG auf die Bestimmungen des aBGF stützt, die den Besatz regeln.

5.2 Anwendung von Bestimmungen des FischR

- (46) Das Reglement über die Ausübung der Patentfischerei wird jeweils für drei Jahre erlassen. Das derzeit geltende Reglement regelt die Ausübung der Patentfischerei für die Jahre 2016, 2017 und 2018. Darin ist die Erhebung und Verwendung der Wiederbevölkerungstaxe geregelt. Die Wiederbevölkerungstaxe wird zusätzlich zum Patentpreis gewisser Patente erhoben, wenn die Person, die das Patent erwirbt, nicht nachweisen kann, dass sie Mitglied eines Vereins ist, der bei der Bewirtschaftung der kantonalen Fischgewässer mitwirkt (Art. 8 FischR). Die so erhobenen Taxen werden für die Finanzierung der Wiederbevölkerung, die Überwachung der Fischbestände und die Verbesserung der Biotope verwendet (Art. 7 FischR). Im Unterschied zu Art. 31 Abs. 3 FischG werden die Wiederbevölkerungstaxen zusätzlich für die Überwachung der Fischbestände verwendet. Diese Verwendung ist im Rahmen der Wiederbevölkerung i.S.v. Art. 31 FischG nicht vorgesehen.
- (47) Dem gleichen Verwendungszweck dienten auch die Taxen, welche in den Jahren 2013, 2014 und 2015 erhoben wurden. In den Vorjahren (1998-2012) enthielten die entsprechenden Bestimmungen die Wiederbevölkerung und die Verbesserung der Biotope, nicht jedoch die Überwachung der Fischbestände.

²³ Siehe zu den heutigen Prioritäten Bundesrat (2012): Strategie Biodiversität Schweiz, Bern : Hinweise dazu in UR/DEP 2016 183, die Strategie ist verfügbar unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/publikationenstudien/publikationen/strategie-biodiversitaet-schweiz.html> (Zugriff: 11.05.2017).

- (48) Während es sich beim Patentpreis um eine Regalgebühr handelt, stellt die Wiederbevölkerungstaxe eine Ersatzabgabe dar. Ihr Zweck besteht darin, die Mitglieder von Vereinen, die bei der Bewirtschaftung der kantonalen Fischgewässer mitwirken und somit eine Leistungspflicht real erfüllen, nicht schlechter zu stellen als jene Personen, die diese Pflicht nicht erfüllen und dadurch materiellen oder zeitlichen Belastungen entgehen. Ersatzabgaben sind grundsätzlich unabhängig von den Kosten, die dem Gemeinwesen anfallen, geschuldet.²⁴ Art. 7 FischR regelt jedoch, dass die Wiederbevölkerungstaxe für die Finanzierung der Wiederbevölkerung, die Überwachung der Fischbestände und die Verbesserung der Biotop verwendet wird.

5.3 Zusammenfassung

- (49) Da das Fischereirecht ein kantonales Regalrecht darstellt, fliessen die Einnahmen aus der Verleihung von Fischereirechten in die allgemeine Staatskasse. Mit Art. 31. Abs. 3 FischG wurde jedoch festgelegt, dass mindestens 30% des Ertrags für die Wiederbevölkerung zu verwenden sind. Mit welchen Massnahmen die Wiederbevölkerung der Gewässer angestrebt wird, entscheidet das zuständige Fachamt. Der Besatz mit Fischen stellt nur eine der möglichen Massnahmen der Wiederbevölkerung dar, von der jedoch in jüngster Zeit immer häufiger abgeraten wird.
- (50) Die eingenommenen Wiederbevölkerungstaxen werden für die Finanzierung der Wiederbevölkerung – ähnlich wie bei der Verwendung von Erträgen aus Fischereipatenten –, für die Verbesserung der Biotop und zusätzlich für die Überwachung der Fischbestände verwendet.

6. Möglichkeiten der Verwendung des Ertrags des Verkaufs der Fischereipatente

- (51) Wie bereits aufgezeigt wurde, sind mindestens 30% des Ertrags vom Verkauf der Fischereipatente für die kantonalen Gewässer für die Wiederbevölkerung zu verwenden. Fraglich ist, ob mit diesen Geldern auch Leistungen Dritter (private Büros), von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des WaldA, namentlich von Fischereiaufseherinnen und –aufsehern (Kosten für die Aussetzungsarbeiten, Überwachung usw.), sowie vom Amt für Umwelt, Sektion Seen und Fliessgewässer, im Rahmen der Revitalisierung der Ufer und Wasserläufe darin einzubeziehen.
- (52) Art. 31 Abs. 3 FischG sieht vor, dass mindestens 30% des Ertrags vom Verkauf der Fischereipatente für die kantonalen Gewässer für die Wiederbevölkerung zu verwenden sind. Die Bestimmung lässt offen, wer die Massnahmen der Wiederbevölkerung durchführt und wie diese Aktivitäten entschädigt werden.
- (53) Die Aufsicht über die Fischerei wird vom WaldA gewährleistet. Es kann insbesondere die Mitarbeit des Amts für Umwelt anfordern wie auch Aufgaben an Dritte übertragen

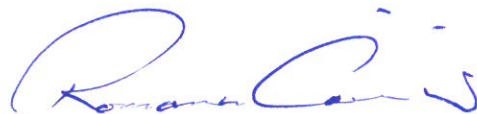
²⁴ Siehe zum Ganzen PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, Rz. 18 ff.

(Art. 2 Aufsv). Die Aufgaben der Wildhüterin-Fischereiaufseherin bzw. des Wildhüter-Fischereiaufsehers sind in Art. 27 ff. Aufsv geregelt. Insbesondere wirkt die Wildhüter-Fischereiaufseherin bzw. der Wildhüter-Fischereiaufseher bei der Wiederbevölkerung der Wasserläufe und Seen mit (Art. 29 lit. c Aufsv).

- (54) Sofern Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des WaldA (insbesondere Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen bzw. Wildhüter-Fischereiaufseher), Mitarbeitende des Amts für Umwelt oder Dritte mit der Durchführung von Wiederbevölkerungsmassnahmen beauftragt sind, können diese Kosten aus den 30% des Ertrags vom Verkauf der Fischereipatente und den Wiederbevölkerungstaxen finanziert werden, sofern es sich dabei um die dem Regal unterstellten Gewässer handelt und nicht um private Gewässer (vgl. Art. 31 Abs. 1 FischG).
- (55) Dies gilt umso mehr, als im Kanton Freiburg das Konzept der leistungsorientierten Führung (LoF) angewendet wird, bei dem die einzelnen Verwaltungseinheiten u.a. eine Kosten- und Leistungsrechnung aufstellen, die Budgets, Jahresrechnungen und das Controlling nach Leistungen analysieren und die Kreditvergaben auf Ebene der Leistungsgruppen verwalten. Somit können die Leistungen, welche für die Wiederbevölkerung erbracht werden klar zugewiesen und abgerechnet werden.



Rudolf Muggli
Rechtsanwalt,
Fachanwalt SAV für Bau-
und Immobilienrecht



Romana Čančar
Rechtsanwältin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Inspection des finances IF
Finanzinspektorat FI

Rue Joseph-Piller 13, Postfach, 1701 Freiburg

T +41 26 305 31 40, F +41 26 305 31 41
www.fr.ch/fi

BERICHT

—

vom 25. September 2017

zum besonderen Auftrag betreffend

Verwendung der finanziellen Mittel für die Wiederbevölkerung der für die Patentfischerei offenen Seen des Kantons

(ILFD)

Autoren: Finanzinspektorat (FI) Christophe Ackermann

Verteilung: Amt für Wald, Wild und Fischerei

Anzahl Seiten: 6

Anhang: Abrechnung 2002–2013

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
1.1	Gesetzliche Grundlagen	3
1.2	Abkürzungsverzeichnis	3
1.3	Spezifikation des Prüfungsauftrags	3
2.	Grundlagendokumente – Kontrollmittel	4
3.	Art und Umfang der durchgeführten Arbeiten	4
4.	Feststellungen und Empfehlungen	5
5.	Schlussfolgerung	6

1. Einleitung

1.1 Gesetzliche Grundlagen

Artikel 48–56 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates betreffend die «Finanzkontrolle».

Artikel 49–52 des Ausführungsreglements vom 12. März 1996 zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates.

Das kantonale Gesetz vom 15. Mai 1979 über die Fischerei.

1.2 Abkürzungsverzeichnis

ILFD	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
FVF	Freiburgischer Verband der Fischervereine
WaldA	Amt für Wald, Wild und Fischerei
Gew	Sektion Gewässer

1.3 Spezifikation des Auditauftrags

In einem am 18. März 2016 eingereichten und begründeten Auftrag verlangten zehn Grossrätinnen und Grossräte vom Staatsrat, dass er die finanziellen Mittel aus der Wiederbevölkerungstaxe für die Wiederbevölkerung der für die Patentfischerei offenen Seen des Kantons verwende.

Dieses Audit leistet der Antwort des Staatsrats vom 23. August 2016 Folge.

Nach verschiedenen Treffen und Briefwechseln hat die ILFD dem FVF am 16. Oktober 2015 eine finanzielle Lösung zur Beilegung des Wiederbevölkerungskonflikts vorgeschlagen.

Mit Schreiben vom 11. März 2016 hat der FVF die ILFD informiert, dass der Vorschlag zur Beilegung der finanziellen Differenzen von der Versammlung der kantonalen Präsidenten einstimmig abgelehnt worden war.

Damit waren alle von der ILFD gemachten Vorschläge hinfällig und es wurde beschlossen, ein Audit bestehend aus einem finanziellen, einem rechtlichen und einem technischen Teil durchzuführen, wobei die finanzielle Prüfung vom Finanzinspektorat vorgenommen werden sollte.

2. Grundlegendokumente – Kontrollmittel

- Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
- Verschiedene Korrespondenz zwischen der ILFD und dem FVF
- Protokoll der Anhörung des FVF, verfasst von Rechtsanwalt Muggli
- Gesprächsnotizen (Memos?) des WaldA
- Verschiedene Abrechnungen des WaldA über Beträge, die für den Besatz im Kanton Freiburg bezahlt wurden
- Buchhaltung des WaldA
- Jährliche Abrechnungen des WaldA über die erhobenen Wiederbevölkerungstaxen
- Korrespondenz zwischen dem WaldA und dem TBA, Sektion Gewässer
- Technisches Gutachten ECOTEC Environnement SA
- Rechtliches Gutachten von Rechtsanwalt Muggli.

3. Art und Umfang der durchgeführten Arbeiten

- Prüfung der gesamten Korrespondenz, die uns vom WaldA übergeben wurde
- Gespräche vom 9. März und 13. Juli 2017 mit dem WaldA, Herr Schaller, Amtsvorsteher, und Herr Wicky, Verantwortlicher der Bereiche aquatische Lebensräume, Fischerei und Biodiversität
- Sitzung vom 3. Juli 2017 mit dem FVF, Herr Jaquet, Präsident und Herr Josef, Mitglied
- Analyse verschiedener vom WaldA und vom FVF erstellter Abrechnungen
- Kenntnisnahme der technischen und rechtlichen Berichte
- Erstellen einer neuen Abrechnung über die für den Besatz im Kanton Freiburg in den Jahren 2002 bis 2013 bezahlten Beträge.

4. Feststellungen und Empfehlungen

Feststellung

Aus dem technischen und dem rechtlichen Bericht geht hervor, dass die Wiederbevölkerung der kantonalen Seen auf verschiedene Arten erfolgen kann, wie dem Schutz oder der Verbesserung des Lebensraums und dem Besatz. Gemäss diesen beiden Berichten und dem aktuellen Kenntnisstand wird eine Revitalisierung der Gewässer empfohlen, bevor ein Besatz vorgenommen wird. Das WaldA hat die Fachkenntnisse, um zu entscheiden, welche Massnahmen für die Wiederbevölkerung der Gewässer umgesetzt werden müssen.

Folglich können alle in den vom WaldA erstellten Abrechnungen erwähnten Ausgaben als für die Wiederbevölkerung der kantonalen Seen verwendet betrachtet werden. Dasselbe gilt für Beträge für Arbeiten des WaldA für das Management der Wiederbevölkerungsmassnahmen sowie für Beträge, die die Sektion Gewässer für die Revitalisierung von Fliessgewässern ausgegeben hat.

Was die vom WaldA ausgeführten Arbeitsstunden betrifft, so wurde für 12 Jahre ein Betrag von insgesamt CHF 1'430'000 angerechnet, d.h. rund CHF 119'000 pro Jahr. Seit 2011 wird diese Arbeitszeit in einem Programm erfasst, in dem die Stunden jeder Tätigkeit in Zusammenhang mit der Wiederbevölkerungstaxe zugeordnet werden können. So soll Klarheit ermöglicht werden und die berücksichtigten Stunden können gerechtfertigt werden.

Aufgrund der Zahlen aus den Buchhaltungen des WaldA und der Sektion Gewässer wurde eine neue Abrechnung erstellt. Diese Abrechnung (im Anhang) umfasst die Pauschalbeträge für die Arbeitsstunden des WaldA sowie die von der Sektion Gewässer für die Revitalisierung der Gewässer verwendeten Beträge. Diese Zahlen zeigen, dass die für die Wiederbevölkerung der kantonalen Seen in den Jahren 2002 bis 2013 verwendeten Beträge weit über der Summe aus den 30% des Verkaufs von Fischereipatenten und den Wiederbevölkerungstaxen liegen. Die Summe der zur Verfügung stehenden Erträge sollte rund CHF 2'172'000 ausmachen und die letztendlich für die Wiederbevölkerung verwendeten Beträge liegen bei über CHF 7'040'000.

Die Verwendung der finanziellen Ressourcen für die Wiederbevölkerung der für die Patentfischerei offenen Seen scheint uns daher korrekt.

Empfehlung

Um die Transparenz der vom WaldA erstellten jährlichen Abrechnungen, auf denen die Kosten für die Wiederbevölkerung aufgeführt sind, zu verbessern, empfehlen wir, in Zukunft die entsprechende Arbeit der Wildhüter-Fischereiaufseher basierend auf den tatsächlich geleisteten Stunden ebenfalls in diese Abrechnungen aufzunehmen.

5. Schlussfolgerung

Aufgrund unserer Arbeiten und der uns zur Verfügung gestellten Unterlagen können wir bestätigen, dass die vom WaldA vorgelegte Abrechnung korrekt ist und dass die für die Wiederbevölkerung der kantonalen Seen verwendeten Ausgaben weit über dem Schwellenwert von 30% des Ertrags aus dem Verkauf der Fischereipatente und den Wiederbevölkerungstaxen liegen.

Die notwendigen Auskünfte wurden uns in guter Zusammenarbeit geliefert. Wir erhielten Zugang zu all den gewünschten Elementen.

Gelesen und genehmigt:
Die Chefin des FI

**FINANZINSPEKTORAT
DES STAATES FREIBURG**

I. Moullet

C. Ackermann



Von 2002 bis 2013 für den Besatz im Kanton Freiburg verwendete Beträge

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF
Betrag der für die kantonalen Gewässer verkauften Patente	484'831	463'827	456'017	453'649	453'452	467'693	332'310	436'789
30 % des Erlöses der Fischereipatente	145'449	139'148	136'805	136'095	136'036	140'308	99'693	131'037
Wiederbevölkerungstaxe	53'360	51'200	49'160	50'530	50'235	53'525	43'025	53'910
FVF	26'171	25'170	25'328	25'887	26'406	26'927	21'847	27'563
Staat	27'189	26'030	23'832	24'643	23'829	26'598	21'178	25'387
Total Einnahmen	198'809	190'348	185'965	186'625	186'271	193'833	142'718	184'947
Besatz	74'037	84'275	74'694	64'343	77'730	50'122	49'598	38'159
Projekte, Materialeinkauf					51'688			
Vom WaldA durchgeführte Arbeiten	119'166	119'166	119'166	119'166	119'166	119'166	119'166	119'166
Gewässerrevitalisierung - Sektion Gewässer	291'666	291'666	291'666	291'666	291'666	291'666	291'666	291'666
FVF	126'171	125'170	125'328	125'887	68'975	126'406	110'112	117'310
Total Ausgaben	611'040	620'277	610'854	601'062	609'225	587'360	570'542	566'301
Differenz	-412'231	-429'929	-424'889	-414'437	-422'954	-393'527	-427'824	-381'354

Von 2002 bis 2013 für den Besatz im Kanton Freiburg verwendete Beträge

	2010	2011	2012	2013			Total
	CHF	CHF	CHF	CHF			CHF
Betrag der für die kantonalen Gewässer verkauften Patente	406'703	420'819	421'994	424'434			5'222'516
30 % des Erlöses der Fischereipatente	122'011	126'246	126'598	127'330			1'566'755
Wiederbevölkerungstaxe	48'715	50'485	50'710	51'075			605'930
FVF	25'393	26'989	26'680	27'535			311'896
Staat	23'322	23'496	24'030	23'540			293'074
Total Einnahmen	170'726	176'731	177'308	178'405			2'172'685
Besatz	33'848	43'115	40'711	51'726			682'358
Projekte, Materialeinkauf	7'768						59'456
Vom WaldA durchgeführte Arbeiten	119'166	119'166	119'166	119'166			1'430'000
Gewässerrevitalisierung - Sektion Gewässer	291'666	291'666	291'666	291'666			3'500'000
FVF	117'490	121'404	105'284	98'766			1'368'303
Total Ausgaben	569'938	575'351	556'827	561'324			7'040'101
							0
Differenz	-399'212	-398'620	-379'519	-382'919			-4'867'416



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des forêts et de la faune SFF
Amt für Wald, Wild und Fischerei WaldA

Wiederbevölkerung und Fischereibewirtschaftung
im Greyerzer-, im Schiffenen- und im Schwarzsee
Technisches Gutachten

Mai 2017

ECOTEC Environnement SA
3, rue François-Ruchon – 1203 Genève
Tel: 022 344 91 19
info@ecotec.ch – www.ecotec.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	2
2. Kontext und Pflichtenheft des technischen Audits	3
3. Grundlagen	4
4. Grundlagen zum Zander	5
4.1 Ursprung des Zanderbestands in den Stauseen	5
4.2 Interspezifische Konkurrenz	5
5. Fang- und Besatzstatistiken.....	7
5.1 Datengenauigkeit	7
5.2 Zander im Greyerzersee	7
5.3 Hecht im Greyerzersee	8
5.4 Weitere Arten.....	9
5.5 Zander im Schiffenensee.....	9
5.6 Hecht im Schiffenensee	10
5.7 Weitere Arten.....	11
5.8 Zander im Schwarzsee.....	11
5.9 Hecht im Schwarzsee	12
5.10 Weitere Arten	12
6. Besatz und Ertrag.....	13
6.1 Analyse des Zeitraums 1985-2015.....	13
6.2 Vorschlag zur Anpassung des Besatzes	14
7. Weitere Vorschläge zur Optimierung der Fischereibewirtschaftung	16
7.1 Unterstützung der Fischpopulationen.....	16
7.2 Fischereibewirtschaftung	18
8. Schlussfolgerung	19
9. Literatur- und Quellenverzeichnis.....	20

1. EINLEITUNG

Das Büro ECOTEC ENVIRONNEMENT S.A. wurde im Oktober 2016 von Dominique Schaller, Vorsteher des Amts für Wald, Wild und Fischerei des Kantons Freiburg, mit einem Gutachten zu den technischen Aspekten der Wiederbevölkerung des Greyerzer-, des Schiffenen- und des Schwarzsees beauftragt.

Dieses Gutachten wurde von Patrick Durand, Hydrobiologe und Direktor von ECOTEC ENVIRONNEMENT S.A., in punktueller Zusammenarbeit mit Julien Bergé, Dr. ès sci., Experte in Ichthyologie und Mitarbeiter im gleichen Büro, erstellt.

2. KONTEXT UND PFLICHTENHEFT DES TECHNISCHEN AUDITS

In einem am 18. März 2016 eingereichten und begründeten Auftrag verlangten zehn mitunterzeichnete Parlamentarierinnen und Parlamentarier vom Staatsrat, dass er die finanziellen Mittel aus der Wiederbevölkerungstaxe für die Wiederbevölkerung der für die Patentfischerei offenen Seen des Kantons verwendet. Die Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner verlangten insbesondere die Ausführung des Besatzes (Zander und Hecht) im Greyerzer-, im Schiffenen- und im Schwarzsee sowie die Durchführung eines Audits zum guten Betrieb des WaldA im Bereich der Fischereibewirtschaftung.

Dieses Gutachten ist die Folge der Antwort des Staatsrats des Kantons Freiburg auf diesen Auftrag.

Nach verschiedenen Treffen und Briefwechseln hat die ILFD dem FVF die folgende Lösung zur Beilegung des Wiederbevölkerungskonflikts vorgeschlagen (Schreiben vom 16. Oktober 2015, ergänzt am 2. Februar 2016):

- 218 000 Franken werden für die Revitalisierungsprojekte von Wasserläufen in den letzten 12 Jahren berücksichtigt.
- 150 000 Franken werden für vom Staat durchgeführte Besatzarbeiten während dem gleichen Zeitraum berücksichtigt.
- 300 000 Franken werden über einen Zeitraum von 20 Jahren für den Besatz der künstlichen Seen Schiffenensee und Greyerzersee eingesetzt.

Das bedeutet, dass der Staat während 20 Jahren rund 15 000 Franken pro Jahr für den Besatz dieser beiden Seen bezahlt hätte. Mit dem FVF wäre eine Vereinbarung gemäss der geltenden Gesetzgebung und unter Berücksichtigung seiner Bedürfnisse abgeschlossen worden.

Mit Schreiben vom 11. März 2016 hat der FVF die ILFD informiert, dass der Vorschlag zur Beilegung der finanziellen Differenzen von der Versammlung der kantonalen Präsidenten einstimmig abgelehnt worden ist.

Angesichts dieser Ablehnung wurde beschlossen, der Forderung der Unterzeichner Folge zu geben und ein Audit mit einem finanziellen, einem juristischen und einem technischen Teil durchzuführen. Der technische Teil wird vom Unterzeichneten behandelt und wird in diesem Bericht präsentiert. Das Pflichtenheft für das technische Audit sieht vor:

- Stellungnahme zu den aktuellen Praktiken im Bereich Wiederbevölkerung und fischereiliche Bewirtschaftung der Seen; Stichhaltigkeit und praktische Möglichkeiten des Besatzes mit Hecht und Zander, ohne das ökologische und gesundheitliche Gleichgewicht zu stören.
- Auslegung und Anwendung der Fischereistatistiken für die fischereiliche Bewirtschaftung in den besagten Seen.

3. GRUNDLAGEN

Folgende Grundlagen wurden für dieses Gutachten hauptsächlich verwendet:

- a) Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss. 2016-GC-28.
Verwendung der finanziellen Mittel für die Wiederbevölkerung der für die Patentfischerei offenen Seen des Kantons.

Auftrag Rudolf Vonlanthen / Roland Mesot / Yvan Hunziker / Patrice Longchamp / Denis Grandjean / Alfons Piller / Isabelle Portmann / Fritz Glauser / Markus Zosso / Gilberte Schär.
- b) Fischereiliche Bewirtschaftung der Seen im Kanton Freiburg mit Ergänzung 2014.
Bericht im Auftrag des Amtes für Wald, Wild und Fischerei des Kantons Freiburg.
April 2002 / Januar 2014. WFN. Dr. Arthur Kirchhofer.
- c) Vom WaldA bereitgestellte Fang- und Besatzstatistiken, die auf der Website des Bundesamts für Umwelt zur Verfügung stehen.
- d) «Quelques aspects de biométrie et de biologie du Sandre (*Stizostedion lucioperca*) dans le lac artificiel de la Gruyère.» Diplomarbeit. Christophe Noël.
Universität Neuenburg. 1996.
- e) Eine Notiz mit dem Titel «Objectifs gestion des lacs fribourgeois, selon audit» (5 Seiten, 23.02.2017) sowie verschiedene vom FVF übermittelte Briefe und Presseartikel.

Es wurden zwei Interviews geführt. Das erste zu Beginn des Auftrags mit Jean-Daniel Wicky, Fischereiverwalter, und das zweite am 23. Februar 2017 mit Bernard Jaquet, Präsident, begleitet von Michael Josef, Philippe Qiot und François Tiefnig, Vertreter des Freiburgerischen Verbands der Fischereivereine.

Die gesamte Bibliographie kann im Anhang eingesehen werden.

4. GRUNDLAGEN ZUM ZANDER

4.1 URSPRUNG DES ZANDERBESTANDS IN DEN STAUSEEN

Es sei daran erinnert, dass der Zander eine für das Einzugsgebiet des Rheins fremde Art ist, die kurz nach der Flutung des Greyerzer- und des Schifflensees eingeführt wurde. Der Zander trat also in der Westschweiz erstmals 1958 im Greyerzersee auf (pers. Mitt. von P. Demierre an Ch. Noël). Der Zander wurde bis 1994 regelmässig in grösserer Zahl im Greyerzersee eingesetzt, seither nur sporadisch. Wahrscheinlich pflanzt er sich seither in beiden Seen regelmässig fort.

Später wurde der Zander heimlich im Schwarzsee eingesetzt und wird dort seit 2011 regelmässig gefangen. Seine Fortpflanzung ist wahrscheinlich.

Für das Einsetzen von Zandern in diesen Seen ist keine Bewilligung des Bundes nötig, sofern es nicht zu unerwünschten Auswirkungen auf die Tierwelt führt. Dieser Aspekt ist bis heute nicht untersucht worden.

4.2 INTERSPEZIFISCHE KONKURRENZ

Was die Auswirkungen des Zanders auf die übrigen Raubfische betrifft, heben mehrere Autoren eine starke interspezifische Konkurrenz mit dem Barsch (Egli) und dem Hecht hervor.

Die Einführung des Zanders hat generell eine grosse Debatte ausgelöst (Cowx 1997; Poulet 2004). Obwohl seine Einsetzung in vielen Ländern positiv aufgefasst wurde, hatte sie in Bezug auf die Berufs- und Sportfischerei (insbesondere in Dänemark und Frankreich) teils auch nachteilige Auswirkungen in den einheimischen Fischgemeinschaften zur Folge. In diesem Sinne gilt der Zander in bestimmten Ländern als invasive Art:

- In England wurde er für den Rückgang der Cypriniden- (Kell 1985), Hecht- und Barschpopulationen (Linfield & Rickards 1979) verantwortlich gemacht.
- In der Sowjetunion für den Rückgang der Barsche (Popova & Sytina 1977).
- In den Niederlanden für den Rückgang des Hechts (Linfield & Rickards 1979; Welcomme 1988).
- Seine Einsetzung im Egridir-See in der Türkei hat dazu geführt, dass drei Arten (der Gattung Phoxinellus) ausgestorben sind, zwei davon waren endemisch (Celikkale, van Densen et al. 1990; Crivelli 1995).
- In Frankreich blieb die Einführung des Zanders nicht ohne Einfluss auf die einheimischen Fischgemeinschaften. Seine Einführung im Étang de l'Olivier oder im Étang de Vaccarès in der Camargue löste den (vorübergehenden) Kollaps der Population des kleinen Ährenfischs (*Atherina boyeri* R) und einen Rückgang des Barschbestands aus (Kiener 1968).

- «In Frankreich führte das Einbringen von Zandern, die Träger des Parasiten *Bucephalus polymorphus* waren, in bestimmten Gewässern zur Entwicklung der *Bucephalus-polymorphus*-Infektion, einer Krankheit, von der die Cyprinidenpopulationen stark betroffen sind (Arrignon, 1991).»

In seiner Diplomarbeit beschäftigte sich Ch. Noël bereits 1996 mit dem kontroversen Thema der positiven und negativen Auswirkungen der Einführung dieser Art. Beim Greizersee hat die Analyse des Mageninhalts gezeigt, dass sich die Zander grösstenteils von kleinen Barschen ernähren. Diese einheimische Art ist auch bei Fischern gefragt.

Ch. Noël kommt zum Schluss, *«dass es den Anschein macht, dass dieses Dreiecksverhältnis im Greizersee derzeit auf Kosten des Barschs geht, dass aber wohl alles ganz anders wäre, wenn die Hecht- und Zanderbestände nicht regelmässig durch einen ausgedehnten Besatz gefördert würden»*.

Zwanzig Jahre später kann dieser Punkt durch die zur Verfügung stehenden Fangstatistiken tendenziell bestätigt werden.

Die Literatur zu den potenziellen Problemen in Zusammenhang mit der Einführung dieser Art mag zwar umfangreich sein, die fischereilichen Erfolge sind jedoch ebenfalls zahlreich. Es lässt sich also festhalten, dass das Thema kontrovers ist und dass die Art nicht in einen natürlichen Lebensraum eingeführt werden darf und jeglicher Import dieser Art verboten werden sollte.

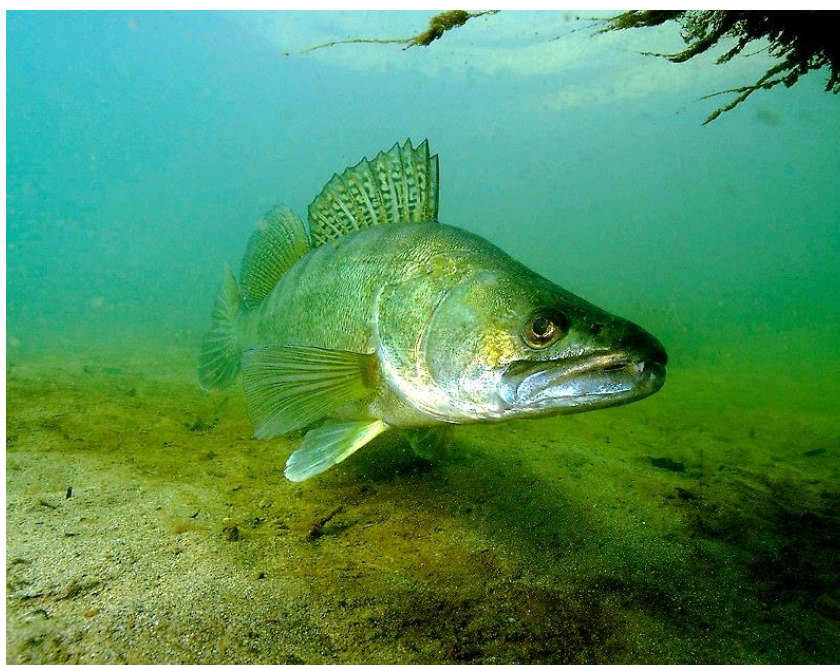


Abb. 1: Die Einführung des Zanders ist ein kontroverses Thema und mehrere Autoren heben Probleme aufgrund der interspezifischen Konkurrenz hervor. Doch es gibt auch zahlreiche fischereiwirtschaftliche Erfolge, insbesondere in bestimmten beeinträchtigten Lebensräumen.

5. FANG- UND BESATZSTATISTIKEN

5.1 DATENGENAUIGKEIT

Die Daten der jährlichen Fangzahlen müssen aus mehreren Gründen generell mit Vorsicht analysiert werden. Die grösste Verzerrung ergibt sich beim Fischereiaufwand, der manchmal im Verlauf der Zeit stark schwankt. Die Entwicklung der Anzahl Fischer und vor allem der Anzahl Fischereitage (effektive Fangstunden) von einem Jahr zum nächsten oder die Entwicklung der Fischereiausrüstung sind Faktoren, welche die jährlichen Vergleiche verzerren können, wenn der Beobachtungszeitraum mehrere Jahrzehnte umfasst. Es gibt für diese drei Seen keine zuverlässigen Daten zur Entwicklung des tatsächlichen Fischereiaufwands im Verlauf der Zeit.

Die Fangmöglichkeit bestimmter Arten kann sich angesichts der Zunahme des fischereilichen Drucks manchmal ebenfalls erheblich ändern. In den Grafiken auf den folgenden Seiten beschränkt sich die Analyse daher auf die Interpretation der wichtigsten Tendenzen bei der Entwicklung der Fänge und die Suche nach Zusammenhängen mit dem Besatz.

5.2 ZANDER IM GREYERZERSEE

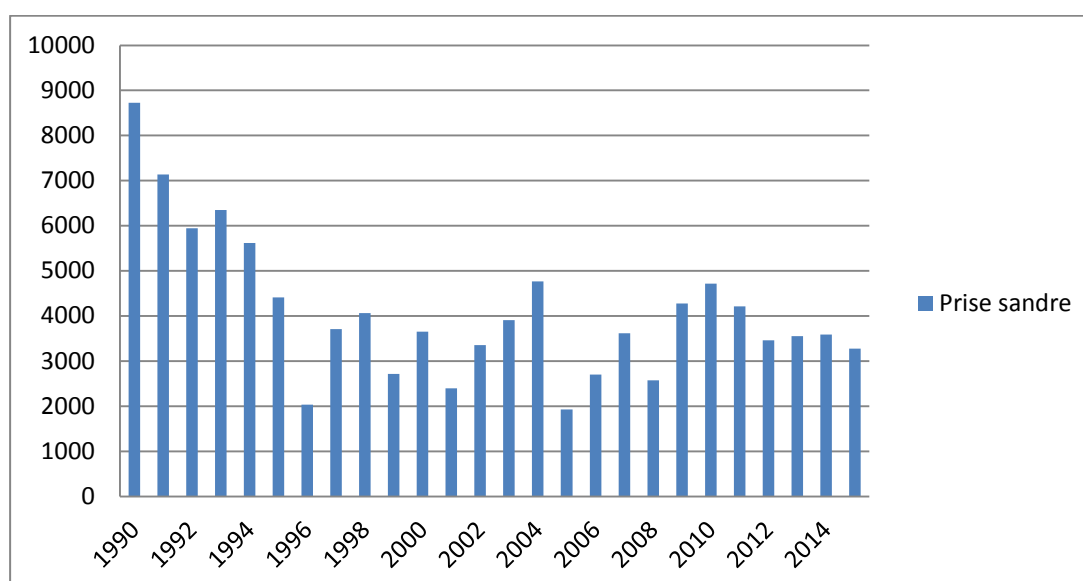


Abb. 2: Entwicklung der Zanderfänge im Greizersee von 1990 bis 2015. Im vorhergehenden Zeitraum 1985–1989 lagen die Fangzahlen seit 1986 bei über 5000 Stk./Jahr.

Im Greizersee sind die Zanderfänge am grössten im Zeitraum zwischen 1985 und 1994, mit einem Durchschnitt von rund 6700 Zandern/Jahr (gemäss den verfügbaren Daten, von 1990 bis 1994). Abb. 2 zeigt, dass die Fangzahlen zwischen 1990 und 1996 konstant zurückgehen. Seit 1995 werden jährlich weniger als 5 000 Stück gefangen, der Durchschnitt beträgt im Zeitraum von 1995 bis 2015 rund 3 500 Zander/Jahr, mit

einem Minimum von weniger als 2 000 Fängen im Jahr 2005. Im Verlauf der letzten zwanzig Jahre blieben die Fangzahlen jedoch mehr oder weniger stabil, wobei sie von einem Jahr aufs nächste doppelt so hoch sein können. Solche Schwankungen sind bei Populationen von Raubfischen wie Zander oder Hecht üblich.

Wenn die Entwicklung der Fangzahlen mit dem durchgeführten Besatz in Bezug gesetzt wird, zeigt sich, dass die natürliche Fortpflanzung im Greyerzersee relativ gut funktioniert. Da keine Markierungsprojekte durchgeführt wurden, ist nicht bekannt, wie hoch der Anteil an Zandern aus dem Besatz ist. Im Zeitraum vor 1995, der durch hohe Fangzahlen gekennzeichnet ist, war der Besatz umfangreicher und regelmässiger. Es kann sein, dass der Zanderbestand während diesem Zeitraum durch den Besatz künstlich verstärkt wurde.

Für die letzten zwanzig Jahre kann kein klarer Zusammenhang zwischen dem Besatz und den Fangerträgen hergestellt werden und es kann wahrscheinlich davon ausgegangen werden, dass der Grossteil der Population aus Fischen aus natürlicher Fortpflanzung besteht.

5.3 HECHT IM GREYERZERSEE

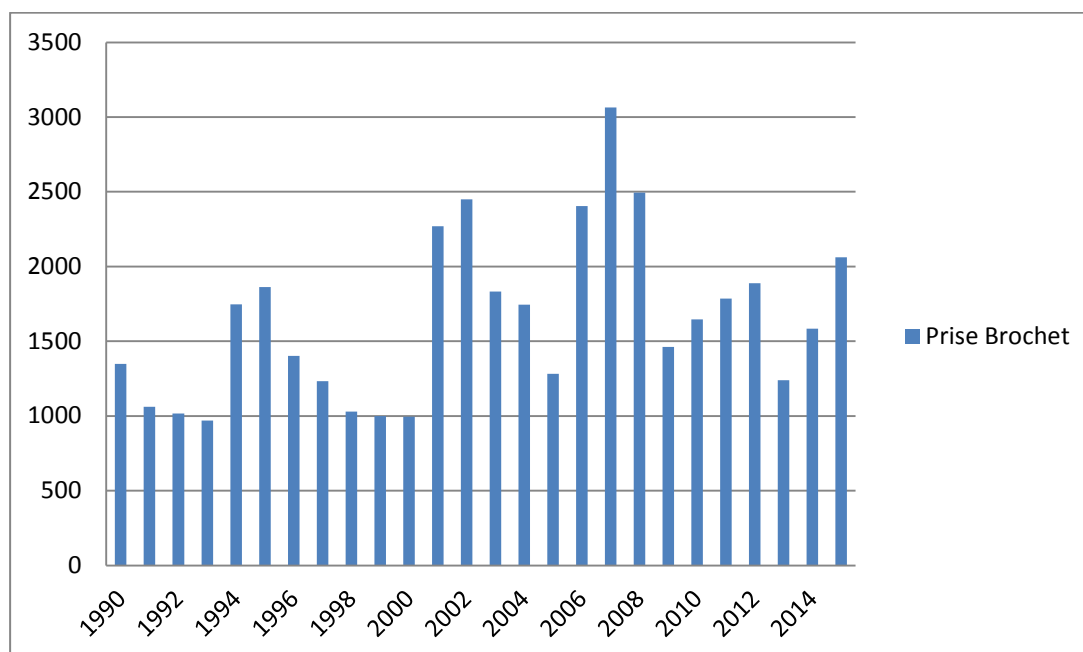


Abb. 3: Entwicklung der Hechtfänge im Greyerzersee (Anzahl Brütlinge).

Der Grafik in Abb. 3 kann entnommen werden, dass die Hechtfänge starken jährlichen Schwankungen unterliegen, zuweilen im Verhältnis 1:3. Wie schon beim Zander gibt es auch hier verschiedene Zeiträume mit unterschiedlichen durchschnittlichen Fangmengen. Die Tendenzen sind jedoch entgegengesetzt. So gingen die Hechtfänge während 8 Jahren, von 1986 bis 1993, stets zurück und sanken von jährlich insgesamt 7 500 Fischen auf weniger als 1 000 im Jahr 1993. 1993

sind die Zanderfänge im Vergleich zum Spitzenwert von 1990 (8 700 Tiere) bereits um rund 50 % gesunken und sanken dann noch weiter. Beim Hecht stiegen die Zahlen wieder an, nach wie vor mit starken jährlichen Schwankungen, aber mit einer durchschnittlichen Fangzahl von nahezu 1 750 Hechten/Jahr seit 1994, während die Zanderfänge nicht mehr über 5 000 Tiere pro Jahr hinausgingen.

Es kann kein klarer und vor allem kein regelmässiger Zusammenhang zwischen dem Besatz und den Fängen hergestellt werden. Die Hechtpopulation im Greyerzersee erhält sich daher durch die natürliche Fortpflanzung. Auch für diese Art ist die Wirksamkeit der Wiederbevölkerung nicht bekannt.

5.4 WEITERE ARTEN

Pro Jahr werden stets weniger als 100 Forellen gefangen. Es gibt nur einen geringen Besatz mit dieser Art. Er beträgt für den Zeitraum zwischen 2003 und 2012 durchschnittlich 1 203 Besatzeinheiten.

Die jährlichen Fangzahlen des Barschs lagen in den letzten zehn Jahren (2006–2015) im Durchschnitt bei rund 18 800 Tieren pro Jahr. In den vorangehenden zehn Jahren (1996–2005) lagen sie nur bei 11 200, was einem Anstieg von 68 % entspricht. Es gibt keinen Besatz mit Barschen.

5.5 ZANDER IM SCHIFFENENSEE

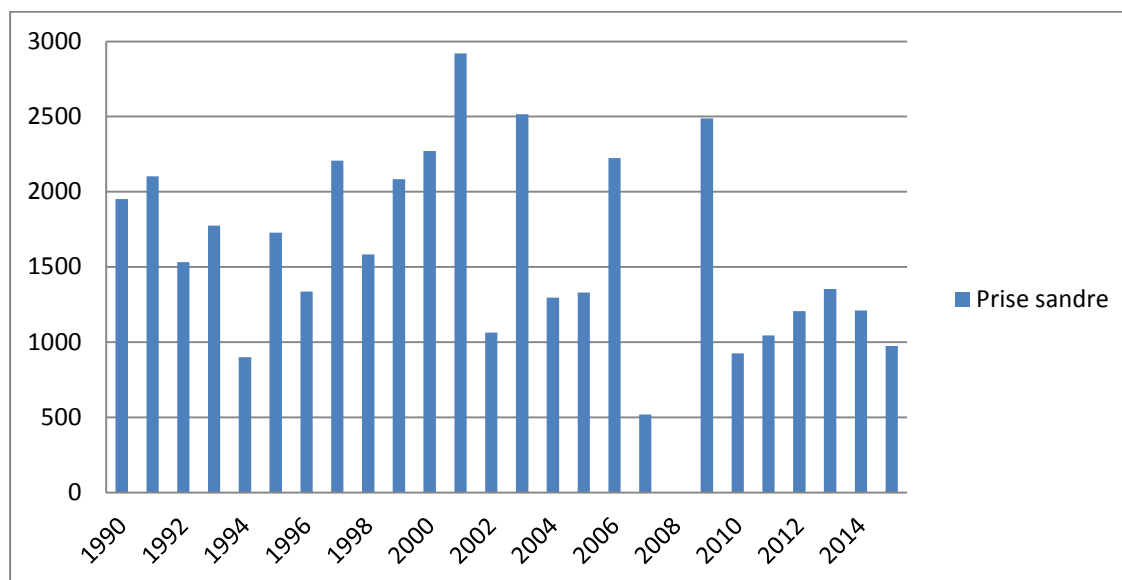


Abb. 4: Entwicklung der Zanderfänge im Schiffenensee (Anzahl Brütlinge).

Auch im Schiffenensee können starke Schwankungen der Fangzahlen festgestellt werden, die fünffache Anzahl stellt dabei den grössten Unterschied von einem Jahr zum nächsten dar. Seit 2001 ist eine sinkende Tendenz wahrzunehmen. Das Minimum

wurde 2007 mit 519 gefangenen Zandern erreicht. Seit 2010 sind die Fangzahlen relativ stabil mit einem Durchschnitt von 1 119 Zandern pro Jahr. Der Wert von 1 500 Fängen pro Jahr wird nicht mehr erreicht, nachdem er zwischen 1990 und 2009 13-mal übertroffen wurde.

Die Entwicklung der Fangzahlen korreliert nicht systematisch mit dem Besatz und die Population dieser Art beruht wahrscheinlich hauptsächlich auf der natürlichen Fortpflanzung.

5.6 HECHT IM SCHIFFENENSEE

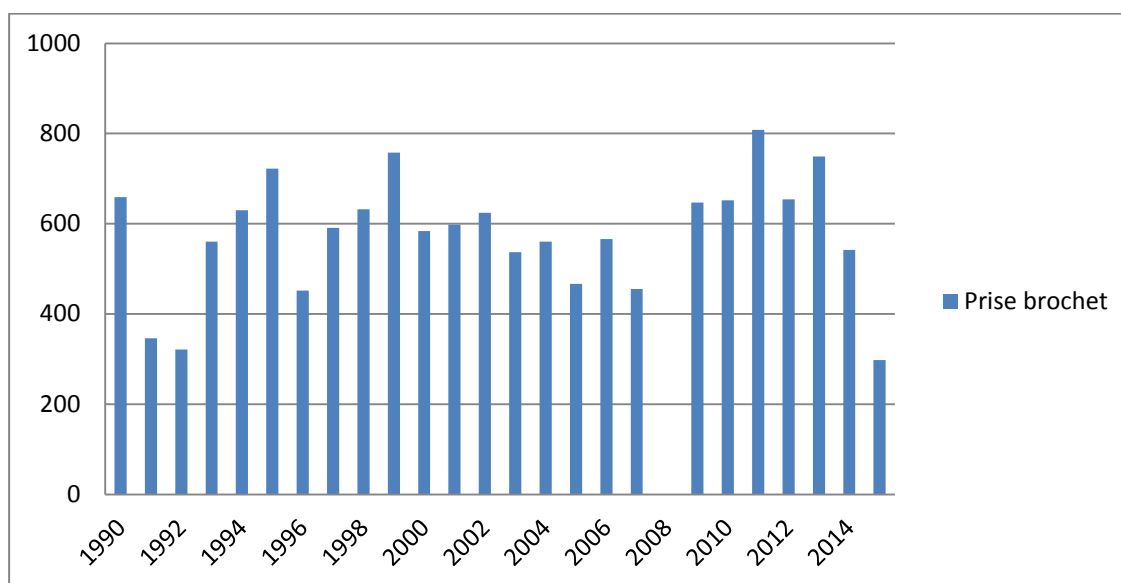


Abb. 5: Entwicklung der Hechtfänge im Schiffenensee (Anzahl Brütlinge)

Bei den Hechtfängen sind die jährlichen Schwankungen in den letzten zehn Jahren weniger ausgeprägt, die Zahlen sind konstanter. Seit drei Jahren gehen die Fangzahlen jedoch zurück, das Minimum von 298 Fängen wurde 2015 erreicht.

Auch hier kann kein regelmässiger Zusammenhang gemacht werden und die Hechtbestände beruhen wahrscheinlich hauptsächlich auf der natürlichen Fortpflanzung.

5.7 WEITERE ARTEN

Der Fang von Forellen beträgt immer weniger als 60 Tiere/Jahr. In den vergangenen zwei Jahrzehnten kann ein Rückgang des Ertrags bei der Forellenfischerei festgestellt werden. Die jährliche Gesamtfangzahl lag in den vergangenen Jahren nie über 20 Stück. Es gibt nur einen geringen Besatz mit dieser Art. Sie beträgt für den Zeitraum zwischen 2003 und 2012 durchschnittlich 90 Besatzeinheiten, zwischen 2006 und 2012 gab es keinen Besatz.

Die jährlichen Fangzahlen des Barschs lagen für den gesamten Beobachtungszeitraum (1990–2015) im Durchschnitt bei rund 11 180 Tieren/Jahr. Es gibt keinen Besatz mit Barschen.

5.8 ZANDER IM SCHWARZSEE

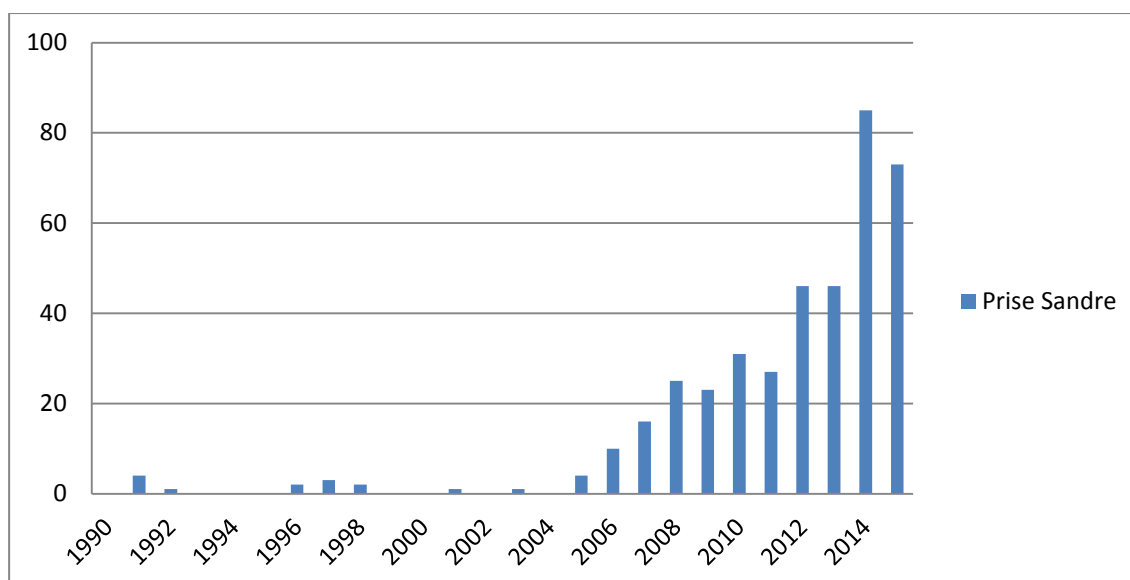


Abb. 6: Entwicklung der Zanderfänge im Schwarzsee. Der Bestand stammt aus einem illegalen Besatz, da kein offizieller Besatz durchgeführt wurde

Wahrscheinlich ist der Zander zu Beginn der 90er-Jahre illegal im Schwarzsee eingeführt worden. Bis 2007 werden nur gelegentlich Zander gefangen (4 Fänge). Danach steigen die Fangzahlen stark und regelmässig an, um 2015 einen Höchstwert von 85 Zandern zu erreichen.

Die Dynamik der Fänge dieser Art weist darauf hin, dass sich der Zander im Schwarzsee höchstwahrscheinlich natürlich fortpflanzt.

5.9 HECHT IM SCHWARZSEE

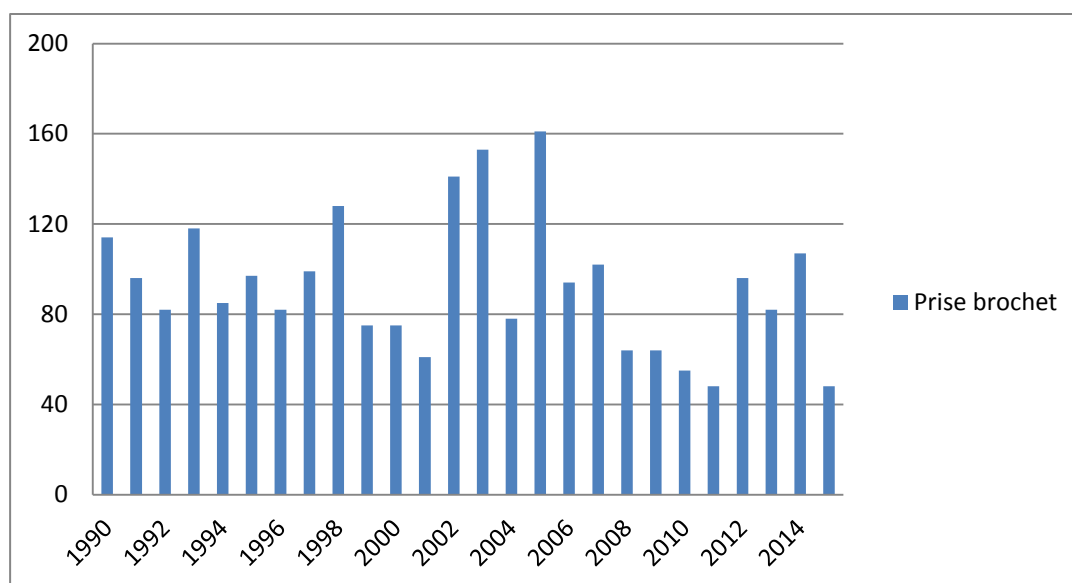


Abb. 7: Entwicklung der Hechtfänge im Schwarzsee (Anzahl Brütlinge)

Die Hechtfänge im Schwarzsee sind relativ stabil. Dies lässt sich durch die natürlichen Eigenschaften des Sees erklären. Die grössere Stabilität des Wasserstands über die Jahre hinweg begünstigt den Ablauf der natürlichen Reproduktion. Man kann die Hypothese aufstellen, dass der Rückgang der Fangzahlen um die Hälfte zwischen 2005 und 2011 mit dem Anstieg des Zanderbestandes oder mit der Übertragung des Befischungsdrucks auf letztere Art zusammenhängen könnte. Die 2011 und 2012 durchgeführte Wiederbevölkerung erschwert eine nachträgliche Auslegung. Die geringste Fangzahl dieser Art wurde 2015 mit 48 Hechten verzeichnet.

5.10 WEITERE ARTEN

Bei den Forellen liegt die jährliche Fangmenge unter 5 Tieren/Jahr und es kann keine besondere Tendenz festgestellt werden.

Die jährlichen Fangzahlen des Barschs lagen für den gesamten Beobachtungszeitraum (1990–2015) im Durchschnitt bei rund 450 Tieren/Jahr.

Es gibt keinen Besatz mit diesen Arten.

6. BESATZ UND ERTRAG

6.1 ANALYSE DES ZEITRAUMS 1985–2015

Die Fang- und Besatzstatistiken weisen darauf hin, dass die natürliche Fortpflanzung es in den drei Seen ermöglicht, einen Zander-, Hecht- und Barschbestand zu erhalten, der von der Sportfischerei genutzt werden kann.

Nach Kirchhofer (2014) wurde in den drei untersuchten Seen für den Hecht ein sehr schwacher Zusammenhang zwischen Besatz und Fangzahlen festgestellt.

Im Greyerzer- und Schiffenensee wurde für den Zander ein positiver Zusammenhang zwischen Besatz und Fang nach 3 Jahren festgestellt, jedoch mit schwachen Korrelationskoeffizienten.

Obwohl im Schiffenen- und im Greyerzersee ein Rückgang der Fangzahlen beobachtet wurde, so bleibt der fischereiliche Ertrag aller Arten zusammen im Vergleich mit anderen Seen und Stauseen relativ hoch. Da neuere biometrische Daten fehlen, wird der berechnete Ertrag (in kg/ha) wahrscheinlich überbewertet. Selbst wenn eine Korrektur in der Grössenordnung von -30 % angewendet wird, sind die fischereilichen Erträge dieser beiden Seen angesichts ihres künstlichen Charakters erstaunlich hoch, insbesondere für den Greyerzersee.

In Anbetracht der vorerwähnten Elemente war der Besatzstopp in den drei Seen kohärent und entsprach dem Willen des BAFU, die einheimischen Arten im Rahmen eines auf natürlicher Fortpflanzung basierenden Managements zu fördern. Diese Entscheidung ermöglicht jedoch keinen nachhaltigen Fischereiertrag, der nach wie vor von jährlichem Nachwuchs abhängig ist, dies in einem im Falle von Stauseen, insbesondere im Greyerzersee künstlichen und beeinträchtigten Lebensraum.

Massiver Brüttingsbesatz mit Raubfischen, insbesondere dem Zander, stellt in keinem Fall eine Lösung dar und würde auf Kosten andere Arten gehen, insbesondere dem Barsch. Es ist daher wahrscheinlich, dass sich der im Greyerzersee seit 20 Jahren festgestellte starke Anstieg der Barschfänge durch den Rückgang und die relative Stabilisierung des Zanderbestands im gleichen Zeitraum erklären lässt. Umgekehrt könnte der Rückgang bei den Hechtfängen im Schwarzsee mit der Einführung des Zanders in diesen Lebensraum und dem Anstieg seines Bestandes in den letzten Jahren verbunden sein.



Abb. 8: Schwall und Sunk in Stauseen können durch die winterliche Auswaschung gewisser Ufer positive Auswirkungen haben, jedoch auch negative bei Verlandung oder ungenügendem Wasserstand im Frühling. Jegliche Erhöhung der Pegelschwankungen oder der Frequenz während der Laich- und Emergenzzeit kann die Funktionalität des Lebensraums der Fische verschlechtern.

6.2 VORSCHLAG ZUR ANPASSUNG DES BESATZES

Auch wenn die Einstellung des Besatzes in den beiden Stauseen, in denen sich Schwall und Sunk ungünstig auf die natürliche Fortpflanzung auswirken, im Bereich Fischereimanagement kohärent ist, kann sie die grossen Schwankungen, die bei den Fangzahlen von Raubfischen häufig festgestellt werden, verstärken. Gewisse Kohorten können wegen der ungünstigen Fortpflanzungsbedingungen aufgrund des tiefen Pegelstandes im Frühling sehr schwach sein. Es ist auch wahrscheinlich, dass aufgrund der Verlandung die Funktionalität des Lebensraums der Fische für das Laichen in gewissen Teilen der Stauseen nach und nach abnimmt.

In Anbetracht des künstlichen Charakters dieser Lebensräume scheint es legitim, in diesen beiden Stauseen einen gemässigten Besatz mit Hechten bzw. Zandern vorzunehmen, wenn man die Sportfischerei fördern will. Es müssen jedoch gewisse Grundprinzipien berücksichtigt werden, um negative Auswirkungen auf die vorhandenen Bestände zu vermeiden. Ziel dieses Besatzes sollte es sein, die Aufrechterhaltung eines minimalen Nachwuchses zu ermöglichen, selbst wenn das Laichen scheitert (z. B. in Zusammenhang mit einem zu tiefen Pegelstand). Keinesfalls sollte der Zander auf Kosten einheimischer Raubfische gefördert werden.

Es sei daran erinnert, dass im Bericht des Büros WFN, der 2014 aktualisiert wurde, ein Hechtbesatz mit Vorsommerlingen höchstens für die Jahre empfohlen wird, in denen der Wasserstand zu tief ist, um eine natürliche Fortpflanzung zu gewährleisten. Da es angesichts der zahlreichen zu berücksichtigenden Aspekte sehr schwierig ist, die Jahre mit schlechter Fortpflanzung zu erfassen und vor allem vorauszusehen, scheint

es wünschenswert, einen konstanten jährlichen Besatz, jedoch in geringer Anzahl, durchzuführen.

Die eingesetzten Brütlinge müssen zwingend von wilden Elterntieren aus den Seen des Kantons stammen.

Dieses Prinzip eines Besatzes mit einheimischen Hechten wurde im Übrigen von der Arbeitsgruppe genehmigt, die das WaldA im April 2016 eingesetzt hat. Die Möglichkeit eines Zanderbesatzes wird derzeit untersucht. Die Aspekte, die für einen bescheidenen Besatz mit dieser Art sprechen, wurden von Ch. Noël bereits 1996 aufgeführt:

- Die Art ist seit Jahrzehnten in den betreffenden Stauseen präsent und pflanzt sich fort.
- Der Zander ist im Schiffenen- und im Greyerzersee zu einer sehr gefragten Art geworden.
- Er kommt mit den Bedingungen von künstlichen Habitaten in diesen relativ getrübbten Stauseen zurecht.
- Es ist besser, wenn sich der fischereiliche Druck auf eine solche Art überträgt als auf einheimische Arten wie die Bachforelle, deren Bestände rückläufig sind.

Um dieses Ziel zu erreichen, empfahl der Autor, die natürliche Fortpflanzung durch das Errichten von Laichhabitaten zu fördern.

Es scheint wünschenswert, dass sich das WaldA die notwendigen Kompetenzen aneignet, um von einheimischen, wilden Elternteilen Zanderbrütlinge zu produzieren. Der Import von Zuchtzander aus dem Ausland ist sowohl biologisch, gesundheitlich und ökonomisch ein Unsinn, der den bestehenden Fischbeständen schaden könnte. Die Produktion von Zanderbrütlingen ist heikel, aber sie ist heute bekannt und erfordert für eine natürliche Vermehrung mit moderaten Besatzmassnahmen keine grösseren Investitionen.

Angesichts der in diesem Dokument präsentierten Fang- und Wiederbevölkerungsstatistiken ist es wahrscheinlich, dass dieser Besatz zum Erhalt des Bestands in den Stauseen, zur Überbrückung von schwachen Jahren, die Fangzahlen nicht grundlegend ändern wird, da diese hauptsächlich auf den natürlichen Laichbeständen basieren.

Im Schwarzsee ist für keine der Arten ein Besatz notwendig, da er von Natur aus vorteilhafte Eigenschaften für die Fortpflanzung der verschiedenen vorhandenen Arten aufweist.

7. WEITERE VORSCHLÄGE ZUR OPTIMIERUNG DER FISCHEREIBEWIRTSCHAFTUNG

Es gibt drei verschiedene Arten von Vorschlägen zur Optimierung der Fischereibewirtschaftung:

- Massnahmen zur Stärkung der Qualität und Quantität der gesammelten Daten über Fangstatistiken und somit die Kontrolle des fischereilichen Ertrags.
- Empfehlungen zur Wiederbevölkerung und deren Erfolgskontrolle in Ergänzung zu den im vorangehenden Kapitel dargelegten Aspekten.
- Vorschläge für die Gestaltung des Fischhabitats, die mehrheitlich aus den verschiedenen konsultierten Berichten stammen.

7.1 UNTERSTÜTZUNG DER FISCHPOPULATIONEN

Im Fall der Stauseen, die in erster Linie der Wasserkraftnutzung dienen, ist die Unterstützung der Fischpopulationen durch Massnahmen zur Aufwertung des beeinträchtigten Lebensraums oft entscheidend für den Erhalt bzw. die Zunahme der Fischbestände. In bestimmten Stauseen ist aufgrund einer ungünstigen Ökomorphologie und von Schwall und Sunk im Frühling nicht nur das Laichen, sondern auch die Entwicklung der Jungfische ein Problem. Folgende Vorschläge, die hauptsächlich aus bestehenden Berichten stammen, sind alle in diesem Kontext zu sehen.

a) Schaffen von weiteren künstlichen und naturnahen Laichplätzen.

Das Schaffen von künstlichen Laichplätzen ist eine bekannte, im Greyerzersee bereits erprobte Methode, mit der die Fortpflanzung mehrerer Arten, darunter des Hechts, begünstigt werden kann. Obwohl die Kontrolle im Jahr 2015 (Pronat) zu unterschiedlichen Ergebnissen führte, wird empfohlen, dieses Experiment fortzusetzen. Ziel ist es, die Einrichtungen zu optimieren und sie langfristig zu etablieren.

b) Aufwertung der Ufer zur Förderung einer natürlichen Fortpflanzung

Bestimmte Uferzonen können so gestaltet werden, dass sie die natürliche Fortpflanzung fördern und/oder die negativen Auswirkungen von Schwall und Sunk dämmen. Denkbar wären dazu in erster Linie Fallbäume, Wurzelstöcke oder Geschiebeablagerungen. In bestimmten Fällen kann auch die Beseitigung von Fischfallen durch Reliefanpassungen oder Materialablagerungen in Betracht gezogen werden.

Es wird empfohlen, ein Inventar der Standorte am Greyerzer- und am Schiffenensee zu erstellen, die potenziell umgestaltet werden können, und einen fünfjährigen Aktionsplan mit spezifischen Aufwertungsprojekten und einer globalen Budgetschätzung auszuarbeiten.

c) Förderung des Seeforellenbestands

Die Seeforelle ist nicht nur eine in der Schweiz bedrohte Art, sondern sie ist auch von grossem fischereilichem Interesse für die Sportfischerei und eine Möglichkeit zur Diversifizierung bei einem Rückgang einer gefragten Art, sofern die Bestände ausreichen.

Der Seeforellenbestand im Greyerzer- und im Schifflensee ist derzeit sehr tief. Dieser Art wurde 2002 Priorität eingeräumt (WFN, 2014) und zahlreiche Wanderhindernisse wurden identifiziert. Es ist wünschenswert, die Sanierung dieser Hindernisse voranzutreiben, um die freie Wanderung der Fische wiederherzustellen und einen Seeforellenbestand zu bilden, der fischereilich nutzbar ist und mittelfristig auf dem Nachwuchs aus den beiden Stauseen basiert. Es sei zudem erwähnt, dass es der Lebenszyklus dieser Art erlaubt, sich in diesem Fall fortzupflanzen, ohne die negativen Auswirkungen von Schwall und Sunk oder der Sedimentation in den Stauseen zu spüren zu bekommen.

Für diese Art wird eine grosse Aufstockung des Besatzes mit wilden, einheimischen Seeforellenbrütlingen empfohlen, hauptsächlich in den Zuflüssen (Brütlinge), aber auch direkt im See (Vorsommerlinge). Um an die erforderlichen Eier zu gelangen, muss eine interkantonale Zusammenarbeit angestrebt werden. Bei Schwierigkeiten ist es auch denkbar, zusätzlich auf Eier von Bachforellen aus dem Einzugsgebiet zurückzugreifen.



Abb. 9: Die Seeforelle ist nicht nur zu bevorzugen, weil es sich um eine einheimische, auf nationaler Ebene bedrohte Art handelt, sondern auch, weil sie eine für die Sportfischerei interessante Diversifizierung ermöglicht, selbst wenn der Ertrag gering ist. Hier eine mit der Angel in einem kleinen Zufluss zum Genfersee gefangene Seeforelle (mit der freundlichen Genehmigung von J. Lang).

7.2 FISCHEREIBEWIRTSCHAFTUNG

a) Anpassung des Kontrollhefts

Das gegenwärtig gültige Kontrollheft sollte dahingehend abgeändert werden, dass mehr Informationen gesammelt werden können, die für eine langfristige Fischereibewirtschaftung nützlich sind. Die Daten zum Fangaufwand sind lückenhaft und die zur Berechnung des Fischereiertrags pro Hektare verwendeten Gewichte der verschiedenen Arten sind umstritten, da sie auf alten und unvollständigen Probenahmen beruhen.

Folgende Angaben könnten von den Fischern verlangt werden:

- Obligatorische Eintragung jedes Angelausflugs, wobei das Datum am gleichen Tag und vor Fischereibeginn eingekreist werden muss.
- Obligatorische Eintragung des Gesamtgewichts am Ende des Tages (Pflicht, eine Waage auf dem Boot mitzuführen).

In Anbetracht der geringen Präzision der so erhaltenen Gewichte, wird auch empfohlen, zum Beispiel alle drei Jahre eine Beprobung der Fänge vor Ort vorzunehmen, um genaue biometrische Daten zu den Fängen zu erhalten, z. B. bei Fischereibeginn.

b) Markierung der eingesetzten Brütlinge und Vorsommerlinge

Angesichts der Bedeutung, die der Wiederbevölkerung in den Diskussionen über die Fischereibewirtschaftung zukommt, ihrer potenziellen Kosten und der Ungewissheit über ihre tatsächliche Effizienz, wird empfohlen, auf Markierungen basierende Studien zur Erfolgskontrolle (Ertrag) durchzuführen. Diese Studien sollten auf einer Versuchsanordnung über drei oder vier Kontrolljahre beruhen und könnten die drei fraglichen Arten betreffen.

8. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Fischereibewirtschaftung im Greyerzer-, Schiffenen- und Schwarzsee in den letzten Jahren ist kohärent und entspricht dem Sinn des Bundesgesetzes über die Fischerei. Die Bewirtschaftung des Schwarzsees muss nicht geändert werden, da jeglicher Besatz überflüssig ist.

Angesichts des künstlichen Charakters der erwähnten Stauseen und der wahrscheinlichen Verschlechterung der Funktionalität der Laichplätze in gewissen Jahren wird empfohlen – wenn man die Sportfischerei fördern möchte – einen Besatz zum Erhalt des Hecht- und Zanderbestandes (geringer Besatz) durchzuführen und die Wiederbevölkerung mit Forellen stark zu erhöhen. Es wird ebenfalls empfohlen, die Ufer und Zuflüsse weiter aufzuwerten, um die natürliche Fortpflanzung zu fördern, dies nach einem Fünfjahresplan, der auf Massnahmen basiert, für die Potenzial festgestellt wurde.

Mit der hier empfohlenen Wiederbevölkerung werden die folgenden Ziele verfolgt: Schwankungen der Fangzahlen von einem Jahr zum nächsten sollen vermieden werden, indem man versucht, Ertragsrückgänge in Zusammenhang mit ungünstigen hydrologischen und somit ökomorphologischen Bedingungen zu vermeiden. Mit Ausnahme des Seeforellenbesatzes über einen Zeitraum von ein paar Jahren, sollte vermieden werden, der einen oder anderen Art durch Besatz in grossem Umfang den Vorzug zu geben, was den aktuellen Fischbestand verändern würde, der heute noch hauptsächlich aus natürlicher Fortpflanzung hervorgeht. Entsprechend der Kontrollergebnisse des empfohlenen Besatzes (Markierung), kann der Besatz mit der einen oder anderen Art aufgehoben oder angepasst werden.

Weitere Massnahmen, wie die Verbesserung der Kontrollhefte, ein verstärktes Monitoring der Fischfauna und Erfolgskontrollen der Wiederbevölkerung werden vorgeschlagen, um den Kenntnisstand zu verbessern und die fischereiliche Bewirtschaftung zu optimieren, aber auch, um eine Information und Diskussionen zu ermöglichen, die auf Fakten beruhen.

Diese Optimierung der fischereilichen Bewirtschaftung, die gleichzeitig das «Hobby Fischen» und die aquatische Biodiversität fördern will, erfolgt in einem langfristigen Prozess, der nur möglich ist, wenn die Ressourcen erhöht und von allen betroffenen Akteuren Sachkenntnisse erworben werden.

ECOTEC ENVIRONNEMENT S.A.



Patrick Durand, ECOTEC ENVIRONNEMENT S.A. / Mai 2017

9. LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- Arrignon, J. (1991). "Aménagements piscicoles des eaux douces", Technique et Documentation Lavoisier (589 p).
- Bruslé, J. & J.-P. Quignard (2001). Biologie des poissons d'eau douce européens, Lavoisier, p. 625.
- Celikkale, M., W. van Densen, B. Steinmetz & R. Hughes (1990). "Inland fisheries of Turkey."
- Cowx, I. (1997). "L'introduction d'espèces de poissons dans les eaux douces européennes: succès économiques ou désastres écologiques?" Bulletin Français de la Pêche et de la Pisciculture(344-345): 57-77.
- Crivelli, A. (1995). "Are fish introductions a threat to endemic freshwater fishes in the northern Mediterranean region?" Biological Conservation 72(2): 311-319.
- Dr. Kirchhofer, A. "Gestion piscicole des lacs dans le canton de Fribourg avec compléments 2014". Rapport sur mandat du Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg. Avril 2002 /janvier 2014. WFN.
- FFSP. Une notice intitulée « Objectifs gestion des lacs fribourgeois, selon audit » (5 pages, 23.02.2017) ainsi que différents courriers et articles de presse transmis par la FFSP.
- Goubier, J. (1977). "Intérêt piscicole des introductions de sandres (*Lucioperca lucioperca* L.)." Bulletin Français de Pisciculture(265): 153-155.
- Kell, L. (1985). The impact of an alien piscivore the zander (*Stizostedion lucioperca* (L.)) on a freshwater fish community, University of Liverpool.
- Kiener, A. (1968). "L'évolution des populations de sandre dans deux étangs méditerranéens." Actes de la Réserve de Camargue n° 36.
- Lambert, A. (1997). "Introduction de poissons dans les milieux aquatiques continentaux:«Quid de leurs parasites?»." Bulletin Français de la Pêche et de la Pisciculture(344-345): 323-333.
- Linfield, R. & R. Rickards (1979). "The zander in perspective." Aquaculture Research 10(1): 1-16.
- Löffler, H. (1996). The pikeperch (*Stizostedion lucioperca*) in Lake Constance : an example of a successful introduction? . Stocking and introduction of fish. C. I.G. (Eds). Oxford, Fishing News Books Ltd
- Noël, Ch. (1996). Quelques aspects de biométrie et de biologie du Sandre (*Stizostedion lucioperca*) dans le lac artificiel de la Gruyère. Travail de diplôme. Université de Neuchâtel.
- Popova, O. & L. Sytina (1977). "Food and feeding relations of Eurasian perch (*Perca fluviatilis*) and pikeperch (*Stizostedion lucioperca*) in various waters of the USSR." Journal of the Fisheries Board of Canada 34(10): 1559-1570.
- Poulet, N. (2004). Le sandre (*Sander lucioperca* (L.)): biologie, comportement et dynamique des populations en Camargue (Bouches du Rhône, France), Université Paul Sabatier-Toulouse III.
- SFF. Statistiques de captures et repeuplements fournie par la et disponibles sur le site de l'Office fédéral de l'environnement.

- Townsend, C. R. & T. A. Crowl (1991). "Fragmented population structure in a native New Zealand fish: an effect of introduced brown trout?" *Oikos*: 347-354.
- Tufféry, G. (1977). Recherches sur la bucéphalose à *Bucephalus polymorphus* Baer 1827: introduction à l'écopathologie des systèmes piscicoles.
- Wallet, M. (1984). La bucéphalose larvaire à *Bucephalus polymorphus* Baer, 1827 (Trematoda; Digenea): biologie de la cercaire et aspects épidémiologiques dans le sud-est de la France.
- Wallet, M. & A. Lambert (1986). "Enquête sur la répartition et l'évolution du parasitisme à *Bucephalus polymorphus* Baer, 1827 chez le mollusque *Dreissena polymorpha* dans le Sud-Est de la France." *Bulletin Français de la Pêche et de la Pisciculture*(300): 19-24.
- Wallet, M., A. Theron & A. Lambert (1985). "Rythme d'émission des cercaires de *Bucephalus polymorphus* Baer, 1827 (Trematoda, Bucephalidae): en relation avec l'activité de *Dreissena polymorpha* (Lamellibranche, Dreissenidae) premier hôte intermédiaire." *Annales de parasitologie humaine et comparée* 60(6): 675-684.
- Welcomme, R. L. (1988). International introductions of inland aquatic species, Food & Agriculture Org.

Procès-verbal de l'audition de la Fédération fribourgeoise des sociétés de pêche

Lieu : Berne, localités de AD!VOCATE,

Date: 23 janvier 2017, 14:00 – 16:06

Personnes présentes:

Monsieur Bernard Jaquet	FFSP
Monsieur Michael Josef	FFSP
Maître Rudolf Muggli	AD!VOCATE
Maître Romana Čančar	AD!VOCATE
Madame Déborah Sangsue	Procès-verbal

Ordre du jour:

1. Mots de bienvenue
 2. Explication concernant le mandat et le but de l'audition
 3. Audition concernant les points suivants:
 - a. Application de l'article 31 de la loi du 15 mai 1979 sur la pêche ainsi que des dispositions réglementaires
 - b. Signification des termes de « repeuplement et d' « alevinage »
 - c. Utilisation des 30% du produit de vente des permis de pêche
 4. Divers
-

1. Mots de bienvenue

(1) La séance est ouverte à 14h00. **Maître Muggli** souhaite la bienvenue aux participants. Il constate la présence de M. Bernard Jaquet et de M. Michael Josef et les remercie de leur présence.

(2) **Maître Muggli** explique qu'un procès-verbal est tenu, sera rédigé en séance et sera envoyé aux parties après la séance.

Les participants sont d'accord d'être enregistrés par un dictaphone.

Mention au procès-verbal : **Maître Muggli** constate à 16h11 que le dictaphone n'a pas fonctionné.

Sur question de M. Josef, **Maître Muggli** précise que le procès-verbal va leur être envoyé, qu'ils pourront le commenter et que celui-ci sera utilisé par leur étude dans le cadre de l'audit. Il sera annexé à l'audit. Le Service des forêts et de la faune (ci-après : SFF) a formulé les questions auxquelles l'audit devra répondre. Ils ne seront toutefois pas entendus dans le cadre du présent audit.

(3) **Maître Muggli** souligne qu'il n'a trouvé que le mandat dans sa version allemande. M. Josef lui montre le mandat en français.

Mention au procès-verbal: une copie dudit mandat sera faite à la fin de l'audition.

Maître Muggli souligne l'importance de disposer de la version francophone du mandat pour une question de terminologie.

(4) Chacune des personnes présentes à la séance est invitée à se présenter.

M. Jaquet est le président de la Fédération Fribourgeoise des Sociétés de Pêche (ci-après : FFSP) qui regroupe toutes les sociétés de pêche fribourgeoises et qui sont réparties par régions ou par districts (ce système prévaut dans la plupart des cantons suisses). Il s'exprime en français. La FFSP est elle-même membre de la Fédération suisse de pêche. M. Jaquet souligne que tous les pêcheurs ne sont pas membres d'une société de pêche et qu'il ne connaît pas exactement le nombre de pêcheurs dans le canton de Fribourg

M. Josef est caissier à la FSSP. Il s'exprime en allemand. Il travaille sur ce thème avec M. Jaquet et avec une ou deux autres personnes de la FSSP. Il souligne l'importance de la langue dans l'interprétation de la réglementation. La loi utilise parfois des termes différents en français ou en allemand.

Maître Muggli et **Maître Čančar** sont associés à l'Etude qui a été mandatée pour l'audit. **Mme Sangsue** est la secrétaire pour le procès-verbal d'audition.

2. Explications concernant le mandat et le but de l'audition

(5) **Maître Muggli** donne lecture de l'ordre de jour figurant dans la lettre du 14.12.2016. Maître Muggli rappelle également le contexte dans lequel son Etude a été mandatée.

Le 18 mars 2016, un mandat parlementaire a été déposé par dix cosignataires. Ledit mandat exigeait en outre qu'un audit sur le bon fonctionnement du SFF soit réalisé. Le mandat et la proposition pour un audit ont été acceptés par le Grand conseil le 05 octobre 2016. L'audit doit être réalisé par des personnes externes. La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après : DIAF) a contacté leur Etude afin que

leur Etude traite la partie juridique de l'audit, c'est-à-dire qu'ils répondent aux trois questions juridiques figurant au point A de l'audit, à savoir l'application de l'art. 31 de la loi du 15 mai 1979 sur la pêche, la clarification des termes de repeuplement et d'alevinage et l'utilisation des 30% du produit de vente des permis de pêche.

(6) **M. Josef** explique qu'avant 2002, la FFSP s'occupait des lacs cantonaux ouverts à la pêche. En 2013, la FFSP a demandé à consulter les comptes de l'Etat afin de connaître les montants consacrés à l'alevinage. Il aurait été alors constaté que peu d'alevinage a été fait et que toutes les sommes perçues n'avaient pas été attribuées à l'alevinage.

(7) **Maître Muggli** précise qu'il s'agit d'une audition et donne la parole aux personnes auditionnées.

Mention au procès-verbal: Le dictaphone est enclenché à 14h13. Maître Muggli constate à 16h11 que le dictaphone n'a pas fonctionné.

(8) **M. Josef** demande si l'Etude a eu des contacts avec M. Wicky, chef du SFF. Maître Muggli confirme avoir effectivement eu des contacts avec lui et qu'il leur a fourni un certain nombre de documents nécessaires à l'audit.

3. Audition concernant les points suivants:

a. Application de l'article 31 de la loi du 15 mai 1979 sur la pêche ainsi que des dispositions réglementaires (interprétation / Auslegung)

(9) **M. Josef** commence par expliquer que la taxe de repeuplement prévue par le règlement concernant l'exercice de la pêche concédé par permis et l'attribution de 30% au moins du produit des permis de pêche à la ligne au repeuplement sont deux thèmes qui doivent être traités séparément bien qu'ils soient étroitement liés.

(10) **M. Josef** donne lecture de l'art. 31 de la Loi sur la pêche du 15 mai 1979 (RS 923.1 ; ci-après : LPêche) qui dispose à son alinéa 1 que « le Service pourvoit au repeuplement des eaux sur lesquelles s'étend la régence de la pêche. A cet effet, il exploite ou fait exploiter des établissements et des installations de pisciculture » et à son alinéa 3 que « 30 % au moins du produit des permis de pêche à la ligne sont affectés au repeuplement des eaux soumises à la régence ». Il donne ensuite lecture l'art. 41 LPêche, et plus particulièrement de sa lettre e (« Le Conseil d'Etat peut prendre toutes autres mesures techniques ou financières en vue : e) de remettre en état et d'améliorer les eaux piscicoles publiques »). Suite à la lecture des deux dispositions, il souligne que la loi utilise le terme « repeuplement » à l'art. 31 et que la remise en état et l'amélioration des eaux piscicoles sont prévues à l'art. 41 LPêche. Il faut donc en déduire que la taxe de 30% ne peut donc pas servir à financer des projets de renaturation ou de biotope. Cela est d'ailleurs confirmé par le message No 108 du 28.12.1978 qui prévoit que « que la nouvelle loi devait accorder aux intérêts de la pêche sportive une attention spéciale ».

(11) **M. Josef** constate qu'au niveau terminologique, la loi ne définit pas la notion de repeuplement et que ce terme doit dès lors être précisé. Lorsque la LPêche fribourgoise a été adoptée, celle-ci renvoyait à la Loi fédérale du 14 décembre 1973 sur la pêche (ci-après : LFSP 1973) dans son préambule (« vu la loi fédérale du 14 décembre 1973 sur la pêche »). La LPêche a par la suite été modifiée mais elle continue de se référer à la LFSP 1973 dans son préambule. L'art. 16 LFSP 1973 disposait que les « cantons encouragent l'empoissonnement des eaux libres » (en allemand : « Die Kantone fördern die Besetzung der offenen Gewässer mit Fischen »).

Dans le Message de la Feuille Fédérale du 2 avril 1973 (p. 654) que M. Josef lit, le Conseil fédéral précise qu'un bon rendement piscicole ne peut souvent être assuré que par l'empoisonnement, c'est-à-dire par l'immersion de jeunes poissons dans les eaux (...). Selon l'alinéa premier de cet article, les cantons sont tenus d'encourager l'empoisonnement des eaux libres et d'exploiter ou de surveiller les établissements de pisciculture nécessaires à cet effet (en allemand : « Da der Wasserhaushalt namentlich durch zivilisatorische Veränderungen nachteilig beeinflusst wurde, kann oft nur noch die Besatzwirtschaft, das heisst die Besetzung der Gewässer mit Jungfischen, einen guten Fischertrag gewährleisten »). La volonté du législateur ne fait donc aucun doute vu qu'il utilise les termes « immersion de jeunes poissons » et « empoisonnement ». En conclusion, le terme repeuplement doit donc être interprété au sens voulu par le législateur, c'est-à-dire compris comme « l'immersion de poissons » (soit l'alevinage).

De plus, lors de l'adoption de la LPêche (séances du Grand Conseil fribourgeois du 7 février 1979 et du 13 février 1979), M. le Rapporteur a indiqué que « l'article 31 contient les dispositions d'application des articles 16 et 17 de la loi fédérale ». A l'époque, la loi fédérale à laquelle M. le Rapporteur se référait était la LFSP 1973. Vu que M. le Rapporteur se réfère explicitement à la LFSP 1973, pour l'interprétation du terme repeuplement, il faut prendre en considération cette loi et plus précisément les art. 16 et 17 auxquels se réfèrent le Rapporteur (en particulier les termes « empoisonnement des eaux libres » / « Besetzung mit Fischen »).

(12) **M. Josef** conclut en affirmant qu'il ne fait dès lors aucun doute que le terme repeuplement doit être compris au sens historique, c'est-à-dire comme le « l'alevinage » (Besatz mit Fischen).

Il ajoute que sur le site internet du SFF, sous l'onglet « historique », un document retrace les origines du SFF et qu'il ressort dudit document que le terme alevinage était déjà utilisé par la loi en 1895 (« le prix du permis de pêche à la ligne double (20 francs), la différence permettant de financer l'alevinage des cours d'eau dans lesquels cette activité est autorisée (article 47) »).

(13) Concernant la taxe de repeuplement pour le permis de pêche, elle est prévue par un règlement concernant l'exercice de la pêche concédé par permis. Cette taxe de repeuplement ne doit être payée que par les détenteurs d'un permis qui ne sont pas membres d'une société participant à la gestion piscicole des eaux du canton. Ce règlement est toujours adopté pour une période de trois ans. Dans le règlement concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 1995, 1996 et 1997, l'art. 6 prévoit que celui qui dispose d'un permis doit également payer une taxe de repeuplement. Il ne contient toutefois aucune précision concernant l'usage qu'il est fait de la taxe mais le terme utilisé par la loi est « repeuplement ».

Dans le règlement cantonal concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 1998, 1999 et 2000, on peut constater que la taxe a doublé. Désormais, la taxe sert aussi à financer l'amélioration des biotopes (art. 6 al. 5).

M. Josef a recherché les motifs du doublement de taxe. Ce doublement tire son origine d'une proposition de la FFSP. Elle a été adoptée sous condition que les sommes perçues soient entièrement utilisées pour l'alevinage. Il n'a toutefois pas trouvé le procès-verbal de la séance durant laquelle le doublement de la taxe aurait été décidé.

Mention au procès-verbal : les mandataires vont requérir auprès du SFF le procès-verbal de la séance de la commission du 03.11.1997 durant laquelle la modification du montant de la taxe aurait été discutée.

Il n'a toutefois pas trouvé de procès-verbal concernant l'adoption de ce règlement en 1997 par l'autorité.

Le règlement du 21 août 2012 concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 2013, 2014 et 2015 (ci-après : RPêche 2013-2015) a également été modifié et l'utilisation pour laquelle la taxe est utilisée a été étendue. En effet, l'art. 8 RPêche 2013-2015 prévoyait qu'outre le financement de repeuplements piscicoles et les améliorations des biotopes, la taxe de repeuplement pouvait aussi servir au suivi des populations piscicoles. La notion de suivi piscicole est de son avis vague (« schwammig »). M. Jaquet indique que le but de la disposition était de, par exemple, faire une étude spécifique sur l'évolution d'une espèce.

b. Conclusion : Signification des termes de « repeuplement et « d'alevinage »

(14) **M. Josef** explique que la réglementation fribourgeoise fait une différence entre le repeuplement et l'amélioration des biotopes et que la taxe de repeuplement ne peut dès lors servir à remettre en état et d'améliorer les eaux piscicoles publiques. Comme souligné précédemment, la LPêche se base toujours sur l'ancienne LFSP 1973. Selon l'art. 16 LFSP 1973, les cantons doivent encourager l'empoissonnement des eaux libres, c'est-à-dire l'immersion de jeunes poissons dans les eaux libres (selon le Message du Conseil fédéral du 02 avril 1973). M. Josef ajoute qu'il ressort des débats (interprétation historique) que le repeuplement doit être compris au sens d'alevinage.

c. Utilisation des 30% du produit de vente des permis de pêche

(15) **M. Josef** commence par expliquer qu'il faut faire la différence entre la taxe dite de repeuplement et les 30 % du produit des permis de pêche à la ligne affectés au repeuplement des eaux soumises à la régle.

M. Josef précise que s'agissant des « 30% du produit des permis de pêche qui est affecté au repeuplement » prévu par l'art. 31 LPêche, l'art. 1 RPêche 2013-2015 (qui est lu par M. Josef) dispose que le règlement régit l'exercice de la pêche à la ligne dans les eaux cantonales et dans les eaux situées à la limite des cantons voisins, à l'exclusion des eaux privées, des cours d'eau affermés, de ceux qui sont affectés à l'élevage, de ceux sans affectation à la pêche ainsi que des lacs de Morat et de Neuchâtel (dont il y a un concordat intercantonal et dont des règles spécifiques s'appliquent). M. Josef souligne que le règlement ne s'applique donc pas aux eaux affermées, ni aux eaux privées, ni aux petites étendues d'eau. Or, une partie des fonds ont été utilisés dans des points d'eau qui n'étaient pas inclus.

Les sommes perçues par la vente de permis de pêche à la ligne peuvent servir à financer les frais résultant du lâcher de poissons de repeuplement par le garde pêche. Selon la position de la FFSP, cela est acceptable pour autant qu'un décompte précis concernant l'utilisation des sommes perçues soit établi.

M. Josef précise toutefois que conformément à l'al. 3 de l'art. 31 LPêche minimum 30% ne doivent être affectés qu'au repeuplement.

(16) **M. Josef** en vient ensuite à la taxe de repeuplement prévue à l'art. 6 RPêche 2013-2015. Jusqu'à fin 1997, elle ne pouvait être utilisée que pour l'alevinage. A partir du 01.01.1998 jusqu'à fin 2012, la taxe pouvait aussi être utilisée pour l'amélioration des biotopes. Toutefois, les montants consacrés à l'amélioration des biotopes ne peuvent dans aucun cas être pris dans les 30% des recettes de vente de permis destinés à l'alevinage. Plus d'amélioration des biotopes est souhaitable, mais doit être financé autrement. Le règlement (RPêche 2013-2015) définit en son article 8 l'objet de la taxe de repeuplement, ainsi que sa perception. La taxe de repeuplement ne s'applique qu'aux cours d'eau prévus à l'art. 1 RPêche 2013-2015. Les frais du garde pêche pour

le lâcher de poissons de repeuplement et l'amélioration des biotopes peuvent aussi être facturées, à condition qu'un décompte précis soit établi.

Dès le 01.01.2013, la taxe pouvait être utilisée pour l'alevinage, l'amélioration des biotopes et pour le suivi des populations piscicoles. Il faut à nouveau une facture détaillée afin de pouvoir vérifier dans quel but les sommes perçues ont été utilisées.

Malheureusement, la part de la taxe de repeuplement destinée à l'alevinage n'est pas réglée de manière précise dans le règlement (RPêche 2013-2015). Il s'agit d'un point faible dudit règlement. Il faut toutefois partir de l'idée que la taxe de repeuplement peut être utilisée pour les trois points prévus à l'art. 8 du RPêche 2013-2015 (soit le financement de repeuplements piscicoles, le suivi des populations piscicoles et les améliorations des biotopes) vu que le texte contient le terme « et » (et non « ou »). La taxe doit être utilisée pour les trois points et pas que pour un ou deux.

(17) **M. Josef** souligne un autre point faible du règlement qui est l'absence de définition de la notion d'« améliorations des biotopes ». Vu que le but de la taxe est le repeuplement et que la taxe de repeuplement n'était à l'origine utilisée que pour le repeuplement, M. Josef est d'avis que les améliorations des biotopes doivent viser une amélioration des biotopes pour les poissons. Il s'agit de garantir par exemple la reproduction des poissons en encourageant les frayères naturelles ou artificielles. Cela peut se faire par l'introduction d'un substrat approprié dans les eaux pour créer des frayères pour les truites et des ombres (frayères naturelles) ou la mise à l'eau de plateformes flottantes comme celles installées sur le lac de la Gruyère (frayères artificielles). Les mesures de protection contre les crues ne peuvent par contre pas être financées par ladite taxe de repeuplement vu qu'il s'agit d'améliorations pour les humains et non pour les poissons.

Selon l'art. 7 LPêche, le SFF est chargé des tâches directes d'exécution. Selon l'avis de M. Josef, le service peut déléguer des tâches à des privés sous condition qu'il soit le pouvoir adjudicataire, qu'il surveille la planification et l'avancement des travaux et que le règlement des factures rentre dans son budget.

Mention au procès-verbal : M. Josef montre divers relevés de compte en parallèle des explications données ci-dessous.

(18) **M. Josef** explique que la FFSP a demandé à consulter la comptabilité afin de connaître les montants consacrés à l'alevinage. La FFSP a notamment analysé les comptes des années 2002 à 2015 et a constaté plusieurs manquements dans la comptabilité qu'ils auraient signalés à Mme Garnier. Ils ont aussi constaté une différence entre les montants perçus dans le cadre de l'art. 31 al. 3 LPêche et les dépenses liées au repeuplement. Mme Garnier leur aurait indiqué que les décomptes 2014 et 2015 avaient été contrôlés par l'Inspection des finances (IF).

M. Josef a par exemple remarqué que les montants perçus dans le cadre de la taxe de repeuplement n'avaient pas été inscrits en produits de l'exercice. Par contre, les dépenses liées à la taxe de repeuplement apparaissent dans les relevés de compte. En 2016, les montants perçus dans le cadre de la taxe de repeuplement s'élevaient à CHF 54'537.50. M. Jaquet souligne qu'il est important que tous les montants perçus dans le cadre de la taxe de repeuplement apparaissent dans les comptes car ils permettent de savoir si le minimum de 30% a ou non été respecté.

M. Josef continue l'analyse des comptes en affirmant que d'autres revenus n'apparaissent pas dans les relevés de compte. Par exemple, les exploitants de centrales électriques paient des indemnités pour la perte de rendement de la pêche. Or ces sommes perçues dans ce cadre n'apparaissent nullement dans les comptes. M. Jo-

sef aurait eu des contacts avec M. Marc Mettraux qui l'aurait informé que les sommes perçues par l'Etat s'élèveraient chaque année à CHF 11'300.-

(19) **M. Josef** constate aussi que les recettes liées aux pollutions par ex. la pollution de la Glâne n'apparaissent pas non plus dans les relevés de compte. Pour la pollution de la Glâne (mise à l'eau de truitelles), un peu plus CHF 200'000 ont dû être versés au canton de Fribourg. Par souci de transparence, ce montant devrait apparaître dans les comptes de l'Etat.

Maître Muggli signale que leur audit ne va pas analyser les comptes mais qu'un audit financier est également prévu. Sur question de Maître Muggli, M. Josef ne pense pas qu'ils vont être entendus dans le cadre de l'audit financier. Ils n'ont pas été contactés et il ne pense pas que cela soit prévu. Ceci est regrettable.

Maître Čančar souligne également que les concessions ne font en principe pas parti du mandat. Mais que cela permet d'avoir une vue d'ensemble.

(20) **M. Josef** ajoute que d'autres montants qui devraient peut-être figurer dans les comptes n'apparaissent pas dans ceux-ci comme par exemple celui lié aux dépôts. En principe, un dépôt de CHF 50 doit être payé par le titulaire du permis. Ce dépôt n'est restitué que si le titulaire rend son carnet de contrôle dûment rempli à un office de délivrance. M. Josef est d'avis que tous les titulaires du permis ne rendent pas à temps leur carnet de contrôle et que l'Etat doit donc garder une partie des dépôts perçus. Il ne connaît toutefois pas le montant exact et indique que ce montant n'apparaît nulle part dans les comptes.

M. Josef indique également qu'il a constaté que certaines dépenses semblent avoir été facturées à deux reprises. Par exemple, le repeuplement des eaux affermées qui a été d'une part facturé aux fermiers (conformément à l'art. 3 al. 3 de l'Ordonnance du 12 octobre 2015 fixant les conditions de mise aux enchères et d'affermage des lots de pêche pour la période 2016–2021 (OAff)) et qui d'autre part apparaît aussi dans les relevés de comptes de 2014 et 2015 dans les eaux soumis à patente.

M. Josef a fait le même constat dans le cas de dommages par des pollutions ou de vidage de lacs artificiels. Dans le cas du vidage du lac Hongrin, qui a fait des dégâts dans la rivière Hongrin en dessous, le canton a repeuplé cette rivière alors qu'une partie serait affermée. M. Josef exprime son étonnement de voir que les dépenses liées au repeuplement de la rivière Hongrin apparaissent dans les comptes de l'Etat vu qu'en principe, le concessionnaire aurait dû payer. En effet, vu que le perturbateur est connu, le repeuplement n'aurait pas dû être financé par les sommes perçues par la vente de permis. Il en va de même dans le cas de la pollution de la Glâne et de l'assainissement de la Jogne (la Jogne devait être assainie entre le barrage de Montsalvens et le Lac de la Gruyère par le Groupe E). M. Josef précise qu'une comptabilité plus précise serait nécessaire, ainsi qu'un accès à toutes les pièces justificatives afin de déterminer l'utilisation des fonds.

(21) **M. Josef** signale aussi que le garde pêche est financé par le canton de Fribourg mais qu'ils n'ont pas de comptabilité détaillée. Il désirerait avoir plus d'informations, en particulier concernant son taux horaire et leurs tâches effectuées. Il se demande si le décompte d'un montant forfaitaire est admissible.

M. Josef se demande si le canton doit fournir à la FFSP un décompte financier des recettes et dépenses annuel. La LPêche ne contient aucune disposition réglant l'accès aux comptes à la FFSP. L'accès aux comptes est cependant garanti par la loi sur la transparence. M. Josef précise que la FFSP a obtenu les documents à l'aide de l'avocat et qu'une base légale spécifique serait la bienvenue. Ils n'ont pas réussi à avoir accès

à certaines pièces justificatives demandées. Il se pose aussi la question de la possibilité de recours de la FFSP.

(22) **M. Josef** donne lecture de l'art. 43 LPêche, qui dispose que « les agents chargés de la surveillance de la pêche sont tenus de dénoncer à l'autorité compétente toutes les infractions aux législations sur la pêche et sur les eaux qui parviennent à leur connaissance et de prendre toutes les mesures utiles pour établir les faits, identifier les délinquants et prévenir de nouvelles infractions lecture de l'article ». M. Josef souligne que l'autorité devrait porter plainte contre elle-même vu que le texte de la loi précise que toutes les infractions doivent être poursuivies et que l'autorité doit s'auto contrôler. **M. Muggli** précise qu'il devrait en principe exister une commission parlementaire de gestion chargée du contrôle de l'administration.

(23) **M. Josef** explique que de 1977 à 1980, le canton de Fribourg n'avait pas consacré assez d'argent au repeuplement. Il y avait déjà eu des discussions avec l'Etat à cette époque. M. Corboud, inspecteur en chef des forêts, chasse et pêche avait écrit une lettre et avait reconnu dans ladite lettre que le canton n'avait pas consacré assez d'argent au repeuplement. Un arrangement avait été trouvé qui consistait à mettre à l'eau une quantité supplémentaire de poissons pendant 5 ans.

(24) **M. Josef** explique que le canton de Fribourg a en 2016 proposé un arrangement qui a cependant été refusé. Cependant, la différence de l'époque où le canton avait écrit en reconnaissant le déficit et en précisant le remboursement (qui se faisait sur mise à l'eau direct de poissons), M. Josef précise que la FFSP n'a pas reçu de lettre claire sur l'alevinage et que la proposition ne leur convenait pas car une bonne partie des sommes perçues étaient attribuées à des projets de revitalisation alors qu'elles auraient dû entièrement être attribuées à l'alevinage. M. Josef insiste sur le fait que le repeuplement doit être compris au sens d'alevinage (comme évoqué précédemment).

(25) **M. Josef** souligne également que le Service des Forêts et de la Faune du canton de Fribourg ne déploie en générale pas les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la réglementation fribourgeoise sur la pêche. Le Service des Forêts et de la Faune du canton de Fribourg n'a pas vraiment financé de projets d'amélioration de biotopes, ni de revitalisation. La plupart des projets aurait été initiée et financée par des privés (par exemple le groupe e, courant vert) ou été demandé par la FFSP. Il signale également que le niveau du lac de la Gruyère est particulièrement bas, ce qui a un impact sur la reproduction des poissons. Le même problème se pose au lac de Schiffenen. Le canton de Fribourg devrait donc aleviner afin de combler le déficit de poissons.

M. Jaquet précise que l'OFEV met actuellement en priorité la revitalisation. Il précise que la FFSP est aussi pour la revitalisation. Il souligne toutefois que le Canton de Fribourg n'a presque mené aucun projet de revitalisation.

M. Josef demande dans quel but les 70% restant doivent être utilisés par le canton de Fribourg. La loi ne précise pas à quelle fin doit être utilisé ce montant et il n'a rien trouvé à ce sujet.

4. Divers

(26) **Maître Muggli** prend note des coordonnées de M. Josef.

(27) **Maître Muggli** remercie les participants pour leur témoignage et met un terme à la séance d'audition à 16h06.

Bern, le 23 janvier 2017

Rédactrice du procès verbal: Déborah Sangsue

Protokoll der Anhörung des Amtes für Wasser und Fischerei (WaldA) des Kantons Freiburg

Datum: 4. April 2017

Zeit: 15:30 – 16:45

Anwesend:

Herr Dominique Schaller

Amtsvorsteher WaldA

Herr Jean-Daniel Wicky

Fischereiverwalter WaldA

RA Rudolf Muggli

AD!VOCATE

RA Romana Čančar

AD!VOCATE

Herr Dominik Zürcher

AD!VOCATE (Protokoll)

Traktanden:

1. Begrüssung
 2. Information über den Stand der Arbeiten
 3. Kernaussagen aus der Anhörung des FVF
 4. Stellungnahme zu den Aussagen des FVF
 5. Varia
 6. Weiteres Vorgehen
-

1. Begrüssung

RA Muggli begrüsst die Herren Schaller und Wicky und stellt ihnen RA Čančar und Herr Zürcher (fürs Protokoll) vor.

Gegenstand der Anhörung ist das auf einen parlamentarischen Vorstoss zurückgehende, beim WaldA durchzuführende Audit. Der rechtliche Teil des Audits (Teil A) wird dabei von AD!VOCATE durchgeführt.

In erster Linie soll die heutige Anhörung der Klärung von Begrifflichkeiten dienen und den Vertretern des WaldA Gelegenheit bieten, sich zu den Aussagen des Freiburger Verbandes der Fischereivereine (nachfolgend FVF) zu äussern.

2. Information über den Stand der Arbeiten

RA Muggli informiert über den Stand der Arbeiten und über die Anhörung vom 23. Januar 2017 mit den Herrn Jaquet und Josef vom FVF und gibt den Herren Schaller und Wicky Gelegenheit zur Stellungnahme im Sinne der Waffengleichheit. Die Kernaussagen aus der Anhörung des FVF werden nachfolgend kurz dargestellt.

3. Kernaussagen aus der Anhörung des FVF

Der FVF ist der Meinung, dass 30% des Ertrags aus dem Verkauf der Fischereipatente ausschliesslich für Besatzmassnahmen verwendet werden dürfen.

Er hat sich weiter dahingehend geäussert, dass er für die Wiederbevölkerung zwei Finanzierungsquellen sieht, nämlich einerseits die 30% des Ertrags aus dem Verkauf der Fischereipatente und andererseits die Erträge aus der Wiederbevölkerungstaxe, welche Fischer bezahlen müssen, welche nicht einem Verein angeschlossen sind, der für Renaturierungen sorgt.

Der FVF ist der Meinung, dass die 30% des Ertrags aus dem Verkauf der Fischereipatente nur für Besatzmassnahmen zu verwenden sind, für Renaturierungen müssen die übrigen 70% dienen.

Das Gesetz vom 15. Mai 1979 des Kantons Freiburg über die Fischerei (SGF 923.1; nachfolgend: Fischereigesetz FR) stützt sich auf das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1973 über die Fischerei (BGF; SR 923.0; nachfolgend aBGF). Der Besatz der Gewässer mit Fischen sei damals der einzige Begriff gewesen. Der FVF zeigte dazu die Botschaft vom 24. Januar 1973 zum aBGF. Der gute Fischerertrag sei nur mit Fischbesatz zu gewährleisten.

Für den FVF auch wichtig sei die Verdoppelung der Wiederbevölkerungstaxen, welche im Rahmen der Änderung des Reglements über die Ausübung der Patentfischerei (FischR; SGF 923.12; nachfolgend: Reglement) stattgefunden habe. Die Konsultativkommission für die Fischerei habe sich am 3. November 1997 mit dem Thema auseinandergesetzt – dar-

aus ergebe sich, dass eine Verdopplung bejaht wurde unter der Voraussetzung, dass das Geld nur für Besatzmassnahmen verwendet würde.

Zusammenfassend kommt der FVF zum Schluss, dass gestützt auf die Änderungen des Reglements und die historische Auslegung des Fischereigesetzes FR sich die 30% des Ertrags aus dem Verkauf der Fischereipatente auf Besatzmassnahmen beziehen müssen.

Im zweiten Teil der Anhörung vom 23. Januar 2017 ging es um die Frage, wie die 30% des Ertrags aus dem Verkauf der Fischereipatente verwendet werden können.

Gemäss Art. 1 des Reglements könnten nur bestimmte Gewässer gemeint sein und nicht Gewässer im Allgemeinen. Der FVF hat auch gesagt, die Aufschlüsselung im Budget bzw. den Abrechnungen des WaldA sei zu wenig detailliert.

Für den Besatz mit Fischen gäbe es noch weitere Einnahmequellen neben den erwähnten 30%. Mit gewissen Wasserkraftwerksbetreibern sei im Rahmen der Konzessionsvergabe abgemacht worden, dass sie sich an Besatzmassnahmen beteiligen. Ausserdem seien mit Erträgen aus Schadenersatzzahlungen Besatzmassnahmen bezahlt worden. Weiter erforderten Tagespatente ein Depot, welches nicht immer zurückgefordert werde.

Man habe weiter festgestellt, dass mit den Einnahmen auch der Besatz von Pachtgewässern unterstützt werde, welche gemäss Reglement ausgeschlossen wären.

4. Stellungnahme zu den Aussagen des FVF

Herr Wicky erläutert, dass die Fischerei im Kanton Freiburg ein Regalrecht darstelle. Grundsätzlich gehörten somit alle Einnahmen aus diesem Regalrecht dem Staatsrat. Im Fischereigesetz FR habe man festgelegt, dass 30% des Ertrags aus dem Verkauf der Fischereipatente für die Wiederbevölkerung der Gewässer verwendet wird. Der Begriff der Wiederbevölkerung sei (schon historisch) weiter gefasst als der von Besatz, da auch die natürliche Wiederbevölkerung miteinbezogen wird. Das Bundesamt für Umwelt äussere sich in der Publikation „Genetik und Fischerei“ aus dem Jahr 2016 zur Wiederbevölkerung. Man unterscheide die künstliche (Besatz) von der natürlichen Wiederbevölkerung (die Fische sollen sich mithilfe von Lebensraumaufwertungen natürlich fortpflanzen können). Nur wenn das nicht klappt, setze man Jungfische ein. Erst als *ultima ratio* komme der Besatz infrage.

Einsatz von Fischen zur Ertragserhöhung, damit man mehr fangen kann, sei heute nicht mehr aktuell. Man habe früher erwachsene, fangfertige Fische eingesetzt. Diese Fische hätten jedoch keine Überlebenschance gehabt, da sie nicht in einer natürlichen Umgebung aufgewachsen sind. Es hätten sich ausserdem tierethische Fragen gestellt.

Art. 31 Abs. 3 des Fischereigesetzes FR legt fest, dass 30% des Ertrags aus dem Verkauf der Fischereipatente für die Wiederbevölkerung der Gewässer verwendet werden. Es heisse nirgends, was mit den anderen 70% zu machen ist. Das seien grundsätzlich Staatseinnahmen aus einem Regalrecht und gingen als solche direkt in die Staatskasse. Die Gelder seien nicht zweckgebunden oder einem Fonds zugewiesen.

Die Wiederbevölkerungstaxe („taxe de repeuplement“) ist in Art. 7 des Reglements geregelt. Danach wird sie für die Finanzierung der Wiederbevölkerung, die Überwachung der Fischbestände und die Verbesserung der Biotop verwendet. Es heisse nirgends, dass die Fischer das Geld bekommen. Es handle sich um eine zweckgebundene Staatseinnahme. Historisch habe der FVF gewisse Aufgaben wahrgenommen, die heute das WaldA wahrnimmt. In einem ersten Schritt sei die Bewirtschaftung der Seen zum Kanton gekommen, die Aufsicht über die Flüsse blieb beim FVF.

30% des Ertrags aus dem Verkauf von Fischereipatenten für Flüsse gingen zum FVF, dieser müsse aber dem WaldA ein Budget unterbreiten, wie das Geld eingesetzt wird. Das Geld werde erst mit Vorlegen der Abrechnungen ausbezahlt. Das Geld sei für Besatzmassnahmen (Jungfische und nicht Massfische), Monitoring und Revitalisierungsmassnahmen verwendet worden. Der FVF habe somit das Geld für dieselben Massnahmen verwendet, welche jetzt beim WaldA kritisiert werden. Herr Wicky zeigt in diesem Zusammenhang das Budget des FVF.

Das aBGF wurde im Jahr 1991 durch das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (BGF; SR 923.0) ersetzt, welches als Rahmengesetz die Regelung des Besatzes von befischten Gewässern den Kantonen überlässt (Art. 3 Abs. 2 Bst. e BGF). Die Fischerei sei klar ein Regalrecht und die Hoheit liege beim Kanton. Der FVF beziehe sich mit seinen Forderungen auf das Jahr 2002 zurück. Damals sei das neue Recht schon lange in Kraft gewesen.

RA Muggli führt aus, es sei grundsätzlich möglich, das Fischereigesetz FR im Sinne der Bestimmungen des aBGF auszulegen. Denn man habe sich bei Erlass am damaligen Verständnis orientiert. Herr Wicky meint, dass wenn man Diskrepanzen zwischen dem neuen BGF und dem Fischereigesetz FR hätte, dieses hätte anpassen müssen, was nicht geschehen ist.

Bezüglich der Begrifflichkeiten Wiederbevölkerung und Besatz fragt RA Muggli, ob es nie Streit um diese Begriffe gab. Herr Wicky verneint dies. Der Konflikt begann im Jahr 2014, als Fischer durch das WaldA angezeigt wurden, da sie ohne Bewilligung Zander (keine landestypische Art) aus Tschechien eingeführt und in den Greyerzersee eingesetzt haben.

Bezüglich Wiederbevölkerungstaxe führt Herr Wicky aus, dass der heutige Wortlaut des Reglements im Rahmen der letzten Anpassung im Jahr 1997 eingeführt worden sei. Im Jahr 2002 sei es somit bereits Usus gewesen, die Wiederbevölkerungstaxe für die Finanzierung der Wiederbevölkerung, die Überwachung der Fischbestände und die Verbesserung der Biotop zu verwenden (Art. 7 des Reglements). Es sei dabei nie vorgesehen gewesen, dass das Geld dem FVF zukommt. Im Rahmen dieser Revision seien auch die Überwachung der Fischbestände und die Verbesserung der Biotop in den Reglementstext gekommen. Das diesbezüglich vom FVF erwähnte Protokoll vom 3. November 1997 der Konsultativkommission für die Fischerei wird Herr Wicky noch suchen und RA Čančar zustellen.

Betreffend Wasserkraftbetreiber sagt Herr Wicky, dass es im Kanton Freiburg vor allem die Groupe E gebe, welche oft alte Konzessionen für die Wasserrechtsnutzung habe. In diesen Konzessionen seien zum Teil Abgeltungen oder Ersatzmassnahmen für bewirkten Fisch-

schaden festgelegt worden. Es gebe dabei zwei Typen von Vereinbarungen: Der Konzessionsnehmer muss eine bestimmte Anzahl Fische ins Gewässer einsetzen (lassen) oder eine generelle Entschädigung pro Jahr zugunsten der Staatskasse entrichten. Da ginge es aber nicht nur um Fischschaden i.e.S. sondern z.B. auch um den Ausfall des Ertrags aus dem Regal.

Zu den Pachtgewässern führt Herr Wicky aus, dass es im Kanton Freiburg das Patentsystem und das Pachtsystem für Gewässer nebeneinander gebe. Im Pachtsystem würden die Fischereirechte alle sechs Jahre als Pacht versteigert. Dies vermittele ein exklusives Recht in einem bestimmten Gewässer oder Flussabschnitt zu fischen. Das WaldA sei zuständig für die Aufsicht und die Wiederbevölkerung, welche aber vom Pächter bezahlt werde. Das sei im Pachtvertrag jeweils so vorgesehen und werde als Zuschlag auf den Pachtzins geschlagen. Es gebe Rabatt auf den Pachtzins, wenn auf den Besitz verzichtet wird.

Zum Thema Schadenersatz sagt Herr Wicky aus, dass im Fall einer Gewässerverschmutzung der Staat einen Schaden erleide und sich infolge als Zivilkläger konstituiere. Diese Rolle werde durch das WaldA wahrgenommen. Vom damaligen Bundesamt für Umweltschutz gibt es eine Wegleitung aus dem Jahr 1985, welche aufzeigt wie der Fischschaden zu berechnen ist. Der Kanton gehe als Zivilkläger zum Verschmutzer als Verursacher und verlange Schadenersatz. Das Geld sei für die Wiederherstellung des Gewässers resp. des Gewässerabschnitts zu verwenden. Einnahmen aus Schadenersatzforderungen fliessen nicht in die Berechnung der 30% ein.

Bezüglich des vom FVF erwähnten Depots führt Herr Wicky aus, dass dieses der Sicherung der Rückgabe des Fangbüchleins diene (Stichtag 31. März des Folgejahres). Nicht zurückgeforderte Beträge aus dem Depot gingen in die Staatskasse.

Im Übrigen verweist Herr Wicky auf den Zweckartikel des BGF: Ziel ist es, die natürliche Artenvielfalt und den Bestand einheimischer Fische, Krebse und Fischnährtiere sowie deren Lebensräume zu erhalten, zu verbessern oder nach Möglichkeit wiederherzustellen und eine nachhaltige Nutzung der Fisch- und der Krebsbestände zu gewährleisten. Alle Jahre Fische einzusetzen, um sie gleich wieder zu fangen, sei nicht nachhaltig im Sinne des Bundesgesetzes – dies sei seit 1991 so verankert.

Auf die Frage von RA Muggli, was die Fischer tun würden, wenn sie mehr Geld zur Verfügung hätten, und ob sie bevorzugen würden, dass das WaldA grosse Fische in die Gewässer einsetzt, führt Herr Wicky aus, dass er dies vermute. Seiner Ansicht nach widerspreche dies aber dem aktuellen Stand der Wissenschaft und würde heute nicht mehr in Betracht gezogen. Die genetische Forschung habe in diesem Bereich grosse Fortschritte gemacht. Heute lasse sich unterscheiden, ob es sich um einen einheimischen Wildfisch oder um einen Besatzfisch handelt. Letztere seien stark domestiziert und schwächen bei Vermischung die natürliche Population.

RA Muggli fragt, ob das Anliegen des FVF aus Sicht des WaldA gar nicht legal ist, angesichts der Bundesgesetzgebung und dem Stand der Forschung. Herr Wicky sagt, es sei sicher nicht zu empfehlen. Die natürliche Wiederbevölkerung sei zu fördern, wenn diese nicht erfolgreich ist, müsse man revitalisieren – erst als *ultima ratio* komme der Besatz in Frage, aber nur mit genetisch sauberem Material.

Herr Schaller sagt, dass das Fischereigesetz FR auf dem aBGF basiert. Das kantonale Gesetz wurde nicht ans BGF angepasst. Er fragt sich, ob es angepasst werden müsste.

Die Herren Schaller und Wicky sind sich einig, dass das Fischereigesetz FR mit dem BGF i.V.m. den Wegleitungen und Publikationen des Bundes und den wissenschaftlichen Erkenntnissen zu lesen sei. Dies stellt genau den Kern des Problems dar: Darf ein Gesetz, dessen Grundlage revidiert wurde, nach dem heutigen Sinn ausgelegt werden, oder muss man es im Sinne des ursprünglichen Gesetzes auslegen?

Herr Wicky verweist weiter auf die damals im Kanton Freiburg massgebende französische Fassung des Fischereigesetzes FR, welche nicht von „alevinage“ (= Besatz) sondern von „repeuplement“ (= Wiederbevölkerung) spricht.

5. Varia

keine

6. Weiteres Vorgehen

Herr Wicky sucht nach dem erwähnten Protokoll der Konsultativkommission für die Fischerei aus dem Jahr 1997 und lässt RA Čančar ausserdem eine Zusammenstellung der Konzessionsvereinbarungen betreffend Wiederbevölkerung mit den Wasserkraftwerksbetreibern zukommen.

Die Fertigstellung des Gutachtens durch AD!VOCATE ist per Ende April 2017 vorgesehen.

RA Muggli bedankt sich bei den Anwesenden und schliesst die Anhörung um 16:45 Uhr.

Datum: 4. April 2017

Protokoll: Dominik Zürcher