

## Message

du

**Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant un subside fédéral à accorder aux Cantons pour les frais de garde des districts francs pour la chasse au gibier de montagne.**

(Du 29 janvier 1878.)

---

Monsieur le Président et Messieurs.

Par arrêtés des 11 décembre 1876 et 14 mars 1877, partant de l'idée que la Confédération doit contribuer au moins pour une partie aux frais de garde des districts francs institués par l'art. 15 de la loi du 17 septembre 1875 sur la chasse et la protection des oiseaux, vous avez invité le Conseil fédéral à soumettre aux Chambres, le plus tôt possible, un projet d'arrêté dans le sens ci-dessus.

Pour donner suite à cette invitation, nous avons l'honneur de vous présenter le rapport suivant:

L'art. 15 de la loi fédérale sur la chasse et la protection des oiseaux, du 17 septembre 1875 (Rec. off., nouv. série, II. 23), prescrit l'établissement de 19 districts dans lesquels la chasse du gibier de montagne est prohibée et charge le Conseil fédéral d'exercer une surveillance sévère sur le gibier.

Par règlement du 4 août 1876 (Rec. off., nouv. série, II. 330), le Conseil fédéral a arrêté que les Cantons désignés dans la loi, savoir Appenzell, St-Gall, Glaris, Uri, Unterwalden, Schwyz, Lu-

cerne. Fribourg, Vaud, Berne, Tessin, Valais et Grisons, « sont  
 « tenus de nommer et d'avoir à titre permanent un ou deux gardes  
 « spéciaux et qualifiés pour chaque district franc. Les nominations  
 « sont communiquées au Département fédéral de l'Intérieur, qui  
 « peut demander la révocation des gardes qui ne s'acquitteraient pas  
 « convenablement de leurs fonctions. Les instructions nécessaires  
 « pour ces agents sont édictées par le Département fédéral de l'In-  
 « térieur. La première nomination aura lieu pour le 15 septembre  
 « 1876. » (Art. 4 du règlement.)

« Les Cantons sont chargés de la surveillance spéciale des  
 « districts francs, ainsi que du service des gardes, et feront chaque  
 « semestre un rapport au Département fédéral de l'Intérieur. »  
 (Art. 5.)

L'établissement des districts francs a donc pour but de main-  
 tenir et d'augmenter le gibier, et, si la Confédération a intérêt à  
 édicter des prescriptions législatives à ce sujet, les Cantons en ont  
 encore bien davantage, attendu qu'ils doivent surtout tenir à ce  
 que le gibier ne disparaisse pas plus ou moins de leur territoire.

Toutefois, eu égard à ces obligations imposées aux Cantons  
 par la Confédération et aux frais qui en résultent, la plupart des  
 Gouvernements cantonaux intéressés ont cru avoir le droit de de-  
 mander que la Confédération supporte aussi une partie des dépenses  
 en question, et l'Assemblée fédérale, en adoptant le postulat cité  
 plus haut, a partagé cette manière de voir.

Afin de pouvoir évaluer approximativement dans quelle pro-  
 portion il y a lieu de faire contribuer la Confédération aux frais  
 de garde des districts francs et jusqu'à quel point on peut allouer  
 aux Cantons des subsides dans ce but, nous avons demandé aux  
 Cantons intéressés des renseignements sur les frais qui en résultent  
 pour le fisc, sur le nombre des gardes nommés ou à nommer dans  
 ces districts francs, sur les occupations accessoires de ces fonction-  
 naires, sur le temps qu'ils emploient à leurs fonctions ou occupa-  
 tions, et enfin sur le traitement éventuel payé aux gardes par l'Etat  
 ou les communes, abstraction faite de ce service. Les réponses qui  
 nous sont parvenues des Cantons confirment pleinement ce que nous  
 avons déjà dit d'une manière générale, dans notre message du  
 30 novembre 1876 (F. féd. 1876, IV. 674), au sujet de l'inégalité  
 qui existe dans la nomination, dans les appointements et dans  
 l'équipement des gardes des districts francs. Certains Cantons n'ac-  
 cordent qu'un traitement très-minime ou se contentent même de  
 conférer les fonctions de garde-chasse et de garde champêtre à une  
 seule et même personne, tandis que d'autres ont créé des places  
 spéciales et convenablement rétribuées. Dans certains endroits, les

gardes reçoivent l'armement et l'équipement, tandis que dans d'autres ils doivent se les procurer à leurs frais.

Nous indiquerons ici brièvement les données y relatives par Cantons, en faisant observer que, à moins d'indication contraire, les garde-chasse doivent se vouer exclusivement à ce service.

### **Cantons ayant un seul district franc.**

#### **1. Appenzell-Rhodes extérieures.**

1 garde rétribué à raison de 6 francs par jour; une fois la question des frais résolue, on a l'intention de régler le traitement.

#### **2. Appenzell-Rhodes intérieures.**

1 garde; dépenses annuelles, sans l'armement, fr. 1100.

#### **3. St-Gall.**

2 gardes, avec un traitement annuel de fr. 1800 chacun; dépenses pour l'armement fr. 275.

#### **4. Glaris.**

Ce Canton désire garder son système actuel, d'après lequel on ne nomme pas de garde-chasse spéciaux, se bornant à faire procéder de temps en temps à des battues par les gendarmes et les citoyens; en outre, les gendarmes ont pour instruction de surveiller, dans la mesure du possible, les districts francs. Dépenses annuelles fr. 200 à fr. 250.

#### **5. Uri.**

1 garde, avec traitement annuel de fr. 150 (on a l'intention d'en nommer un second). Frais d'armement fr. 77. Occupations accessoires permises.

#### **6. Schwyz.**

Jusqu'à nouvel ordre, le service de la garde du district franc est fait par les employés de police ordinaires, sans indemnité. On a l'intention de nommer un ou deux gardes.

#### **7. Unterwalden-le-Haut.**

1 garde pour le district franc d'Engelberg. Traitement annuel fr. 500, sans bonification pour l'uniforme et l'armement. Cet employé fait, pendant les trois mois d'été, le service de guide et pourvoira à son remplacement. Pour le district du mont Pilate, il n'y

a pas de service de garde spécial, la loi ne prévoyant qu'un seul district franc pour ce demi-Canton. L'agent de police d'Alpnach est chargé de la surveillance générale.

#### 8. Unterwalden-le-Bas.

2 gardes (un pour chacun des districts de Wollen et du Pilate), qui exercent leur profession à côté. Dans le courant des quatre derniers mois de 1876, ils ont reçu en tout la somme de fr. 218.

#### 9. Lucerne.

Provisoirement et jusqu'à nouvel ordre sans dispositions relative aux indemnités; 3 gardes champêtres et 2 gendarmes, dont l'un est en même temps percepteur de l'ohmgeld, sont chargés du service de la garde du district franc. Eu égard à l'étendue de ce district, qui exige un plus grand nombre de gardes que ne le prévoit le règlement fédéral, le Gouvernement désire maintenir ce système.

#### 10. Fribourg.

2 gardes avec un traitement annuel de fr. 1073 chacun. Ces employés font en même temps le service de gardes champêtres, avec un traitement spécial, et sont tenus, comme fonctionnaires du corps de gendarmerie, de faire à l'occasion le service général de police, en tant du moins que celui de la garde du district franc n'en souffre pas.

#### 11. Vaud.

3 gardes, qui sont en même temps gardes champêtres et se livrent aussi à l'industrie ou à l'agriculture, et 3 gendarmes. En leur qualité de gardes champêtres, ils reçoivent un manteau d'une valeur de fr. 34. 50 chacun, mais ils ne perçoivent aucune autre indemnité.

### Cantons ayant deux districts francs.

#### 1. Berne.

4 gardes, avec un traitement de fr. 1200 chacun.

#### 2. Tessin.

4 gardes. Dépenses pendant les 4 derniers mois de 1876: fr. 2462. 48 (y compris fr. 908. 93 pour l'habillement et l'armement). Occupations accessoires autorisées. Les frais annuels de garde des districts francs sont évalués à plus de fr. 7000.

## Cantons ayant trois districts francs.

### 1. Valais.

4 gardes, avec traitement de fr. 1250 chacun. Frais d'équipement et d'armement fr. 1104. Ces gardes sont tenus de signaler tous les délits qu'ils découvrent dans leurs tournées.

### 2. Grisons.

3 gardes, avec traitement annuel de fr. 1300 chacun. Frais pour assistance provisoire et armement fr. 678. 50. On insiste sur la nécessité d'installer 6 gardes, avec traitement plus élevé.

Il résulte de la récapitulation ci-dessus que ce n'est que dans 10 Cantons qu'il existe un service de garde à peu près régulier pour les districts francs, tel que l'exigent les articles 4 et 5 de notre règlement du 4 août 1876, tandis que dans d'autres Cantons on croit satisfaisant au but de la loi en confiant ce service aux employés de police ordinaires.

D'après nos calculs, basés sur les données ci-dessus, les frais de garde des 19 districts francs atteignent en chiffre rond la somme de fr. 31,000 ; mais, d'après les indications fournies par quelques Cantons, ils pourront augmenter dans la suite, jusqu'au moment où ce service aura été organisé d'une manière fixe, comme le veut la loi. Les dépenses pour l'armement et l'équipement ne sont pas comprises dans cette somme.

La participation de la Confédération à ces frais ayant été décidée en principe par votre arrêté précité, il nous semble qu'elle pourrait équitablement être fixée à un tiers. En conséquence, et en supposant que cette proportion soit admise par vous, il en résulterait pour la Confédération une dépense annuelle d'environ 15,000 francs. Toutefois, on ne peut guère contester que cette participation, qui n'apporte aucun avantage direct à la Confédération, paraît uniquement justifiée par l'intérêt qu'a le pays tout entier à la conservation de diverses espèces précieuses de gibier des régions élevées. C'est précisément cet intérêt qui a donné naissance non seulement à l'art. 25 de la Constitution fédérale, mais encore à la loi fédérale sur la chasse et la protection des oiseaux, ainsi qu'au règlement, mentionné plus haut, sur l'établissement de districts francs dans les Cantons de montagne.

Or, si la Confédération doit contribuer pécuniairement aux frais de garde des districts francs, à cause de son droit de surveillance légale, nous estimons qu'il en découle pour elle le droit et le

devoir de veiller autant que possible à ce que ces frais ne soient pas faits inutilement et d'une manière contraire au but, et qu'elle doit se réserver, à cet effet, le droit de contrôle et les mesures d'organisation nécessaires.

Il y a donc lieu de rechercher de quelle manière cette intervention de la Confédération doit s'exercer, et à ce sujet on doit examiner deux éléments principaux, savoir :

1° Etablissement convenable des districts francs, de manière qu'ils servent à protéger d'une manière efficace les espèces de gros gibier.

2° Soins suffisants à donner à la continuité des succès obtenus par la création des districts francs, même après l'expiration du délai de 5 ans après lequel les délimitations de ces districts doivent être modifiées (art. 15, alinéa 2, de la loi fédérale sur la chasse et la protection des oiseaux, et art. 2 du règlement concernant les districts francs pour la chasse au gibier de montagne, du 4 août 1876).

*Ad 1.* Les expériences faites jusqu'ici prouvent évidemment qu'on n'a pas atteint le but que la loi avait en vue. Avant tout, la plupart des districts francs sont trop étendus pour le personnel chargé de leur garde, ou bien ce personnel est beaucoup trop restreint en proportion de leur étendue, de telle sorte qu'un garde-chasse, même parfaitement capable, ne peut pas venir à bout de sa tâche. C'est moins le cas pour la surveillance des délits de chasse qui peuvent être commis que pour la destruction des fauves, qui est de toute nécessité. Cet inconvénient se fait déjà sentir maintenant, soit après l'expiration d'un délai d'un an, de la manière la plus grave. Le nombre des chamois paraît, il est vrai, augmenter rapidement dans les montagnes bien surveillées et bien situées ; mais, en revanche, il est de fait que, dans les districts francs, les espèces nobles de gallinacés diminuent notablement par suite de l'abondance des renards et des martres, et qu'elles seront complètement éteintes à l'expiration du délai de 5 ans. C'est le peu d'attention qu'on a portée à cette partie essentielle de la garde des districts francs qui explique facilement la diminution frappante du gibier à plumes dans les hautes régions et l'absence complète de couvées pendant l'été dernier, qui était du reste extrêmement favorable.

Le garde-chasse isolé, qui, au printemps et en hiver, où le braconnage est à peu près inconnu dans les régions élevées, devrait se vouer complètement à la destruction des animaux carnassiers, est complètement incapable de cette tâche, alors même qu'il aurait de l'aptitude et de l'exercice dans ce genre de chasse, et malheureusement-

ment on n'a pas tenu compte partout, d'une manière suffisante, de cet élément. Il faut donc prendre des mesures pour que la propagation des animaux carnassiers soit combattue par des moyens beaucoup plus énergiques et plus soutenus.

Comme, sous ce rapport, les conditions des divers districts francs sont extrêmement différentes, il faut laisser une grande latitude dans les mesures qui seront prises; il faut, en particulier, trouver pour chaque district une personne de confiance capables, qui puisse ordonner les mesures nécessaires. C'est là une chose indispensable, ainsi que le reconnaissent tous ceux qui portent véritablement intérêt à l'institution salubre des districts francs. Comme nous l'avons vu plus haut, il y a quelques Cantons où la garde des districts francs n'existe que de nom ou même pas du tout. Dans de telles conditions, tout l'argent dépensé pour les districts francs serait perdu.

*Ad 2.* Si l'on vente que les districts francs, même administrés d'une manière bonne et rationnelle, conservent leur valeur, il faut dès à présent songer à ce qui devra arriver à l'époque où ils cesseront d'exister ou seront modifiés, soit au bout de 5 ans (art. 15 de la loi), et il est précisément dans l'intérêt de la Confédération d'assurer dans cette direction l'emploi de ces subventions et d'y mettre des conditions.

Dès maintenant, on peut observer, dans les districts francs, que les chamois sont devenu plus familiers et se laissent approcher à portée de fusil. Au bout des cinq ans, cela sera encore bien plus sensible, et il n'y a aucun doute que, dans tous les Cantons où existe le système des patentes de chasse, toute la troupe des chasseurs se jettera alors sur les anciens districts francs et détruira sans ménagement tout ce qui aura été fait et obtenu dans ces 5 ans, dans l'intérêt du gibier de montagne, à grands frais et avec les subsides de la Confédération.

Ce qu'il y a de plus difficile dans cette matière, c'est bien de prendre des mesures pour parer à cette éventualité. Néanmoins, il faut s'en occuper dès maintenant. Le plus sûr sera de laisser subsister comme tels ceux des districts francs dont on aura reconnu l'utilité. S'ils présentent un gibier nombreux, l'augmentation s'en fera bientôt sentir ailleurs aussi.

Guidé par ces idées et par ces expériences et dans la prévision que votre autorité persistera dans sa volonté clairement exprimée et d'après laquelle la Confédération doit contribuer pour une part aux frais de la garde des districts francs, le Conseil fédéral pense qu'il y a lieu de régler cette subvention par une ordonnance spéciale. Or, le paiement d'une subvention ne peut avoir un sens que

si les Cantons se soumettent aux prescriptions fédérales en ce qui concerne leurs institutions relatives au service de garde-chasse. Nous entendons par là, en première ligne, que la garde des districts francs recevra une organisation déterminée dans tous les districts francs, selon la règle posée à l'art. 4 de notre règlement du 4 août 1876. Les garde-chasse ne doivent être astreints à aucune autre fonction de police qui puisse les entraver dans leur service de garde. Ils doivent être pourvus de tous les moyens qui leur permettent de remplir la tâche qui leur est imposée par l'instruction du 18 août 1876. Si l'on établit, pour la nomination de ces garde-chasse et pour leur service, un contrôle fédéral au moyen de la prescription mentionnée plus haut, la Confédération sera encore bien mieux à même de réclamer pour elle ce droit de surveillance, en contribuant pour une part aux frais de ce service. Il va sans dire qu'il ne peut s'agir ici que des garde-chasse ordinaires dans le sens de l'art. 4 précité, attendu que personne ne peut exiger de la Confédération qu'elle contribue à payer le traitement d'un certain nombre de fonctionnaires cantonaux qui doivent consacrer une grande partie de leur temps à un service autre que celui de la garde des districts francs. En tout cas, il reste loisible aux Cantons — et on le verra même avec plaisir — d'adjoindre aux garde-chasse d'autres employés de police chargés de la surveillance des districts francs. En revanche, on doit exiger des garde-chasse ordinaires, au traitement desquels la Confédération doit contribuer, qu'ils se consacrent entièrement à la garde des districts francs. Toute autre occupation, publique ou privée, doit leur être interdite.

En ce qui concerne le traitement des garde-chasse, il varie, suivant les Cantons, entre fr. 150 et fr. 1300 par an; d'autres reçoivent une certaine indemnité pour chaque jour de service. Le Conseil fédéral est d'avis que le traitement doit être fixe et approximativement le même pour tous les Cantons. Le paiement d'indemnités à raison de tant par jour est absolument inadmissible, car il rend difficile le contrôle des jours de service et exclut d'avance les conditions d'un service de garde rationnel et continu; un traitement annuel fixe, par contre, permet aussi de trouver des personnes aptes à ce service.

La garde des districts francs, organisée d'après ces principes et en admettant un traitement moyen de fr. 1300 pour chaque garde, exigerait pour les 19 districts francs existants, avec un personnel total de 40 gardes (non compris l'équipement), une dépense de fr. 52,000, dont la Confédération, comme nous l'avons déjà dit, pourrait prendre le tiers à sa charge, tandis qu'il serait loisible aux Cantons, pour couvrir le surcroît de dépenses, d'augmenter convenablement le droit de patente de chasse lors de la réouverture des

districts francs à l'exercice de la chasse. Les Cantons devront pourvoir eux-mêmes à l'équipement et à l'armement des garde-chasse.

Le projet d'arrêté ci-après pose le principe que la Confédération contribue pour un tiers au traitement annuel fixe des garde-chasse nommés par les Cantons, et dans ce but un crédit de 15,000 francs serait alloué au Conseil fédéral pour 1878. Pour les années suivantes, on fixera chaque fois le crédit nécessaire par la voie du budget.

Après ces explications, nous vous recommandons l'adoption du projet d'arrêté ci-après, et nous saisissons cette occasion, Monsieur le Président et Messieurs, pour vous réitérer l'assurance de notre parfaite considération.

Berne, le 29 janvier 1878.

Au nom du Conseil fédéral suisse,

*Le Président de la Confédération :*

SCHENK.

*Le Chancelier de la Confédération :*

SCHIESS.

Projet.

## Arrêté fédéral

concernant

la participation de la Confédération aux frais des Cantons pour la surveillance des districts francs pour la chasse au gibier de montagne.

---

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 29 janvier 1878,

*arrête :*

Art. 1<sup>er</sup>. La Caisse fédérale contribuera pour un tiers aux frais de garde des districts francs prévus par l'art. 15 de la loi fédérale du 17 septembre 1875 sur la chasse et la protection des oiseaux, en ce sens que cette subvention devra être employée par les Cantons pour le traitement des garde-chasse nommés par les Cantons conformément à l'art. 4 du règlement édicté par le Conseil fédéral le 4 août 1876. Dans ce but, il est alloué au Conseil fédéral, pour l'année 1878, un crédit de fr. 15,000.

Art. 2. Le Conseil fédéral est chargé de fixer, dans un règlement spécial, les conditions auxquelles les Cantons pourront prétendre à une subvention fédérale pour les frais de garde des districts francs.

Art. 3. Le présent arrêté est déclaré d'urgence et entre immédiatement en vigueur.

---

## Rapport

de la

Commission du Conseil national concernant le recours du Conseil d'Etat du Canton de Zurich contre l'arrêté du Conseil fédéral du 2 décembre 1877, au sujet du monopole de l'émission des billets de banque en faveur de la Banque cantonale de Zurich.

(Du 2 février 1878.)

---

Monsieur le Président et Messieurs,

Le 15 avril 1877, le peuple du Canton de Zurich adopta une loi sur « l'émission des billets de banque », qui donne à la Banque cantonale de Zurich le monopole de l'émission de ces titres. La « Banque de Zurich » interjeta recours contre cette loi, tant au Tribunal fédéral qu'au Conseil fédéral : au premier, pour violation de l'art. 21 de la Constitution cantonale de Zurich ; au second, pour violation de la Constitution fédérale et notamment de l'art. 31 (liberté de commerce et d'industrie) et de l'art. 39 (exclusion de tout monopole pour l'émission des billets de banque). Le Tribunal fédéral ayant ajourné sa décision sur l'existence d'une violation de la Constitution cantonale, jusqu'au moment où le recours présenté au Conseil fédéral aurait reçu sa solution, cette dernière autorité prit, en conformité de l'art. 85, chiffre 12, de la Constitution fédérale, un arrêté, daté du 3 décembre 1877 et statuant : « La loi

**Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant un subside fédéral à accorder aux Cantons pour les frais de garde des districts francs pour la chasse au gibier de montagne. (Du 29 janvier 1878.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1878
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.02.1878
Date	
Data	
Seite	154-164
Page	
Pagina	
Ref. No	10 064 876

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.