

Jean-David Gerber

**Les stratégies foncières des grands
propriétaires fonciers collectifs :**
Le cas des bourgeoisies de
Berne, Soleure et Coire

Working paper de l'IDHEAP 9/2008
Chaire Politiques publiques et durabilité



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

**Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs :
Le cas des bourgeoisies de
Berne, Soleure et Coire**
Etat au 1^{er} janvier 2008

Monographie
Jean-David Gerber

Chaire Politiques publiques et durabilité

Working paper de l'IDHEAP no 9/2008
Juillet 2008

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch> > publications

© 2008 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Route de la Maladière 21
CH-1022 – Chavannes-près-Renens – Lausanne
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Table des matières

0.	Projet de recherche « Propriété foncière et aménagement durable du territoire »	1
1.	Contexte, objectifs et méthodes	9
1.1.	Présentation des principaux objectifs et des étapes de recherche du projet	9
1.2.	Objectifs poursuivis dans les monographies	9
1.3.	Description du corpus « idéal » des différentes données recherchées	10
1.4.	Difficultés et limites du travail	10
2.	Caractéristiques générales du propriétaire foncier collectif	11
2.1.	Bourgeoisies et autres corporations territoriales	11
2.2.	La bourgeoisie de Berne	13
2.2.1.	Histoire	13
2.2.2.	Objectifs	13
2.2.3.	Finances et personnel	14
2.2.4.	Organisation	14
2.2.5.	L'administration des domaines (<i>Domänenverwaltung</i>)	16
2.2.6.	Description des procédures décisionnelles internes	16
2.3.	La bourgeoisie de Soleure	17
2.3.1.	Histoire	17
2.3.2.	Tâches et objectifs	18
2.3.3.	Finances et personnel	19
2.3.4.	Organisation	19
2.3.5.	La Commission des domaines (<i>Domänenkommission</i>)	20
2.3.6.	Description des procédures décisionnelles internes	20
2.4.	La bourgeoisie de Coire	21
2.4.1.	Histoire	21
2.4.2.	Tâches et objectifs	22
2.4.3.	Finances et personnel	23
2.4.4.	Organisation	24
2.4.5.	La Commission des domaines (<i>Domänenkommission</i>)	24
2.4.6.	Description des procédures décisionnelles internes	25
3.	État du patrimoine foncier/immobilier actuel	25
3.1.1.	Statistiques	25
3.2.	Bases de données existantes	25
3.2.1.	Rapports de recherche, expertises existants	25
3.2.2.	Bases de données existantes	26
3.2.3.	Office fédéral de la statistique	26
3.2.4.	Approche par les grands propriétaires	26
3.2.5.	Autres approches	26
3.3.	Données concernant Berne, Soleure et Coire	26
3.3.1.	Berne	26
3.3.2.	Soleure	29
3.3.3.	Coire	31
4.	Changements récents (depuis 1995) affectant le patrimoine foncier/immobilier	33
4.1.	Bourgeoisie de Berne	33
4.2.	Bourgeoisie de Soleure	33
4.3.	Bourgeoisie de Coire	34
5.	Stratégies	35
5.1.	Bourgeoisie de Berne	35
5.1.1.	Principes	35
5.1.2.	Stratégies foncières	35
5.1.3.	Stratégies d'interventions au niveau de l'aménagement du territoire	39
5.1.4.	Durabilité	40
5.2.	La bourgeoisie de Soleure	41
5.2.1.	Principes	41
5.2.2.	Stratégies foncières	41
5.2.3.	Stratégies d'intervention au niveau de l'aménagement du territoire	42
5.2.4.	Durabilité	42
5.3.	Coire	43
5.3.1.	Stratégies foncières	43

5.3.2. Stratégies d'intervention au niveau de l'aménagement du territoire	45
5.3.3. Durabilité.....	45
6. Analyses et commentaires	47
6.1. Politiques foncières	48
6.2. Durabilité	51
6.3. Pour une politique foncière bourgeoise plus activement en faveur de la durabilité	53
7. Bibliographies	54
8. Annexes et sources	55
8.1. Entretiens	55
8.2. Carte de la propriété de la Bourgeoisie de Berne	56
8.3. Droits de superficie – Contrat type de la bourgeoisie de Berne	57

0. Projet de recherche « Propriété foncière et aménagement durable du territoire »

Fiche technique

- Titre : Propriété foncière et aménagement durable du territoire. Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers collectifs en Suisse et leurs effets sur la durabilité des usages du sol
- Bodeneigentum und nachhaltige Raumplanung
- Financement : Projet financé par le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique (FNS, Division I, projet n°100012-107833), Pro Natura, Office Fédéral de la Statistique (OFS) et armasuisse
- Durée : Octobre 2005 – Décembre 2008
- Auteurs : Peter Knoepfel, Stéphane Nahrath, Jean-David Gerber, Kathrin Daepf, Marie Fauconnet, Patrick Csikos

Présentation

La présente monographie, consacrée à l'un des grands propriétaires fonciers et/ou immobilier collectif de Suisse, constitue l'un des résultats de la recherche « Propriété foncière et aménagement durable du territoire. Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers collectifs en Suisse et leurs effets sur la durabilité des usages du sol »¹ réalisée par une équipe de l'Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP). Cette recherche de trois ans a été menée entre octobre 2005 et octobre 2008.

Ce projet de recherche s'inscrit dans la problématique générale du rôle de la propriété foncière dans les processus d'aménagement du territoire et, au-delà, de ses impacts sur les usages effectifs du sol et leur durabilité (Comby, Renard 1996 ; Cunha, Ruegg 2003 ; Nahrath 2003, 2005 ; Ruegg 2000). Il reprend ainsi l'idée que, au-delà de l'influence, souvent très structurante, des frontières du parcellaire, ce sont l'ensemble des enjeux (économiques) des rapports de propriété se jouant sur les marchés fonciers qui pèsent, souvent d'une manière déterminante, sur les opérations de zonage menées dans le cadre de la réalisation des plans d'affectation. Ce qui implique que les propriétaires fonciers constituent des acteurs déterminants dans les processus de délimitation des zones d'affectation, comme de définition des usages effectifs du sol.

L'objectif central de ce projet de recherche consiste ainsi à analyser le rôle des grands propriétaires fonciers collectifs et des stratégies – aussi bien politiques que proprement foncières – que ces derniers développent en vue de la valorisation de leur patrimoine, dans le cadre des processus de choix en matière d'affectation et d'usage du sol. Plus particulièrement, il s'agit d'identifier les principales variables permettant de comprendre et d'expliquer les stratégies des grands

¹ Requéant principal Peter Knoepfel (IDHEAP), co-requéant Stéphane Nahrath (IDHEAP), financement : FNS Division I (projet n°100012-107833), Pro Natural, OFS, Armasuisse.

propriétaires fonciers collectifs quant à leurs choix - ou tout simplement à leurs capacités - d'activer les règles relevant soit des politiques publiques, soit des droits de propriété, respectivement leur capacité à activer simultanément les deux répertoires de règles, dans le cadre des processus d'aménagement dans lesquels ils se trouvent impliqués. Ce faisant, cette recherche s'intéresse en premier lieu à analyser la durabilité des stratégies *foncières* et d'*aménagement du territoire* des grands propriétaires fonciers collectifs et non pas (uniquement) à l'évaluation des stratégies - plus spécifiques - de renforcement de la durabilité de la gestion de leur patrimoine immobilier.

Les *questions* que nous investiguons dans le cadre de cette recherche portent :

- (1) sur les différentes stratégies politiques et/ou foncières que ces grands propriétaires collectifs sont susceptibles de mettre en place afin de valoriser leurs biens-fonds ;
- (2) sur leur capacité à coordonner des stratégies menées simultanément sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques (notamment dans le cadre des processus d'aménagement du territoire) ;
- (3) sur les impacts des usages effectifs de leur patrimoine foncier et immobilier sur la durabilité écologique, économique et sociale de l'affectation et des usages du sol.

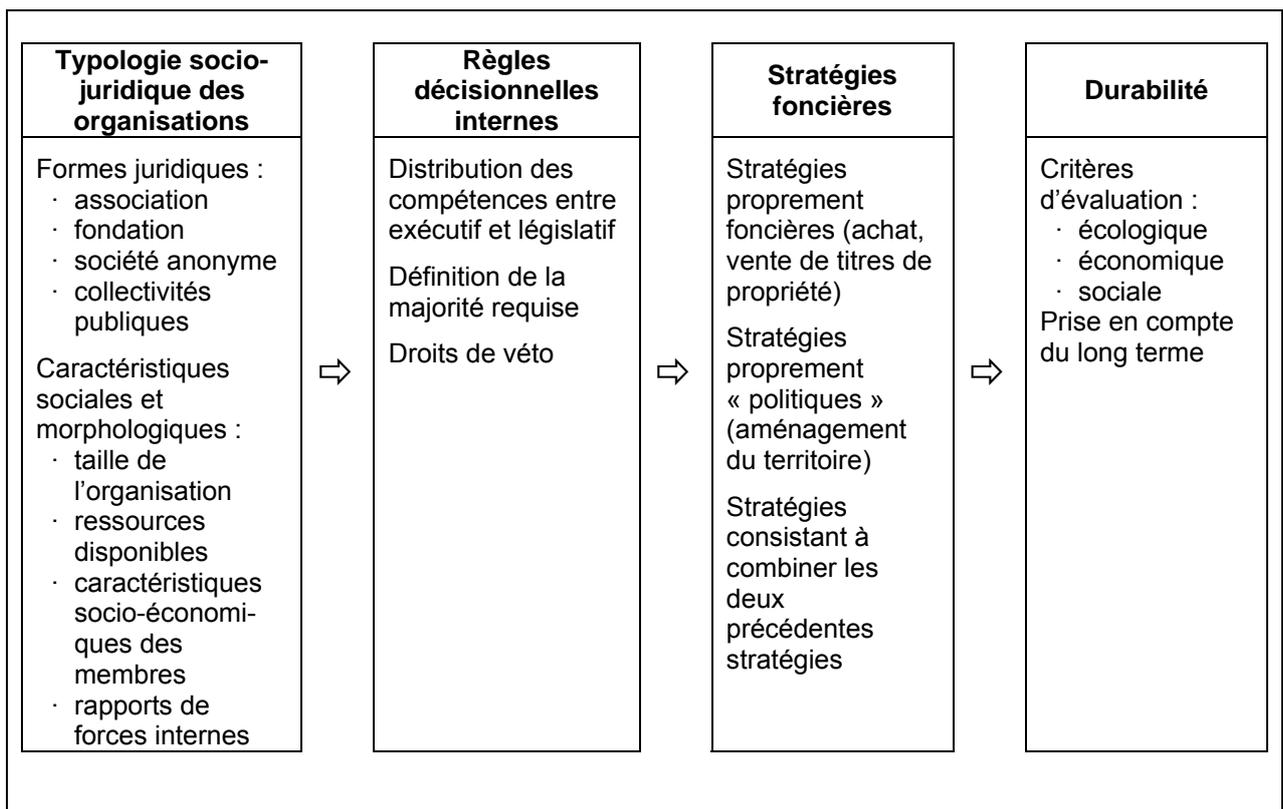


Figure 1 : Champ de recherche du projet et rapports de causalité entre variables

Nous émettons ainsi l'hypothèse (figure 1) qu'il existe une série de liens de causalité entre les différentes variables suivantes :

- les caractéristiques socio-juridiques des propriétaires fonciers collectifs (forme juridique, caractéristiques sociales, organisationnelles et morphologiques, objectifs poursuivis),

- les règles décisionnelles internes relatives à la gestion de son patrimoine foncier et immobilier,
- les stratégies politiques et/ou foncières développées par ces mêmes propriétaires afin de peser sur les choix relatifs à la définition des zones et à l'affectation du sol,
- les choix finalement retenus concernant les usages effectifs des bien-fonds et finalement,
- les effets en termes de durabilité (écologique, sociale et économique) de la réalisation de ces usages.

Par *caractéristiques socio-juridiques et organisationnelles*, nous entendons essentiellement trois séries de dimensions. La première consiste dans la forme juridique prise par l'organisation : association, fondation, société anonyme, collectivités publiques, etc. Celle-ci découle généralement des objectifs (économiques, écologiques, sociaux ou politiques) poursuivis par l'organisation, ainsi que de ses caractéristiques socioéconomique, de la structure de son capital ou encore de ses modalités d'implantation territoriale. Elle a bien évidemment des effets sur les règles de fonctionnement (notamment décisionnelles) internes, ainsi que sur le répertoire des stratégies et des comportements d'usage susceptibles d'être adoptés (ou non) par l'organisation. La deuxième dimension renvoie à l'ensemble des caractéristiques sociales, économiques, morphologiques et organisationnelles distinguant les différents types de propriétaires collectifs. Il s'agit par exemple de la taille de l'organisation, des caractéristiques socioéconomiques de ses membres (ou de ses actionnaires), des ressources collectives (infrastructures, argent, temps, compétences (scientifiques, juridiques, techniques, etc.)), mobilisables auprès de ses membres, de la structure organisationnelle (centralisée, fédérée, etc.) et des rapports de force internes à l'organisation (oppositions centre-périphérie, exécutif-législatif, direction-conseil d'administration, etc.), ou encore des modalités de son implantation territoriale (nationale, cantonale, régionale, locale, concentrée dans les zones urbaines, rurales, etc.). La troisième dimension concerne les objectifs fondamentaux poursuivis par l'organisation. On peut distinguer ici en première approximation trois grandes orientations que sont : les objectifs d'exploitation et de valorisation économique du patrimoine (voire la spéculation ou la thésaurisation), les objectifs d'exploitation et de valorisation sociale et politique du patrimoine, les objectifs de protection et de valorisation écologique et paysagère du patrimoine.

Par *règles décisionnelles internes*, nous entendons l'ensemble des règles organisant les processus de décision en matière de choix des stratégies de gestion, de valorisation, d'exploitation et ou de protection du patrimoine foncier et immobilier détenu par l'organisation.

Par *stratégies politiques et foncières* nous entendons l'ensemble des actions de toutes sortes délibérément menées (ou non) par un propriétaire collectif en vue d'atteindre ses objectifs. Sur la base des connaissances empiriques et théoriques qui sont les nôtres, il semble que l'on peut distinguer schématiquement les trois grands répertoires stratégiques suivants :

1. Les stratégies proprement foncières menées par les propriétaires directement sur le marché foncier. La concrétisation de telles stratégies passe par des opérations portant aussi bien sur le titre de propriété formelle (achat, vente, échange, don), que sur les droits de disposition (mise en location au travers d'un contrat d'affermage ou de droits de superficie, mise en gage/hypothèque, etc.).
2. Les *stratégies « politiques »* consistant à intervenir dans les processus décisionnels (parlementaires, démocratie directe), notamment en matières d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques publiques à incidences spatiales (en premier lieu l'aménagement du territoire, mais également politique des transports, du logement, des agglomération, politique agricole, de protection de la nature et du paysage, etc.) susceptibles d'avoir des impacts

(positifs ou négatifs) sur la poursuite des objectifs de l'organisation, respectivement sur la mise en valeur de son patrimoine foncier et/ou immobilier.

3. Les *stratégies consistant à combiner les deux précédentes stratégies* de manière à pouvoir créer des synergies, par exemple en menant des opérations *concertées* et *simultanées* sur les marchés fonciers *et* dans les arènes de politiques publiques pertinentes².

Par « *usages (stratégiques) effectifs de leur bien-fonds* », nous entendons les choix concrètement opérés par les propriétaires fonciers – respectivement les ayants droits auxquels ils ont éventuellement transféré (par la mise en affermage, la location, la constitution de droits de superficie, etc.) leurs droits d'usages – concernant l'exploitation de leur bien-fonds par rapport aux limites prescrites par le plan d'affectation et le règlement communal. On peut ici distinguer, à titre d'illustration, plusieurs comportements d'usages : (1) l'affectation *conforme* aux objectifs, (2) la *sous-utilisation*, (3) les tentatives de *surexploitation*.

Par *effets sur la durabilité des usages du sol*, nous entendons les conséquences physiques (écologiques), économiques et sociales des usages effectifs que les propriétaires fonciers (ou leurs ayants droits) font des biens-fonds, mesurables à l'aide des critères de durabilité élaborés par l'administration (p. ex. système d'évaluation Monet ou Win Win 22³).

De manière à opérationnaliser les différent(e)s (groupes de) variables, de même qu'à évaluer empiriquement la plausibilité des différentes hypothèses que nous venons de mentionner, notre *design de recherche* propose une démarche combinant plusieurs types d'enquêtes et de *produits* différents dans le cadre des étapes suivantes :

Produit 1 : *Un screening juridique*⁴ portant à la fois sur le *droit des personnes morales* (code civil et code des obligations) et sur le *droit comptable et commercial* (Bord 2006). Il a pour objectif de décrire la diversité et les spécificités des formes organisationnelles et juridiques⁵ que peuvent prendre les différents propriétaires fonciers collectifs actifs sur les marchés fonciers du pays.

Produit 2 : *Un screening du « paysage » de la propriété foncière collective en Suisse* permettant d'élaborer une première représentation, la plus complète possible, de la structure de distribution de la propriété foncière et Suisse en répondant à la question *qui possède quoi et où ?* Ce screening a également pour objectif d'identifier les principaux propriétaires fonciers du pays, que ce soit en termes de surfaces ou de valeur économique du patrimoine.

Produit 3 : *La réalisation d'études monographiques* consacrées aux principaux propriétaires fonciers du pays. Chaque monographie décrit (1) les caractéristiques socio-juridiques et les règles organisationnelles et décisionnelles internes au propriétaire, (2) l'état de son patrimoine foncier

² A titre d'illustration, on peut citer le cas de la politique foncière de la Ville de Bienne fondée sur la combinaison des opérations foncières et de zonage (de ses propres biens-fonds), celui d'un promoteur immobilier faisant pression sur une commune en train de réviser son plan d'affectation de manière à faire classer en zone constructible les terrains qu'elle vient d'acquérir ou encore, le cas d'une ONG environnementale achetant des terrains stratégiques au sein d'une zone protégée ou d'une zone intermédiaire (voire même en zone à bâtir), afin de se positionner comme un interlocuteur incontournable lors de la prochaine révision du plan de zone, de quartier ou lors de la redéfinition de la zone protégée, par exemple dans le cadre d'un projet de création d'un Parc Naturel Régional.

³ Cf. sur ce point, voir Knoepfel, Münster, Corbière-Nicollier (2006).

⁴ Un *screening* consiste en une opération de « balayage » permettant une identification de l'ensemble des éléments pertinents pour la suite de la recherche et, d'autre part, une première reconnaissance qualitative des caractéristiques de ces éléments.

⁵ Associations (de droit privé ou public, à but lucratif ou non), fondations (de droit privé ou public), SA, Sàrl, Bourgeoisies, consortages, communes politiques, services de l'Etat, etc.

et/ou immobilier et (3) l'état des réflexions en matière d'intégration des principes de la durabilité dans la gestion de son patrimoine.

Produit 4 : *La réalisation d'études de cas* analysant des processus de mise en œuvre de stratégies (foncières et/ou politiques), ainsi que leurs effets en termes de durabilité ; ceci dans le cadre de différentes configurations d'acteurs typiques au sein des différentes zones d'aménagement, respectivement pour différents types de processus de changements de zones⁶.

La présente monographie est l'une des neuf monographies (produit 3) consacrées aux principaux grands propriétaires fonciers collectifs en Suisse que sont : (1) les cantons et les communes, (2) les bourgeoisies, (3) les chemins de fer fédéraux (CFF), (4) armasuisse (DDPS), (5) Pro Natura, (6) les caisses de pensions, (7) les fonds de placement, sociétés immobilières et fondations de placement, (8) le commerce de détail (Migros, COOP) et (9) les banques et les assurances.

Si ces monographies ne partagent pas exactement la même structure, elles contiennent par contre toutes au minimum les éléments suivants :

- une description des caractéristiques générales (objectifs, fonction, statut juridique, etc.) et de l'organisation interne (structure, processus décisionnels concernant la gestion du patrimoine foncier/immobilier) de l'organisation,
- une description du patrimoine foncier et immobilier possédé actuellement,
- lorsque c'est possible, une description des principales tendances de l'évolution récente de ce patrimoine,
- une analyse des stratégies foncières et immobilières du (type de) propriétaire foncier/immobilier collectif,
- une analyse des (éventuelles) stratégies d'intervention au niveau de l'aménagement du territoire,
- une analyse de ces différentes stratégies sous l'angle de la question de la durabilité,
- une discussion des principales caractéristiques des stratégies du (type de) propriétaire foncier/immobilier collectif mises en lumière, ainsi que, finalement,
- la formulation, dans certains cas (p.ex. Pro Natura, armasuisse, CFF), de recommandations en vue d'un renforcement de la durabilité de la gestion du patrimoine foncier/immobilier du propriétaire en question.

L'objectif de cette démarche monographique est triple. D'une part, il s'agit d'étudier de manière approfondie et systématique l'organisation, le fonctionnement et les stratégies des principaux grands propriétaires fonciers collectifs du pays. D'autre part, il s'agit de développer, sur cette base, une démarche comparative permettant de mettre en lumière les principales convergences et divergences entre ces différents propriétaires privés et publics en ce qui concerne les différents aspects mentionnés ci-dessus. Finalement, la documentation des stratégies des propriétaires a constitué l'une des bases de sélection des études de cas (produit 4) réalisées ultérieurement.

De par le nombre de propriétaires analysés, ainsi que de par leur caractère systématique, ces monographies recèlent une importante valeur documentaire. Il s'agit en effet, à notre connaissance, de la première enquête aussi systématique sur cette question dans notre pays. A ce titre, elle permet

⁶ A titre d'exemple de « configurations typiques », mentionnons : le développement des différents types de zones constructibles dans les communes périurbaines, l'implantation de zones industrielles et/ou commerciales en (proche) banlieue, le réaménagement d'un plan de quartier sensible au centre-ville ou aux abords d'une gare, la réaffectation d'une friche industrielle, le déclassement d'une zone à bâtir surdimensionnée, un remembrement parcellaire en zone agricole (et/ou en zone à bâtir), la mise sous protection d'une zone naturelle sensible etc.

de dégager une première vision d'ensemble utile aussi bien pour les praticiens que pour les chercheurs s'intéressant aux questions foncières et d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, le travail de comparaison en cours de réalisation (et qui sera publié dans le cadre du rapport final, ainsi que dans divers articles en cours de rédaction à paraître dans des revues scientifiques) comporte également une haute valeur analytique dans la mesure où il permet de mettre en lumière les changements récents ou en cours concernant, non seulement les stratégies politiques et foncières de ces grands propriétaires collectifs, mais également leur conception de - et leur rapport à - la propriété foncière et immobilière (sur ce point voir quelques premiers résultats dans Csikos, Nahrath 2007 ; Nahrath, Fauconnet, Gerber, Knoepfel 2008).

Références

Bord M., 2006, Analyse juridique des formes de propriété et de propriétaires collectifs en Suisse, Chavanne-près-Renens, Working paper, IDHEAP.

Comby J., Renard V., 1996, Les politiques foncières, Paris, PUF.

Csikos Patrick, Nahrath Stéphane, 2007, « Transformations du rapport à la propriété des grands acteurs fonciers », Collage. Périodique d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement, n°5/2007, pp.8-10.

Da Cunha A., Ruegg J. (éds), 2003, Développement durable et aménagement du territoire, Lausanne, PPUR.

Knoepfel P., Münster M., Corbière-Nicollier T., 2006, WinWin22 – un outil de planification et d'évaluation de projets d'Agenda 21: bases conceptuelles et guide d'application, Chavannes près Renens, Working paper de l'IDHEAP 9/2006.

Nahrath S., 2003, La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990, Lausanne, IDHEAP-Université de Lausanne, Thèse de doctorat.

Nahrath S., 2005, « Le rôle de la propriété foncière dans la genèse et la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire: quels enseignements pour la durabilité des aménagements urbains? », in Da Cunha A., Knoepfel P., Leresche J.-Ph., Nahrath S. (éds.), Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp.299-328.

Nahrath Stéphane, Fauconnet Marie, Gerber Jean-David, Knoepfel Peter, 2008, « Le rôle des grands propriétaires fonciers collectifs dans les processus d'aménagement du territoire en Suisse : retour sur quelques hypothèses de recherche », in Monteventi Weber Lilli, Deschenaux Chantal, Tranda-Pittion Michèle (éd.), Campagne-ville : le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp.185-197.

Ruegg J., 2000, Zonage et propriété foncière, Paris, adef.

RÉSUMÉ : PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

Contexte

Les impacts de la propriété foncière sur les processus d'aménagement du territoire et sur les usages effectifs du sol – et par conséquent sur la durabilité – n'ont que peu été étudiés jusqu'à présent. Le marché foncier et la valeur économique des terrains résultant des rapports de propriété sont toutefois des facteurs importants qui déterminent les opérations de zonage menées dans le cadre de la réalisation des plans d'affectation communaux. Les propriétaires fonciers jouent par conséquent un rôle central, non seulement dans la détermination des usages effectifs des différentes parcelles, mais aussi dans la délimitation et la définition des affectations. Une meilleure compréhension de la façon dont les intérêts des propriétaires s'articulent avec d'autres intérêts publics (tels que p. ex. le maintien de la mixité sociale, la protection de l'environnement et du paysage, la planification à l'échelle communale et régionale) est déterminante dès qu'il s'agit d'appréhender l'aménagement du territoire sous l'angle de la durabilité.

Suite à l'acceptation du projet Propriété foncière et aménagement durable du territoire par le Fonds national suisse de la recherche scientifique [subvention n°100012-107833] et grâce au soutien de l'Office fédéral du développement territorial, de l'Office fédéral de la statistique, du Domaine départemental armasuisse du DDPS et de Pro Natura, ces sujets seront abordés par une équipe de recherche de l'Institut de hautes études en administration public (IDHEAP) sous l'angle théorique et pratique.

Objectifs

Le présent projet a pour objectif d'analyser le rôle joué par les grands propriétaires fonciers sur les marchés fonciers, ainsi que dans le cadre des processus d'aménagement du territoire, d'affectation et d'usage du sol. Nous supposons ainsi qu'il existe un lien de causalité – dont l'analyse relève d'un grand intérêt pour une meilleure compréhension des processus d'aménagement du territoire – entre les différentes variables que sont (1) la structure de distribution de la propriété foncière, (2) la nature sociojuridique des principaux propriétaires fonciers collectifs (p. ex. banques, sociétés immobilières, collectivités publiques, associations de protection de la nature, etc.), (3) les stratégies politiques et foncières que ces derniers développent en vue de valoriser leur patrimoine foncier et immobilier, (4) les objectifs poursuivis par les autorités politico-administratives cantonales et communales en matière d'aménagement du territoire, (5) les choix en matière d'affectation et d'usages du sol qui sont effectivement faits par l'ensemble de ces différents acteurs et, finalement, (6) les impacts de ces différents choix sur la durabilité des usages du sol.

Méthodes

Le projet repose sur trois principales étapes. Dans un premier temps, il s'agit de rassembler un corpus de données aussi complet que possible concernant la distribution de la propriété foncière en Suisse, ceci afin d'établir une liste des plus grands propriétaires fonciers du pays et de décrire le contenu et la localisation de leur portefeuille foncier et immobilier. Dans un deuxième temps, des études de cas approfondies seront réalisées dans un certain nombre de périmètres typiques aussi bien du point de vue foncier que de l'aménagement du territoire, ceci afin de mettre en évidence les stratégies et les comportements effectifs de ces grands propriétaires. Finalement, un lien sera établi entre ces comportements stratégiques et leurs impacts en termes de durabilité des usages du sol.

ZUSAMMENFASUNG : BODENEIGENTUM UND NACHHALTIGE RAUMPLANUNG

Ausgangslage

Der Einfluss des Bodenbesitzes auf die Raumplanungsprozesse und auf die tatsächliche Bodennutzung – und somit auf die ökologische, soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit – ist bis heute noch sehr wenig erforscht worden. Der Bodenmarkt und die aus den Besitzverhältnissen entstehenden Bodenpreise sind jedoch wichtige Faktoren, welche die Zonenunterteilung während der Realisierung der kommunalen Nutzungspläne beeinflussen. Folgendermassen spielen die Grundbesitzer eine wichtige Rolle sowohl in der Bestimmung des tatsächlichen Gebrauchs der verschiedenen Parzellen als auch in der Umgrenzung und Definition der Parzellenverwendung. Ein besseres Verständnis der Artikulation von Besitzer- beziehungsweise öffentlichen Interessen (z.Bsp. Erhaltung der sozialen Durchmischung, Umwelt -und Landschaftsschutz, regionale und kommunale Planung) ist deshalb entscheidend um die Raumplanung vom Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit erfassen zu können.

Diesen Fragen ist das Forschungsprojekt « Bodeneigentum und nachhaltige Raumplanung » gewidmet, das das IDHEAP im Rahmen eines Beitrags des Nationalfonds [Subvention n°100012-107833] und dank der Unterstützung durch das Bundesamt für Raumentwicklung, das Bundesamt für Statistik, die armasuisse und Pro Natura im Oktober begonnen hat.

Zielsetzung

Hauptziel des vorliegenden Projekts ist die Rolle der grossen Grundbesitzer im Bodenmarkt und im Rahmen der Raumplanungsverfahren sowie der Bodennutzung zu analysieren. Wir vermuten, dass es einen Kausalitätszusammenhang gibt zwischen folgenden Variablen: 1) der Verteilungsstruktur des Grundbesitzes, 2) der soziojuristischen Organisation der wichtigsten kollektiven Grundbesitzern (z.Bsp. Banken, Versicherungen, öffentliche Hand, Naturschutzverbände etc.), 3) den politischen Strategien sowie den Bodenstrategien, welche diese Besitzer zur Inwertsetzung ihres Besitztums anwenden, 4) den von den kantonalen und kommunalen Behörden verfolgten raumplanerischen Zielen, 5) den tatsächlich getroffenen Bodennutzungsentscheidungen der verschiedenen Akteuren, sowie 6) den Einfluss dieser Entscheidungen auf die Nachhaltigkeit der Bodennutzung.

Methode

Folgende drei Hauptetappen sind vorgesehen: In einer ersten Etappe sollen so weit wie möglich Daten über die Verteilung des Bodenbesitzes in der Schweiz gesammelt werden, um danach eine Liste mit den grössten Bodenbesitzern in der Schweiz zu etablieren sowie eine Beschreibung deren Immobilien- sowie Landportfolio. Anschliessend werden vertiefte Fallstudien in bestimmten Perimetern durchgeführt, welche die Strategien und das tatsächliche Verhalten dieser grossen Besitzer aufzeigen sollen. Schlussendlich wird die Beziehung zwischen diesem strategischen Verhalten und dessen tatsächlichen Einfluss auf die Nachhaltigkeit der Bodennutzung hervorgehoben.

1. Contexte, objectifs et méthodes

1.1. Présentation des principaux objectifs et des étapes de recherche du projet

Les impacts de la propriété foncière sur les processus d'aménagement du territoire et sur les usages effectifs du sol – et par conséquent sur la durabilité – n'ont que peu été étudiés jusqu'à présent. Le marché foncier et la valeur économique des terrains résultant des rapports de propriété sont toutefois des facteurs importants qui déterminent les opérations de zonage menées dans le cadre de la réalisation des plans d'affectation communaux. Les propriétaires fonciers jouent par conséquent un rôle central, non seulement dans la détermination des usages effectifs des différentes parcelles, mais aussi dans la délimitation et la définition des affectations. Une meilleure compréhension de la façon dont les intérêts des propriétaires s'articulent avec d'autres intérêts publics (tels que p. ex. le maintien de la mixité sociale, la protection de l'environnement et du paysage, la planification à l'échelle communale et régionale) est déterminante dès qu'il s'agit d'appréhender l'aménagement du territoire sous l'angle de la durabilité.

La présente recherche, intitulée *Propriété foncière et aménagement durable*⁷, a pour objectif d'analyser le rôle joué par les grands propriétaires fonciers sur les marchés fonciers, ainsi que dans le cadre des processus d'aménagement du territoire, d'affectation et d'usage du sol. Nous supposons ainsi qu'il existe un lien de causalité – dont l'analyse relève d'un grand intérêt pour une meilleure compréhension des processus d'aménagement du territoire – entre les différentes variables que sont (1) la structure de distribution de la propriété foncière, (2) la nature sociojuridique des principaux propriétaires fonciers collectifs (p. ex. banques, sociétés immobilières, collectivités publiques, associations de protection de la nature, etc.), (3) les stratégies politiques et foncières que ces derniers développent en vue de valoriser leur patrimoine foncier et immobilier, (4) les objectifs poursuivis par les autorités politico-administratives cantonales et communales en matière d'aménagement du territoire, (5) les choix en matière d'affectation et d'usages du sol qui sont effectivement faits par l'ensemble de ces différents acteurs et, finalement, (6) les impacts de ces différents choix sur la durabilité des usages du sol.

1.2. Objectifs poursuivis dans les monographies

Le projet de recherche dans lequel prend place la présente monographie, se construit en trois principales étapes. Dans un premier temps, il s'agit de rassembler un corpus de données aussi complet que possible concernant la distribution de la propriété foncière en Suisse, ceci afin d'établir une liste des plus grands propriétaires fonciers du pays et de décrire le contenu et la localisation de leur portefeuille foncier et immobilier. La présente monographie vient concrétiser cette première étape. Dans un deuxième temps, des études de cas approfondies seront réalisées dans un certain nombre de périmètres typiques aussi bien du point de vue foncier que de l'aménagement du territoire, ceci afin de mettre en évidence les stratégies et les comportements

⁷ Soutenu par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (subvention n°100012-107833), l'Office fédéral du développement territorial, l'Office fédéral de la statistique, le Domaine départemental armasuisse du DDPS et Pro Natura.

effectifs de ces grands propriétaires. Finalement, un lien sera établi entre ces comportements stratégiques et leurs impacts en termes de durabilité des usages du sol.

1.3. Description du corpus « idéal » des différentes données recherchées

Cette monographie vise à décrire de la manière la plus détaillée possible la forme juridique des bourgeoisies, leurs caractéristiques sociales, morphologiques et organisationnelles, les objectifs poursuivis, les règles décisionnelles en vigueur en leur sein, les règles de comptabilité appliquées, l'état et l'évolution du patrimoine foncier et/ou immobilier, les stratégies de gestion de ce patrimoine (la « politique foncière » menée par les bourgeoisies), la répartition des compétences en la matière, de même que la composition (professionnelle) du service en charge de la gestion du patrimoine foncier/immobilier, l'état des réflexions en matière d'intégration des principes de la durabilité dans la corporation, etc.

Dans la deuxième partie (chapitres 4 à 6), il s'agirait de mettre en évidence, pour la période des dix dernières années (1995 à aujourd'hui), les stratégies et opérations politiques et/ou foncières les plus importantes (significatives, sensibles, coûteuses, etc.) menées par les bourgeoisies en vue de valoriser, gérer, protéger leur patrimoine. C'est ainsi que les grandes opérations menées sur les marchés fonciers (achat, vente, etc.), la participation à des opérations d'améliorations foncières, des interventions (conflituelles) dans des processus de révision de plans d'affectation ou de quartier, la réalisation de grands projets immobiliers, etc. seront décrites dans le détail. De même, les interventions plus proprement politiques, dans le cadre des différentes arènes politiques ou forums d'experts en rapport avec les questions foncières, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, seront mises en évidence.

Pour chacun de ces modes d'intervention, les dynamiques décisionnelles internes à l'organisation, ainsi que leur éventuel changement dans le temps, seront reconstituées et décrites en tenant compte des variables suivantes :

- Changements au niveau des ressources à disposition : nombre de membres, argent, temps, soutien politique, etc.
- Analyse des rapports de force internes aux différentes bourgeoisies suite à (1) des changements dans la composition sociale des membres et/ou des cadres de l'organisation (turn over générationnel), (2) des changements au niveau des ressources à disposition des différents groupes d'acteurs (dominants et minoritaires) membres de la corporation, (3) des modifications de la structure de distribution des ressources individuelles au sein des membres de la corporation, etc.
- Changements au niveau des règles institutionnelles internes (forme juridique, changements de règles décisionnelles) et externes (changements au niveau des politiques publiques, au niveau du système régulateur (définition de la propriété foncière, droits de disposition)).

1.4. Difficultés et limites du travail

Comme nous aurons l'occasion de le préciser plus bas, les données synthétiques sur les bourgeoisies font cruellement défaut. Cela s'explique par plusieurs raisons :

- L'organisation des bourgeoisies est de la responsabilité des cantons, si bien qu'il y a autant de définitions juridiques de la notion de bourgeoisie qu'il y a de cantons en Suisse. Le traitement

statistique de structures qui présentent des particularités régionales importantes est d'autant plus difficile.

- Sauf quelques notables exceptions, les bourgeoisies ont beaucoup perdu de leur prestige passé, si bien qu'elles ne sont plus au centre des intérêts ni de l'État, ni des communes, ni même souvent de leur propre membres.
- Dû à la difficulté que rencontraient les bourgeoisies pour rassembler les ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches traditionnelles, certaines de ces tâches, en particulier celles qui relèvent du social, ont petit à petit été confiées à d'autres acteurs (souvent les communes municipales), si bien que, dans de nombreux cantons, les bourgeoisies ont perdu le contrôle des nombreux domaines de compétences qui étaient les leurs.

Malgré le manque de statistiques disponibles, les bourgeoisies prises dans leur ensemble constituent une catégorie de propriétaires fonciers très importante. Face à la difficulté de rassembler des données, je me baserai dans ce travail sur la très complète étude réalisée par Willi Buchmann (1938-1995). Ce travail, intitulé „Schweizer Burgergemeinden als Landschafts-Aktoren. Ihr Grundeigentum und dessen aktuelle Entwicklung am Beispiel von Bern, Chur und Solothurn“, a été publié comme working paper („Feldbuch“) du département de Géographie de l'Université de Bâle. Il est précurseur dans la mesure où son auteur a poursuivi une problématique très similaire à celle de la présente étude : soit étudier le rôle de la propriété de trois bourgeoisies sur l'aménagement du territoire en analysant leur stratégie foncière. Malheureusement, l'auteur étant décédé avant la fin de son étude (le working paper a été publié à titre posthume par le professeur W. A. Gallusser), les synthèses et conclusions n'ont jamais pu être rédigées. Dans ce travail, je reprends en le résumant le très riche matériel empirique récolté par W. Buchmann (1997) pour les bourgeoisies de Berne, Soleure et Coire et l'actualise avec des données de 2007. Un état des lieux des données disponibles auprès des associations faîtières des bourgeoisies est également fourni.

2. Caractéristiques générales du propriétaire foncier collectif

2.1. Bourgeoisies et autres corporations territoriales

Source : Résumé de Buchmann 1997 : 12-45

En Suisse, l'organisation de l'État est caractérisée par trois échelons d'exécution : les communes, les cantons et la Confédération. Selon la Constitution fédérale, l'organisation des communes est de la compétence des cantons, si bien que l'analyste doit faire face à autant de types d'organisations communales qu'il y a de cantons. La Suisse se caractérise toutefois par une augmentation de la complexité en matière d'organisation communale d'Ouest en Est. Les droits et les devoirs de l'autorité communale peuvent ainsi être répartis en différents types de communes qui coexistent les unes avec les autres à l'échelle locale. Les formes que peuvent revêtir ces différentes entités communales sont les suivantes : la commune politique (ou commune des habitants, commune municipale), la commune bourgeoise, d'éventuelles corporations de droit public, les communes d'église ou paroisses, les communes scolaires. Des combinaisons entre ces différents types de communes existent dans les cantons en d'innombrables variantes.

Dans tout État démocratique, un conflit jamais totalement résolu existe entre le cercle des personnes qui résident à un endroit, celles qui y détiennent des titres de propriété et celles qui y

disposent d'un droit de vote. Autrement dit, les non-locaux subissent un préjudice en matière de participation démocratique qui ne peut jamais totalement être évité. Ces différences de traitements entre ressortissants de différents cantons ont été réglées une première fois par la Constitution fédérale de 1848, puis dans ses révisions successives au cours du 19^e siècle. Les nouvelles dispositions constitutionnelles ont été le moteur de la séparation entre communes politiques et bourgeoises, rendue nécessaire afin de garantir le droit de tout citoyen suisse de voter dans la commune où il réside indépendamment de son canton d'origine.

Par commune bourgeoise, il est ainsi fait référence à une commune dont les membres bénéficient du *droit de cité*. Au contraire, la commune politique rassemble l'ensemble des personnes domiciliées sur son territoire, indépendamment de leur appartenance cantonale ou communale. De la même façon, une paroisse rassemble tous les habitants d'une commune qui se déclarent comme appartenant à la confession en question. Comme la commune bourgeoise réunit l'ensemble des détenteurs du droit de cité communal, son effet s'étend au-delà des frontières de la commune politique. La commune bourgeoise est responsable de décider de l'acceptation de nouveaux bourgeois, ce qui, pour les étrangers, est une condition pour obtenir la naturalisation dans certains cantons⁸.

Outre l'octroi du droit de cité, les tâches traditionnelles des communes bourgeoises consistent à assurer la gestion des biens bourgeoisiaux ainsi que de dispenser une aide sociale à leurs membres dans le besoin – comme en atteste le nombre important de bourgeoisies qui possèdent des hôpitaux, des homes pour personnes âgées ou des foyers pour orphelins. Dans la plupart des cantons, les communes bourgeoises ne sont plus autorisées à prélever des impôts, si bien que, par manque de moyens, les bourgeoisies ont souvent perdu leur rôle de fournisseur de l'aide publique. Leur tâche principale aujourd'hui consiste à gérer leurs biens d'une façon qui ne porte pas atteinte au capital de base. Avec les bénéfices qu'elles retirent de leur gestion, les bourgeoisies jouent souvent un rôle comme sponsors de manifestations culturelles (Moor 1992).

S'il est relativement aisé de distinguer les communes bourgeoises des autres types de communes, la distinction avec les différentes corporations, telles qu'elles existent en grand nombre dans certains cantons, est plus difficile, en particulier lorsqu'elles relèvent du droit public. La prérogative d'octroyer le droit de cité est le critère principal qui permet de distinguer une bourgeoisie. Là où cette responsabilité a été transférée à la commune politique, il est plus approprié de parler de *corporation bourgeoise*, plutôt que de bourgeoisie, cela même si la législation cantonale continue à utiliser le terme de bourgeoisie (Buchmann 1997).

Au 19^e siècle, lors de la séparation entre communes politique et bourgeoise, la seconde a hérité de la majorité des biens fonciers et des forêts qui étaient en propriété commune. Au fil du temps, elle a toutefois perdu de son importance politique au profit de la commune politique, mais elle a souvent gardé ce patrimoine foncier. Dans les cantons où les corporations se sont séparées de la commune originelle avant sa division en communes politique et bourgeoise, les corporations ont souvent reçu la majorité des biens fonciers (cas du canton d'Uri par exemple). Sur le plateau

⁸ Le droit de cité est soit celui d'une bourgeoisie (comme en Valais) ou d'une commune politique (à l'exemple du canton de Vaud). Il y a aussi des formules hybrides : dans les communes du canton de Zurich, c'est la commune politique qui accorde le droit de cité. La décision est toutefois prise par les membres du parlement communal qui appartiennent également en même temps à la bourgeoisie communale (Steiner 2005). Pour les personnes bénéficiant d'une procédure de naturalisation facilitée, les dispositions fédérales en la matière ont diminué les prérogatives des communes bourgeoises.

suisse, les anciens terrains en propriété commune ont souvent été divisés et partagés entre leurs différents exploitants (Langner, p. 6 cité par Buchmann 1997).

2.2. La bourgeoisie de Berne

2.2.1. Histoire

Bien que la fondation officielle de la ville de Berne par le duc Berthold V de Zähringen remonte à 1191, l'histoire de la bourgeoisie sous sa forme actuelle ne remonte pas aussi loin. Le *Gemeindegesezt vom 20. Dezember 1833* peut être retenu comme date de création de la bourgeoisie sous sa forme actuelle. Cette année-là, la bourgeoisie a été officiellement séparée de la commune des habitants de la ville de Berne. Auparavant, en 1803, le patrimoine de la ville de Berne avait officiellement été séparé de celui de l'État de Berne, le principe de séparation des biens de l'État et de la ville découlant de la république helvétique (1798-1803).

Lors de la séparation d'avec la ville, la bourgeoisie de Berne a hérité des champs bourgeoisiaux, des Allmends, des forêts, des homes pour orphelins, de l'hôpital bourgeoisial, de la bibliothèque bourgeoisiale, du musée d'histoire naturelle, ainsi que de la Caisse Deposito ouverte en 1825. Depuis lors, la bourgeoisie n'a plus l'obligation de fournir des prestations pour la collectivité. Si elle décide de le faire, c'est de sa propre volonté et selon son bon vouloir. Elle a ainsi par exemple participé à l'agrandissement de la bibliothèque cantonale et universitaire. En 1909, elle a construit le casino. Jusqu'à aujourd'hui, elle fournit régulièrement des contributions pour l'encouragement de la vie culturelle bernoise. Pour fournir ces prestations, la bourgeoisie se base uniquement sur les rentrées financières que lui fournissent les bénéficiaires dégagés par la gestion de ses biens. Elle ne peut pas prélever d'impôts, mais elle est elle-même astreinte à payer l'impôt communal et cantonal.

2.2.2. Objectifs

Si l'on en croit l'un de ses textes de présentation, la bourgeoisie de Berne se conçoit comme une « communauté de personnes conscientes de la tradition bernoise, mais ouverte aux changements de l'époque, qui visent à maintenir leur cohésion tout en renforçant le bien commun de la ville, de la région et du canton ; cela en remplissant leurs tâches sociales culturelles et scientifiques ».

La mission des bourgeoisies bernoise est fixée par la Loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo, RS-BE 170.11). « Les communes bourgeoises :

- a) promettent et octroient le droit de cité communal sous forme de droit de bourgeoisie ;
- b) s'acquittent des tâches qui leur incombent de par la tradition ;
- c) administrent leur fortune ;
- d) assument les tâches qui leur sont attribuées par des prescriptions spéciales.

Elles peuvent se charger d'autres tâches pour autant que celles-ci ne soient pas accomplies par les communes municipales ou les sections de commune » (art. 112, al. 2 et 3).

« Dans la gestion et l'administration de sa fortune ainsi que des revenus de cette dernière, la commune bourgeoise prend en considération les besoins de la commune municipale » (art. 114, al. 2).

2.2.3. Finances et personnel

Recettes	108,7 Mio. Fr.
Dépenses	109,9 Mio. Fr.
Résultat d'exploitation	-1,2 Mio. Fr.
Ammortissements	13,8 Mio. Fr.
Fortune du patrimoine financier	793,3 Mio. Fr.
Capital propre consolidé	766,3 Mio. Fr.
Effectif du personnel	~520 personnes ~330 EPT

(état 2006)

Pour comparaison, l'administration bernoise (commune municipale) employait en 2005⁹ :

Plein temps	18107
Temps partiel	5640
Estimation Total EPT	21224

Répartition des postes

Bürgerliches Jugendwohnheim	
Schosshalde: Wohnheim	32,55
SAT-Projekt	10,45
Bürgerspital	84,98
Bürgerheim	94,60
Kultur-Casino	12,00
Bürgerbibliothek	8,70
Naturhistorisches Museum	38,00
Finanzverwaltung	4,80
Forstbetrieb	15,30
Domänenverwaltung	15,25
Bürgerkanzlei/Reinigungs-Personal/ ZFS/ZPD	14,55
Total Stellenprozente	331,18

(état 31.12.2006)

2.2.4. Organisation

L'assemblée bourgeoise est l'organe suprême de la bourgeoisie. En 2006, la bourgeoisie de Berne rassemblait 17 171 bourgeois-es, dont 11 090 bénéficiaient du droit de vote (la population bernoise totale se monte à 122 178 personnes¹⁰).

Le Grand et le Petit Conseil de bourgeoisie sont formés respectivement de 42 et de 12 membres. 9 des 12 membres du Petit Conseil sont également membres des commissions. Ces dernières rendent des comptes au Petit conseil de bourgeoisie (fig. 1).

⁹ Source: BADAC (« Personnes occupées à plein temps, à temps partiel et en équivalent plein temps (EPT)* dans l'administration publique 2001, 2005 »)

¹⁰ Source: BADAC, chiffres de 2005.

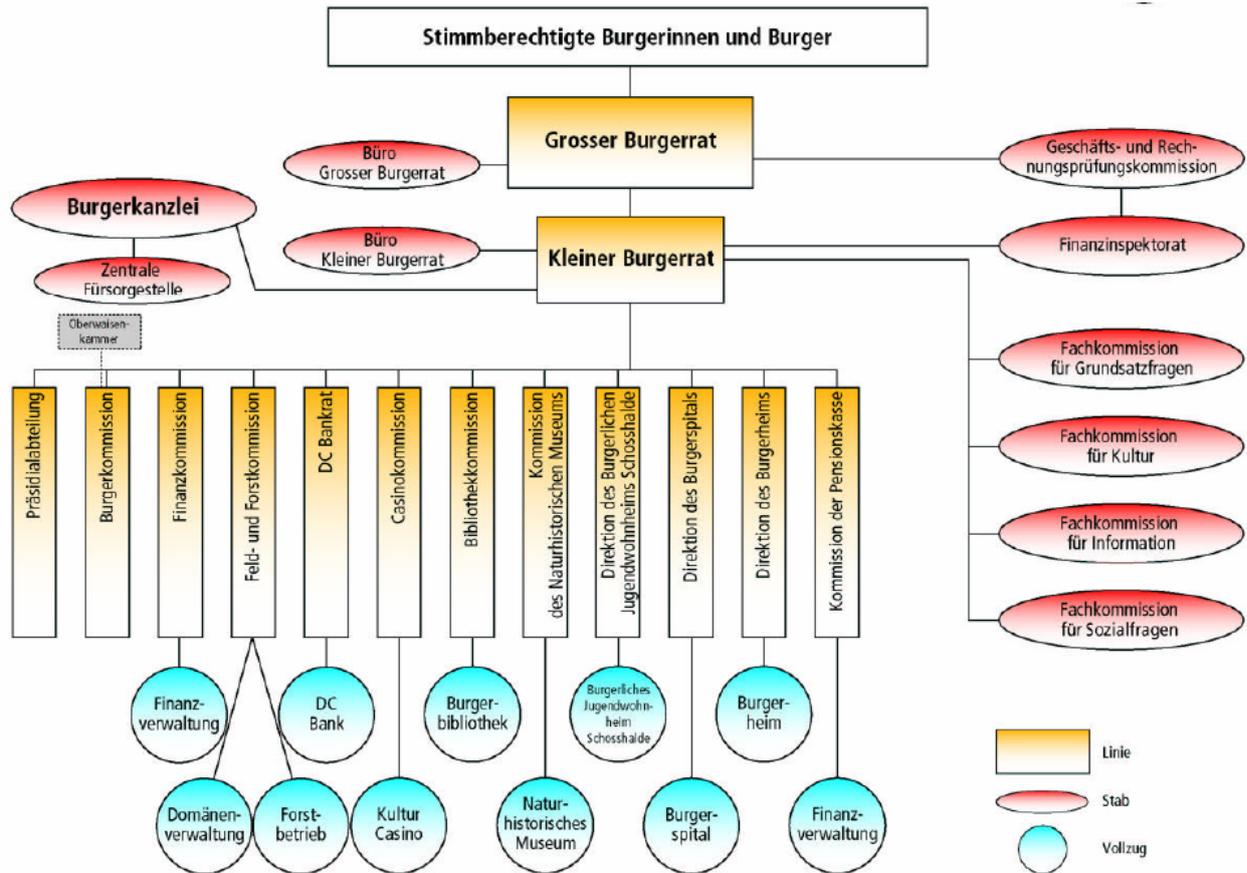


Fig. 1. Organigramme de la bourgeoisie de Berne. Source : www.burgergemeindebern.ch

À part la division présidentielle (*Präsidialabteilung*) et la commission bourgeoise, les différentes commissions sont chacune en charge de la gestion d'un domaine d'activité particulier de la bourgeoisie.

Dans le domaine social, il faut distinguer :

- Jugendwohnheim Schosshalde
- Burgerspital
- Bürgerheim
- Vormundschaftspflege
- Fürsorgewesen

Dans le domaine scientifique et culturel :

- Kulturcasino
- Bürgerbibliothek
- Naturhistorisches Museum

Finalement, dans le domaine financier :

- DC Bank
- Forstbetrieb
- Domänenverwaltung
- Finanzverwaltung

- Pensionskasse

Parmi ces différentes commissions, nous allons nous intéresser principalement au travail de la « Feld- und Forstkommission », chargée des administrations des domaines et des forêts. En effet, la quasi-totalité des biens fonciers sont sous la responsabilité des deux administrations qu'elle chapeaute. Les autres administrations gèrent uniquement les bâtiments dont elles ont besoin pour la mise en œuvre de leurs tâches.

2.2.5. L'administration des domaines (*Domänenverwaltung*)

L'essentiel des rentrées financières de la bourgeoisie de Berne provient de l'administration des domaines. Comme la bourgeoisie ne peut pas lever d'impôts, elle dépend donc uniquement de la mise en valeur de ses propres ressources. Outre l'administration des domaines, la DC Bank participe dans une moindre mesure au bénéfice. La foresterie, quant à elle, ne produit plus de bénéfices (bien que, dans le temps, elle ait constitué, tout comme l'administration des domaines, une source importante de revenus). La « Feld- und Forstkommission » est donc la commission la plus importante au niveau financier. Ses membres ont la confiance du conseil, si bien que ses décisions sont quasiment toujours avalisées (Lauterburg, entretien 26.6.2007).

L'administration des domaines emploie 18 collaborateurs-trices pour un équivalent plein-temps de 15,25 places de travail. La répartition de ces places se fait de la manière suivante :

Répartition :	Nombre de personnes :	Pourcentage de poste :
Domänenverwalter	1	100
Stv. Domänenverwalterin	1	100
Chefbuchhalterin/EDV-Verantw.	1	90
Liegenschaftsverwalterin/Verw.	5	460
Sekretariat	3	200
Sachbearbeiterinnen Buchh.	2	130
Feldhüter Landwirtschaft	2	145
Rebbaubetrieb	3	300

2.2.6. Description des procédures décisionnelles internes

Les compétences et la répartition des tâches sont réglées de manière détaillée dans le Règlement bourgeoisial de 1998 (Satzungen vom 17. Juni 1998). L'article 64 précise que toutes les dépenses nécessitent soit un crédit budgétaire (*Voranschlagskredite*), qui concerne les dépenses du compte courant, soit un crédit d'engagement (*Verpflichtungskredite*), qui concerne des dépenses ou des investissements répartis sur plusieurs années, ou un crédit supplémentaire (ou crédit additionnel, *Nachkredite*).

Les organes suivants sont responsables de l'acceptation des crédits d'engagements (art. 65) :

- L'assemblée bourgeoise : > 1 500 000 francs
- Le Grand Conseil de bourgeoisie : de 150 000 francs à 1 500 000 francs,
- Le Petit Conseil de bourgeoisie : < 150 000 francs (avec la possibilité de déléguer partiellement ses compétences aux commissions ou aux directions responsables).

L'article 68 concerne plus précisément les biens fonciers (immeubles, droits réels ou copropriété). Il précise que les responsabilités concernant les biens fonciers sont les mêmes que celles

concernant les crédits d'engagement (cf. art. 65). Toutefois, pour les biens du patrimoine financier, le double de ces montants fait foi.

Pour la signature d'un contrat de droit de superficie, de location ou de bail, les organes suivants sont responsables :

- Le Grand Conseil de bourgeoisie lors d'une location de plus de 150 000 francs ;
- Le Petit Conseil de bourgeoisie lors d'une location de moins de 150 000 francs (ce dernier peut toutefois déléguer ses compétences aux commissions ou aux directions responsables).

Dans le cadre d'un crédit approuvé par l'assemblée bourgeoise, le Petit Conseil de bourgeoisie peut toutefois décider d'acquérir des parcelles en dehors de sa limite de compétence financière si l'urgence de la situation l'impose.

Lorsque l'assentiment de l'assemblée bourgeoise est requis par le règlement, l'administration des immeubles sait qu'elle doit préparer les dossiers concernés en fonction de l'échéance des réunions de l'assemblée qui se font deux fois par année.

Bien qu'une révision du règlement soit en cours de manière à relever les limites actuelles en matière immobilière, dans la majorité des cas elles ne posent pas un véritable problème, car, comme la bourgeoisie ne vend pas (mais préfère constituer des droits de superficie) et n'achète que des terrains agricoles, les sommes en jeu ne sont pas très élevées. Lors de rénovations, qui peuvent être coûteuses, la commission a tout son temps pour préparer les dossiers (Lauterburg, entretien 26.6.2007). L'assemblée bourgeoise accepte généralement les propositions du Grand Conseil de bourgeoisie. Un seul cas a été refusé au début des années 1970. L'acceptation se fait généralement à 90–95 %.

2.3. La bourgeoisie de Soleure

2.3.1. Histoire

Tout comme la ville de Berne, Soleure était une ville-état. Ici aussi, une double séparation des biens a dû avoir lieu : tout d'abord entre les biens étatiques et ceux de la ville, puis entre la commune municipale et la commune bourgeoise. Cette dernière séparation a toutefois eu lieu beaucoup plus tardivement que dans le cas de Berne.

La séparation des biens entre le canton et la ville a été décidée par une loi de la République helvétique issue le 3 avril 1799. La mise en œuvre de cette loi s'est faite ensuite par la « Konvention zur Sönderung des Staats- und Gemeindegutes der Stadt Solothurn » du 18 avril 1801. Le principe de la commune unitaire s'est perpétué longtemps à Soleure, ce qui revenait à exclure les non-bourgeois du droit de vote. L'ouverture au droit de vote s'est faite petit à petit en autorisant tout d'abord la participation des personnes établies aux choix des juges de paix (1859), puis des maîtres primaires (1867), et finalement aux questions d'imposition (1871). Dans les grandes communes et dans les villes, l'équilibre entre bourgeois et non-bourgeois s'est de plus en plus déplacé en faveur des non-bourgeois : dans la ville de Soleure, les bourgeois ne représentaient plus le tiers de la population en 1837 ; en 1870, ils ne sont plus qu'un quart. Le principe de la territorialité s'est petit à petit imposé afin de permettre aux personnes établies sur le territoire de la commune de participer à la vie politique. En 1874, la nouvelle Constitution fédérale prévoyait dans son article 43 que les personnes de nationalité suisse établies dans une commune devaient pouvoir y jouir des droits

politiques. Dans la ville de Soleure, la séparation entre commune bourgeoise et commune municipale a finalement eu lieu en 1877.

2.3.2. Tâches et objectifs

Comme le rappelle l'article 3 des statuts (Gemeindeordnung der Bürgergemeinde der Stadt Solothurn vom 28. Juni 1993), les tâches et les compétences de la bourgeoisie découlent du principe de l'autonomie communale et des constitutions fédérale et cantonale¹¹, à savoir :

- La bourgeoisie règle son organisation et désigne ses autorités ;
- elle octroie le droit de cité ;
- elle fournit l'aide sociale et le droit de tutelle pour ses membres ;
- elle gère ses biens ;
- elle gère ses forêts et ses Allmends d'une manière proche de la nature ;
- elle contribue selon ses moyens au bien-être culturel et social ;
- elle s'efforce d'atteindre un budget équilibré ;
- elle encourage une collaboration active avec les bourgeois et les habitants de la commune.

On constate que, de prime abord, les bourgeoisies soleuroises ne sont pas astreintes par la loi cantonale à œuvrer pour le bien-être commun de la communauté. Elles ciblent avant tout leur action sur leurs membres. La Constitution soleuroise mentionne toutefois que dans la mesure de leurs moyens, elles doivent promouvoir le bien-être social et culturel.

En juin 1998, la bourgeoisie de Soleure a décidé de réfléchir à la formulation de lignes directrices lui permettant d'orienter son action. Elles se divisent en lignes générales et en lignes directrices à l'attention des différentes unités administratives de la bourgeoisie. Les lignes générales concernent les points suivants :

- Services et produits : la bourgeoisie offre des services et des produits en priorité pour les bourgeois-es, mais également pour l'ensemble des habitants de la ville ;
- Relation à la clientèle : les unités administratives sont orientées vers les clients dans l'accomplissement de leurs tâches ;
- Collaborateurs-trices : les conditions de travail correspondent à des standards modernes ; l'organisation de la bourgeoisie veille à respecter le cadre légal ;
- Liens avec les bourgeois-es : la bourgeoisie recherche activement le contact avec ses membre et avec les institutions politiques de manière à se faire connaître ;
- Finances : une santé financière assurée est un objectif central de la bourgeoisie ; la fourniture de services et de produits doit être optimisée financièrement ; les bénéfices permettent à la bourgeoisie de participer à la vie culturelle de la ville ;
- Écologie : les principes écologiques sont pris en considération compte tenu des possibilités financières.

¹¹ Dans son article 52, la Constitution soleuroise prévoit les tâches suivantes pour la bourgeoisie :

- a) „die Erteilung des Gemeindebürgerrechts;
- b) ... [Aufgehoben];
- c) die Verwaltung ihrer Güter;
- d) die naturnahe Bewirtschaftung ihrer Wälder und Allmenden sowie deren Pflege als Erholungsgebiete;
- e) nach Massgabe ihrer Mittel die Förderung der kulturellen und sozialen Wohlfahrt.“

2.3.3. Finances et personnel

Recettes (*)	9,500 Mio. Fr.
Dépenses (*)	9,589 Mio. Fr.
Résultat d'exploitation (*)	0,089 Mio. Fr.
Amortissements	0,244 Mio. Fr.
Fortune du patrimoine financier	17,5 Mio. Fr.
Fortune du patrimoine administratif	1,8 Mio. Fr.

(État 2006, sauf chiffres (*) communiqués par Ch. Oetterli le 19.5.2008)

Personnel employé par la bourgeoisie

Domaine	Postes à plein temps	Postes à temps partiel	Apprentis
Administration	2	2	
Foresterie	6	1	3
Vignoble	5	2	
Home pour personnes âgées	11	* 60	
Hermitage	1		
Total	25	65	3

* y compris les stagiaires et autres volontaires
(État le 31.12.2006)

Pour comparaison, l'administration soleuroise (commune municipale) employait en 2005¹² :

Plein temps	1180
Temps partiel	380
Estimation Total EPT	1390

2.3.4. Organisation

Les organes de la bourgeoisie sont les suivants :

- L'assemblée bourgeoise (*Bürgerversammlung*) compte ~1700 membres bénéficiant du droit de vote (la population soleuroise totale se monte à 15 079 personnes¹³).
- Le conseil de bourgeoisie (*Bürgerrat*) rassemble 12 membres dont le président, et cinq remplaçants
- Dix commissions spécialisées (*Rechnungsprüfungskommission, Forstkommission, Domänenkommission, Heimkommission, Wahlbüro, Rebkommission, Kommission für kulturelle Aufgaben und Einbürgerungen, Finanzkommission, Einsiedeleikommission, Museumkommission Weissenstein*)

Composition politique. L'ensemble des membres du conseil de bourgeoisie ou des commissions est membre soit du parti radical, soit du parti démocrate chrétien.

Droits des bourgeois-es de Soleure. Les bourgeois de la ville ne bénéficient plus d'avantages particuliers, comme par exemple celui de recevoir du bois gratuitement. En effet, en 1995, une modification de la Constitution cantonale du 8 juin 1986 a entraîné de nouvelles dispositions concernant l'aide sociale qui ont elles-mêmes eu des conséquences sur la loi sur les forêts : comme la bourgeoisie a abandonnée ses tâches d'assistance publique à la commune, donc comme la

¹² Source: BADAC (« Personnes occupées à plein temps, à temps partiel et en équivalent plein temps (EPT)* dans l'administration publique 2001, 2005 »)

¹³ Source: BADAC, chiffres de 2005.

bourgeoisie a perdu ses dernières obligations face à la communauté, la bourgeoisie est tombée sous le coup de la nouvelle loi sur les forêts qui interdit un traitement de faveur des bourgeois¹⁴. La bourgeoisie peut donc distribuer gratuitement du bois, mais elle doit le faire à la totalité de la population communale.

2.3.5. La Commission des domaines (*Domänenkommission*)

La commission est composée de 5 membres. Elle est responsable pour la gestion des biens fonciers, exception faite des forêts, des vignes et des homes pour personnes âgées.

Les lignes directrices concernant la Commission des domaines (*Leitbild für die Domänen*) sont les suivantes :

- Services : La commission soutient le Conseil bourgeoisial dans l'exploitation des immeubles et des biens fonciers.
- Liens aux clients : La Commission s'astreint à aménager et à entretenir les biens immobiliers pour qu'ils restent attractifs.
- Lien aux bourgeois-es : La Commission entretient un contact étroit avec les bourgeois-es de manière à garantir une transparence favorisant des procédures de prise de décision claires et rapides.
- Finances : Dans le cadre des dispositions légales, les domaines sont exploités de manière à maximiser le rendement.
- Écologie : La Commission prend les principes écologiques en considération compte tenu de ses possibilités financières.

2.3.6. Description des procédures décisionnelles internes

Face à un nouveau projet, la commission des domaines étudie les différentes variantes possibles en collaboration avec le Conseil de bourgeoisie. Lorsqu'il s'agit d'une vente, ce dernier discute, puis avalise le projet de façon à ce qu'un acheteur potentiel puisse être recherché. La Commission des domaines prépare alors les modalités du contrat et négocie le prix. Le projet de vente définitif est soumis à l'assemblée bourgeoisiale.

Lors de la décision de vente du *Buchhof*, par exemple, 199 personnes ont participé à l'Assemblée bourgeoisiale, alors que d'habitude, seules 40 à 50 personnes sont présentes. Ch. Oetterli y voit un signe de l'importance qu'accordent les bourgeois-es à la question foncière (Oetterli et al., entretien du 20 juin 2006).

Pour les affaires courantes non budgétées, le président décide librement jusqu'au montant de 3000 francs. Le Conseil de bourgeoisie jusqu'à 75 000 francs. L'assemblée bourgeoisiale est responsable au-delà (en particulier, entre autre, lors d'opérations foncières impliquant une modification du registre foncier).

Ch. Oetterli constate que, de manière générale, le Conseil de bourgeoisie n'apprécie pas lorsqu'on lui présente de projets fonciers qui ne sont pas mûrement réfléchis. Lorsque la procédure va trop vite, il refuse d'entrer en matière.

La procédure en matière foncière est longue. Cela n'est par exemple par le cas pour la gestion courante des fonds. Leur gérant est libre de faire des placements qui atteignent facilement 1 million. De même le directeur de l'exploitation forestière a la compétence de vendre du bois

¹⁴ „Ab Inkrafttreten dieses Gesetzes dürfen die Bürgergemeinden keine Bargeldauszahlungen oder andere unentgeltliche Vorteile an ihre Bürger mehr leisten“ (Art. 40, Waldgesetz vom 29. Januar 1995, RS-SO 931.11).

librement (pour des sommes atteignant parfois le million de francs) (Oetterli et al., entretien du 20 juin 2006).

Les procédures décisionnelles concernant les biens fonciers et immobiliers ont donc été créées de telle sorte que leur gestion soit moins flexible que celle de l'argent liquide.

2.4. La bourgeoisie de Coire

2.4.1. Histoire

Coire est un très vieil évêché. Comme cela s'est produit dans d'autres villes, à la fin du Moyen Âge, les bourgeois de Coire ont obtenu de plus en plus d'indépendance face au seigneur, en l'occurrence l'Évêque. À partir de 1465, Coire dispose d'une *Zunftverfassung*, tout comme la majorité des villes de l'époque (p. ex. Berne, Lucerne, Zurich) qui disposent ainsi de leur propre constitution, qui garantit certains droits à leurs habitants. Le fait que Coire était une ville réformée jusqu'à la fin du 19^e siècle a par la suite continué à attiser les tensions avec l'Évêque. En 1820, Coire a été déclarée capitale du canton. Par son processus de création, au travers duquel trois alliances de communes – les trois ligues (*Bünde*) – regroupées par le pacte d'alliance de 1524 qui donna lieu à une République, le canton des Grisons se caractérisait par des communes fortes et indépendantes. La Constitution suisse de 1848 a obligé le canton des Grisons à se réformer : la démocratie directe est introduite en 1854 parallèlement à la suppression des ligues. Bien que chaque Suisse ait bénéficié de la liberté d'établissement dans le canton des Grisons, le droit de vote était réservé aux bourgeois établis (on en était ainsi arrivé à la situation paradoxale où des membres du Conseil d'État ou du Conseil des États qui habitaient Coire n'étaient pas autorisés à voter pour les affaires communales, car non établis dans cette commune (Buchmann 1997, Dictionnaire historique de la Suisse online)).

La révision de la Constitution de 1874 a obligé le canton des Grisons à changer les règles régissant les droits politiques au niveau communal. Le « Gesetz über die Niederlassung von Schweizerbürgern » du 12 juin 1874 allait régler le problème en prévoyant que tout habitant suisse aurait le droit de participer aux affaires communales. De plus, il obtient le droit d'utiliser contre compensation les biens d'exploitation (*Nutzungsgut*), c'est-à-dire avant tout les alpages, les pâturages et la forêt, à l'exception des biens bourgeoisiaux (*Gemeindegüter*) qui comprennent la caisse des pauvres (*Armengut*) et des terres allouées (*Gemeindelöser*). Toutefois, la loi ne tranche pas la question de savoir si les communes grisonnes restent des communes uniques, avec certains droits particuliers pour les bourgeois établis concernant la caisse des pauvres et les terres allouées, ou si un dualisme communal est introduit impliquant une séparation entre communes politiques et communes bourgeoises. Cette incertitude s'est poursuivie pendant un siècle, entraînant des querelles juridiques afin de déterminer qui était le propriétaire des anciens biens d'exploitation. En 1974, le peuple accepte le « Gemeindegesetz des Kantons Graubünden » qui clarifie la question dans ses articles 28 et 79 :

« Das Eigentum am Gemeindevermögen steht unter Vorbehalt von Artikel 79 der politischen Gemeinde zu » (art. 28).

« Der Bürgergemeinde steht das Eigentum zu:

- e) am bürgerlichen Armenfonds, sowie an den der bürgerlichen Armen-, Kranken- und Alterfürsorge dienenden Grundstücken und Anstalten;¹⁵
- f) an den von ihr bereits am 1. September 1874 ausgeteilten Bürgerlösern;
- g) an den Grundstücken, die sie seit 1. September 1874 aus eigenen Mitteln erworben hat;
- h) am Nutzungsvermögen, als dessen Eigentümerin sie bereits im eidgenössischen Grundbuch eingetragen ist oder an dem ihr Eigentum seit 30 Jahren in rechtsgenügender Weise anerkannt und unangefochten geblieben ist » (art. 79).

Toutefois, la détention du titre de propriété n'implique pas la détention des droits d'usage. L'article 30 précise en effet : « Nutzungsberechtigt sind die in der Gemeinde wohnhaften Gemeindeglieder und niedergelassenen Schweizerbürger in gleicher Weise ». Cela signifie en pratique que tous les bénéfices que retire la bourgeoisie de l'usage des parcelles appartenant aux biens d'exploitation (*Nutzungsgut*) doivent être reversés à la commune politique. La bourgeoisie est responsable de définir les taxes pour les usages des biens d'exploitation (art. 81, cité plus bas). Elle peut également les vendre, mais ces bénéfices coulent dans les caisses de la commune municipale. Seuls les bénéfices de la caisse des pauvres et des terres allouées reviennent pleinement à la bourgeoisie.

Cette solution pour le moins particulière doit être comprise comme le résultat d'un compromis qui a permis de sauver l'institution des bourgeoisies que certains voulaient voir disparaître. La bourgeoisie a en définitive survécu, mais au prix d'une importante concession faite à la commune municipale. Toutefois, un mécanisme vient alléger les conséquences pour la bourgeoisie de l'article 30. En effet, l'article 38 prévoit la création d'un fond alimenté par les recettes de la vente de terrains (*Bodenerlöskonto*). Ce fonds doit servir à l'entretien des biens d'exploitation, ainsi qu'au remplacement des surfaces perdues.¹⁶ Il est géré par la commune municipale, mais toute dépense doit recevoir l'aval de la bourgeoisie. *On observe donc qu'une codécision est nécessaire pour l'achat de nouvelles parcelles, alors que la vente de terrains est de la seule responsabilité de la bourgeoisie.*

Par les différentes mesures exposées, la loi sur les communes du canton des Grisons oblige bourgeoisies et communes municipales à travailler ensemble. Cette collaboration, qui a été au début très tendue, existe à Coire depuis longtemps, puisqu'indépendamment des querelles de juristes, la ville dispose de deux conseils exécutifs : le conseil municipal, qui gère les affaires de la commune politique, et le conseil bourgeoisial.

2.4.2. Tâches et objectifs

L'article 3 de la loi sur les communes (Gemeindegesezt des Kantons Graubünden vom 28. April 1974 [RS-GR 175.050]) précise que : „Die Gemeinden besorgen die Aufgaben, die sich ihnen zum Wohle der Allgemeinheit stellen und die nicht ausschliesslich vom Bund oder vom Kanton erfüllt werden. Sie fördern die kulturelle, soziale sowie wirtschaftliche Entwicklung und erlassen die notwendigen gesetzlichen Bestimmungen.“ L'article 77 de la même loi précise que les dispositions valables pour la commune municipale, sauf disposition contraire, le sont par analogie pour la commune bourgeoise. Ses statuts doivent en outre être acceptés par le gouvernement. La

¹⁵ Remplacé le 12 Juin 1994 par la phrase : „an den der bürgerlichen Sozialhilfe dienenden Grundstücken und Anstalten, sofern die Bürgergemeinde die Aufgaben der bürgerlichen Sozialhilfe selbst wahrnimmt oder der politischen Gemeinde entsprechende Beiträge leistet“.

¹⁶ „Der Erlös aus der Veräusserung von Nutzungsvermögen fällt in ein Bodenerlöskonto, das in der Regel für die Beschaffung von Realersatz und für die Verbesserung von Alpen, Weiden und Heimbetrieben bestimmt ist“ (art. 38, al. 1).

bourgeoisie mène par conséquent son action avant tout pour le bien-être des habitants de la commune municipale.

L'article 81 de la même loi confère à la bourgeoisie le droit de décider des questions suivantes :

- a) „über die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht;
- b) über die Verwaltung des bürgerlichen Armengutes und der Bürgerlöser;
- c) über die Veräusserung, Verpfändung und dauernde Belastung des in ihrem Eigentum stehenden Vermögens;
- d) über die Zustimmung zur Veräusserung, Verpfändung und dauernden Belastung von Grundstücken, welche schon am 1. September 1874 zum Nutzungsvermögen der Gemeinde gehört haben oder als Realersatz für solche Grundstücke erworben worden sind;
- e) über die Festsetzung der Taxen für den Mitgenuss am Nutzungsvermögen der Gemeinde;
- f) über den Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde.“

Pour la gestion des biens fonciers dont elle a la compétence, la bourgeoisie a inscrit le principe suivant dans l'article 3 de la « Domänen-Ordnung » :

« Zur nachhaltigen Bewirtschaftung des Kulturlandes gehören:

- a) die regelmässige Düngung
- b) das zeitgemässe Anpflanzen und Ernten,
- c) die Pflege der allfällig vorhandenen Bäume. [...] »

On le constate, plus qu'un usage écologique de ses parcelles visant à encourager la biodiversité ou les espèces rares, la bourgeoisie promeut un respect des « bonnes pratiques » agricoles.

2.4.3. Finances et personnel

Fortune courante :	14,68 mio. Fr
Biens immobiliers :	10,94 mio. Fr
Fortune des biens d'exploitation (<i>Nutzungsgut</i>) :	12.– Fr.
Capital propre (total des différents fonds) :	25,30 mio. Fr.

Selon le bilan au 31 décembre 2006 (Verwaltungsbericht 2006)

Personnel

	Personnes	Équivalent plein-temps
Administration bourgeoisiale :	4	3
Maison de retraite bourgeoisiale :	70	48.10
Total	74	51.10

État : 31.12.2006 (Verwaltungsbericht 2006)

Pour comparaison, l'administration de Coire (commune municipale) employait en 2005¹⁷ :

Plein temps	1527
Temps partiel	473
Estimation Total EPT	1788

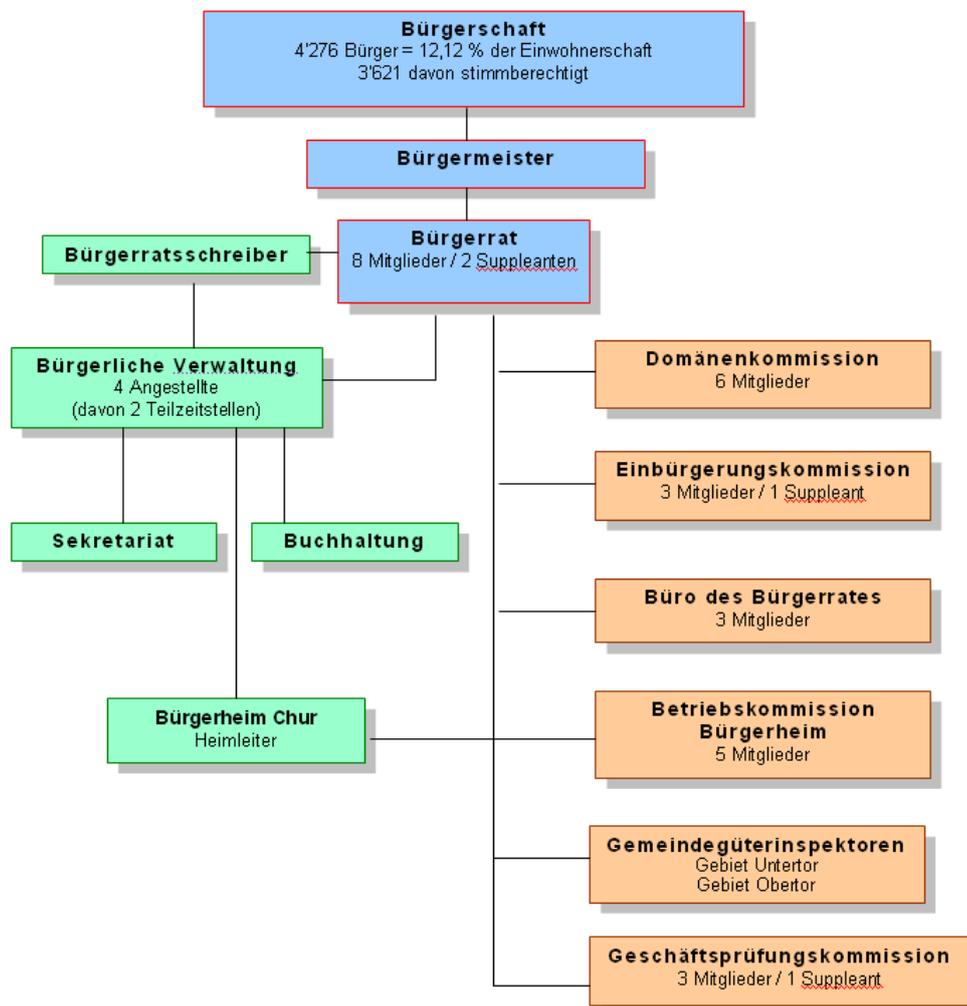
¹⁷ Source: BADAC (« Personnes occupées à plein temps, à temps partiel et en équivalent plein temps (EPT)* dans l'administration publique 2001, 2005 »)

2.4.4. Organisation

L'assemblée des bourgeois constitue l'organe suprême de la bourgeoisie. En 2006, la bourgeoisie de Coire rassemblait 4315 bourgeois-ses (la population totale de Coire se monte à 35 253 personnes¹⁸).

La bourgeoisie est dirigée par un Conseil bourgeoisial (*Bürgerrat*), à la tête duquel siège le « *Bürgermeister* ». Le Conseil rassemble un total de 8 membres (y compris le *Bürgermeister*) et 2 suppléants (art. 7 du règlement bourgeoisial).

Différentes commissions, qui jouent un rôle consultatif et qui préparent les dossiers, viennent assister le Conseil bourgeoisial. Parmi elle, la Commission des domaines dispose de son propre règlement : la « *Domänen-Ordnung* ».



2.4.5. La Commission des domaines (*Domänenkommission*)

La Commission des domaines est responsable de traiter les affaires concernant les biens bourgeoisiaux. Cinq membres du Conseil bourgeoisial en font partie, ainsi que l'inspecteur des biens communaux (*Gemeindegüterinspektor*).

¹⁸ Source: Einwohnerkontrolle Chur.

2.4.6. Description des procédures décisionnelles internes

La commission des domaines n'a pas de pouvoir décisionnaire. Son rôle est de préparer les dossiers pour le Conseil bourgeoisial.

Pour que ce dernier puisse prendre ses décisions, 7 de ses membres doivent être présents (art. 7 du règlement bourgeoisial). Il est compétent pour prendre la décision de vendre un terrain d'une surface maximale de 1500 m² (art. 8 du règlement bourgeoisial). Au-delà, la décision est soumise à votation de l'ensemble des bourgeois. Le fait que la dernière votation en la matière remonte à 1959, démontre la stabilité considérable du patrimoine foncier et immobilier.

Les décisions sont généralement prises à l'unanimité du Conseil bourgeoisial (sauf lorsque des questions agricoles sont en jeu : ce thème est toujours sensible comme en atteste encore les tensions qui ont récemment accompagné la décision de construire un réservoir pour l'enneigement artificiel). Selon H. Rest et P. Frey, cette bonne entente est due au fait que, contrairement à la politique locale, les personnes présentes n'ont pas besoin de se profiler face aux électeurs. Elles font leur travail par pur plaisir. Les conflits sont par conséquent beaucoup moins nombreux. Il faut en outre noter que les membres du conseil bourgeoisial appartiennent tous aux radicaux (6 personnes) et à l'UDC (2 personnes), ce qui facilite la compréhension mutuelle au moment de prendre les décisions.

3. État du patrimoine foncier/immobilier actuel

Ce chapitre présente un état des lieux des données disponibles du patrimoine foncier et immobilier de l'ensemble des bourgeoisies suisses, ainsi que des trois bourgeoisies étudiées plus précisément.

3.1.1. Statistiques

Malgré l'importance des surfaces détenues par les bourgeoisies et les corporations, il n'existe pas de statistiques agrégées au niveau national (Buchmann 1997). La difficulté à les catégoriser résultant de la diversité de leur statut juridique, leur perte d'importance politique, ainsi que l'absence de mensurations officielles dans les territoires de montagne expliquent en partie ce fait.

3.2. Bases de données existantes

3.2.1. Rapports de recherche, expertises existants

- Buchmann, Willi. 1997. *Schweizer Burgergemeinden als Landschafts-Aktoren. Ihr Grundeigentum und dessen aktuelle Entwicklung am Beispiel von Bern, Chur und Solothurn*. Basler Feldbuch. Departement Geographie des Universität Basel.
- Closuit L.P. 2004. *Communes Bourgeoisiales Valaisannes*. Sion, Fédération des Bourgeoisies Valaisannes.

Sur la base d'un questionnaire envoyé à l'ensemble des bourgeoisies valaisannes, l'ouvrage de Closuit présente séparément le patrimoine de chacune d'entre elles selon des catégories prédéfinies (nombre de maisons d'alpage, pâturages, forêts, etc). Il n'y a pas de tableaux synthétiques permettant d'additionner les chiffres récoltés, si bien qu'un travail important de compilation des données serait nécessaire pour obtenir des données agrégées. La question se pose également de savoir si les données fournies par les différentes bourgeoisies sont complètes.

3.2.2. Bases de données existantes

- Solothurner Jahrbuch 2005. *Staatskalender*.

Le canton de Soleure présente la superficie des terrains possédés par chaque bourgeoisie du canton dans le *Staatskalender*. Il n'y a toutefois pas de tableaux récapitulatifs présentant la somme de ces données.

3.2.3. Office fédéral de la statistique

- La statistique forestière dispose de chiffres précis à l'égard des bourgeoisies. Ainsi, en 2003, 24.3 % des forêts appartenaient aux communes bourgeoises (soit 296 149 ha), 18.2 % aux différents types de corporations (soit 221 534 ha) et 21.4 % aux communes municipales (OFS 2004).

3.2.4. Approche par les grands propriétaires

- Closuit L.P. 2004. *Communes Bourgeoises Valaisannes*. Sion, Fédération des Bourgeoisies Valaisannes.
- VSGOG 2006. Ortsgemeinden im Kanton St. Gallen. *Erhebung über den Ist-Zustand der Ortsgemeinden 2004-2005*.

L'organe faîtière des bourgeoisies saint-galloise a entrepris, sur la base d'un questionnaire, de recenser les objets en propriété des bourgeoisies. Les données récoltées correspondent à des totaux de catégories d'objets et non à des surfaces.

3.2.5. Autres approches

Législations cantonales :

- Loi sur les bourgeoisies du 28 juin 1989 (RS-VS 175.2)
- etc.

Liens internet :

- Verband St. Galler Ortsgemeinden : www.vsgog.ch
- Fédération suisse des bourgeoisies et corporations : www.svbk.ch

3.3. Données concernant Berne, Soleure et Coire

3.3.1. Berne

Le rapport de gestion (*Verwaltungsbericht*) présente chaque année la liste des achats, des ventes et des constitutions de droits de superficie. Il ne présente toutefois pas de statistique complète de la propriété.

Les comptes 2006 de l'administration des domaines (*Domänenverwaltung*) contiennent des informations détaillées (surface, valeur assurée, valeur officielle¹⁹) concernant les immeubles et les parcelles en propriété de la bourgeoisie gérées par l'administration des domaines. Les immeubles attribués au fonds Kocher, à l'hôpital bourgeoisial et à l'entreprise forestière ne sont pas inclus s'ils font partie du patrimoine administratif de ces unités (comptabilité séparée). Les bâtiments qui appartiennent à leur patrimoine financier sont toutefois gérés par l'administration des domaines.

¹⁹ « Les valeurs officielles des immeubles et des forces hydrauliques sont fixées par la commune sur proposition des estimateurs et estimatrices cantonaux ou des experts et expertes du service compétent de la Direction des finances » (art. 5, Décret du 22 janvier 1997 concernant l'évaluation officielle des immeubles et des forces hydrauliques (DEO, RSB 661.543)).

Le zonage n'est pas mentionné. Toutefois, il peut être retrouvé par déduction : les bâtiments agricoles sont en zone agricole, les cabanes forestières en zone de forêt et le reste en zone à bâtir.

L'administration des domaines dispose de cartes manuscrites représentant les parcelles en sa possession. L'annexe 8.2 en fournit un exemple pour la région bernoise.

Portefeuille de l'Administration des immeubles (*Domänenverwaltung*)

(y compris la gestion de bien pour des tiers)

Nombre

Droits de superficie	1 200
Objets de location	2 500
Objekte Siedlungs- bzw. Stockwerkeigentümer- Verwaltung	12
Exploitations agricoles	46
Parcelles de terrain (agriculture et autres)	206
Opérations de planification (<i>Planungsgeschäfte</i>)	23
Vignoble	1

Surfaces :

Droits de superficie	~ 179 ha
Objets de location, y. c. le Fonds Kocher	~ 6 ha
Biens fonciers, y. c. les parcelles agricoles et les terrains en zone constructible	~ 917 ha
Divers	~ 80 ha
Surface des objets gérés pour l'exploitation forestière	~ 109 ha
Surface des objets gérés pour l'hôpital bourgeoisial	~ 79 ha

Valeur :

Valeurs officielles des biens de l'administration des domaines	Fr. 551 Mio.
Valeurs officielles des biens de la foresterie	Fr. 10 Mio.
Valeurs officielles des biens de l'hôpital bourgeoisial	Fr. 49 Mio.
Chiffre d'affaire 2006	Fr. 41 Mio.

Exploitation forestière

Trois districts : „Produktion West“, „Wohlfahrt/Dritte“ et „Produktion Mitte-Ost“

Surfaces forestières :

Burgergemeinde Bern	3 532 ha
Burgerspital Bern	231 ha
Burgerholzgemeinde Bümpliz	44 ha
Communes des habitants de Berne	167 ha
Bernische Kraftwerke AG	144 ha

Privés	17 ha
Total	4 135 ha
Sur ce total, surface située dans l'agglomération de Berne :	3 600 ha
Effectif du personnel :	17

Hôpital bourgeoisial

Droits de superficie	14
Objets de location	420
Objets loués en contrat de bail	9
Forêts	300 ha

Statistique des occupants :

Pensionnaires (chambres simples ou doubles)	84
Pensionnaires (département de soins)	35

Propriété de la Bourgeoisie de Berne réparties selon les communes

Gemeinde Bern	317 ha	26,8 %
Agglomerationsgemeinden		
Allmendingen	53,51 ha	
Belp	72,15 ha	
Bolligen	52,23 ha	
Ittigen	17,22 ha	
Kehrsatz	34,75 ha	
Kirchlindach	26,47 ha	
Köniz	85,07 ha	
Muri	53,21 ha	
Ostermundigen	10,01 ha	
Zollikofen	14,44 ha	
Restliche Gemeinden Kt. Bern	419 ha	35,50 %
Kanton Freiburg	302 ha	25,6 %
Total	143 ha	12,1 %
Total	1118 ha	100,0 %

(état : 31.12.2006)

Répartition des surface selon le type de contrat

Immeubles locatifs	6,26 ha	0,5 %
Parcelles	916,83 ha	77,60%
Droits de superficie	178,60 ha	15,1 %
Divers	79,78 ha	6,8 %
Total	1181,47 ha	100,0 %

(état : 31.12.2006)

Répartition des droits de superficie :

Immeubles locatifs	ca. 60 %
Services, industries, commerces	ca. 30 %
Installations sportives, divers	ca. 10 %

Exploitation des biens fonciers agricoles

Exploitation générant un revenu principal (<i>Haupterwerbsbetriebe</i>)	35
Exploitations générant un revenu accessoire (<i>Nebenerwerbsbetriebe</i>)	11
Parcelles individuelles (<i>Einzelparzellen</i>)	50
Objets de location (<i>Mietobjekte</i>)	63
Droits de superficie (<i>Baurechte</i>)	20

(état: 31.12.2006)

Rapports de surface :

	Kantone Bern (ha)	Freiburg (ha)
Exploitation générant un revenu principal	655,71	143,38
Exploitations générant un revenu accessoire	61,99	
Parcelles individuelles	55,75	
Total	773,45	143,38
	916,83	

3.3.2. Soleure

La compatibilité annuelle de la bourgeoisie (*Jahresrechnung*) et le rapport de gestion (*Verwaltungsbericht*) présentent la comptabilité financière, mais ne fournissent pas d'informations sur les surfaces (voir chapitre 2.3). Par contre, le répertoire des immeubles (*Liegenschaftsverzeichnis*) contient des informations sur les parcelles. De plus, une feuille d'information (*Informationsblatt*) est publiée chaque année ; elle relate de manière narrative les immeubles vendus ou achetés, mais ne contient pas d'information sur les changements de surfaces.

La bourgeoisie ne réalise pas d'opération foncière, raison pour laquelle elle ne conduit pas de statistique détaillée de sa propriété. Récemment, elle a toutefois repris des vignes qui appartenaient à la Fondation de l'hôpital, à laquelle elle participait au conseil de fondation.

Répertoire des immeubles (*Liegenschaftsverzeichnis*)

Le répertoire des immeubles présente la liste des parcelles en propriété de la bourgeoisie de Soleure. Il est structuré selon la comptabilité interne de la bourgeoisie (patrimoine financier, patrimoine financier des fonds Thüringen et Katharina, patrimoine administratif réparti dans 8 comptes différents, forêts). Les immeubles sont listés par commune avec la surface de la parcelle, la valeur estimée (*Schatzung*) et la valeur comptable ; une description sommaire indique si la parcelle est en zone constructible ou non.

En compilant ces données, on obtient les chiffres suivants (état : 31.12.2006) :

- Surface et valeur totale : 22 404 095 m² valant 19 745 710 francs (tout type de zone confondu).
- Surface et nombre de parcelles par commune (tout type de zone confondu) :

Commune	Nb de parcelles	Surface (m ²)
Ammannsegg	1	29 260
Balm bei Günsberg	7	1 276 665
Bellach	10	49 052
Biberist	13	2 299 619
Feldbrunnen/St. Niklaus	8	1 153 304
Flumenthal	1	137 687
Gänsbrunnen	8	2 580 649

Halten	2	10 261
Heinrichswil	7	991 932
Herswil	2	43 426
Langendorf	2	92 939
Le Landeron	3	8 987
Niederwil	1	203 356
Oberdorf	28	5 608 396
Rechterswil	2	16 537
Riedholz	11	965 402
Rüttenen	25	4 658 226
Solothurn	12	14 821
Welschenrohr	5	2 263 576

On observe que la bourgeoisie de la ville de Soleure possède des terrains beaucoup plus importants dans les communes avoisinantes que dans la commune municipale de Soleure proprement dite. Il s'agit là d'un signe de la domination qu'exerçait à l'époque la ville sur la campagne. La ville s'approvisionnait en ressources (alimentation, énergie de chauffage, construction, etc.) auprès des communes rurales avoisinantes. Dans une commune à la politique foncière conservatrice comme Soleure, cette distribution caractéristique des parcelles possédées est restée jusqu'à nos jours.

- Réserves de terrain constructible : Seules 3 parcelles mesurant un total de 18 000 m² sont non construites et situées en zone constructible. Elles sont toutes situées sur le territoire de la commune de Bellach.
- Droits de superficie : Des droits de superficie ont été constitués pour un total de 13 parcelles mesurant au total 52 000 m² et appartenant toutes au patrimoine financier.
- Zonage : Les parcelles situées en zone constructible sont au nombre de 40 et couvrent 100 979 m². 22 303 116 m² (soit 108 parcelles) sont situés en zone agricole ou forestière.

3.3.3. Coire

Le rapport d'activité (*Verwaltungsbericht*) présente chaque année la surface de la propriété appartenant à la bourgeoisie en fonction des communes sur le territoire desquelles sont situées les parcelles :

Commune	Lieu	Appartenance	Surface totale	
			ha	%
Coire	Total Coire		1593.1	37.75
	Divers	Biens d'exploitation (<i>Nutzungsgut</i>)	1403.5	
	Divers	Biens bourgeoisiaux (<i>Gemeindegüter</i>)	136.5	
	Divers	Caisse des pauvres (<i>Armengut</i>)	52.9	
Arosa	Divers	Biens d'exploitation	1248.6	29.59
Bivio / Marmorera	Alp La Motta	Biens d'exploitation	129.1	3.06
Churwalden	Steinbachwald	Bien d'exploitation	41.6	0.98
Domat / Ems	Hof Juchs	Bien d'exploitation	55.4	1.31
Langwies	Alp Campadiel	Bien d'exploitation	118.6	2.81
Marmorera	Alp Starschagns	Bien d'exploitation	80.3	1.90
Molinis	Alp Wolfboden	Bien d'exploitation	479.8	11.37
Peist	Alp Prätsch	Bien d'exploitation	381	9.03
Trimmis	Halbmil	Biens bourgeoisiaux	18.4	0.43
Tschiertschen	Ochsenalp	Bien d'exploitation	71.2	1.68
Total au 31.12.2006			4217.5	100 %

Comme expliqué au chapitre 2.4.1, suite à la Constitution 1874 qui a entraîné la création des communes municipales, la bourgeoisie de Coire est restée propriétaire des terrains, mais l'usage, le louage bail, etc. sont entrés dans les prérogatives de la commune municipale. De même, depuis lors, les bénéfices alimentent la caisse de la ville. Les biens bourgeoisiaux (*Gemeindegüter*) et la caisse des pauvres (*Armengut*) constituent une exception. Le tableau suivant résume la situation :

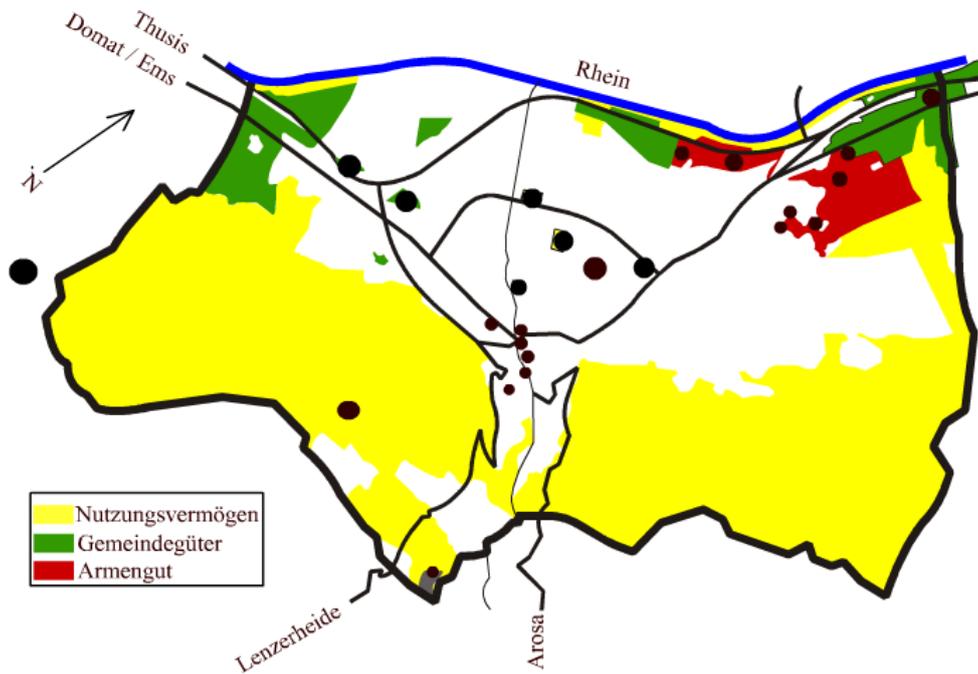
95.0 %	appartiennent aux biens d'exploitation
3.7 %	aux biens bourgeoisiaux
1.3 %	à la caisse des pauvres

Le tableau montre clairement que la bourgeoisie de Coire ne dispose directement que de 5% de sa propriété ; le reste bénéficie à la commune municipale.

Le produit de la vente des biens d'exploitation alimente un fonds spécial, le *Bodenerlöskonto*, utilisé pour réaliser des compensations en nature lors de la vente de terrains ou pour améliorer des alpages, pâturages ou exploitations. Ce fonds est toutefois géré par la commune municipale.

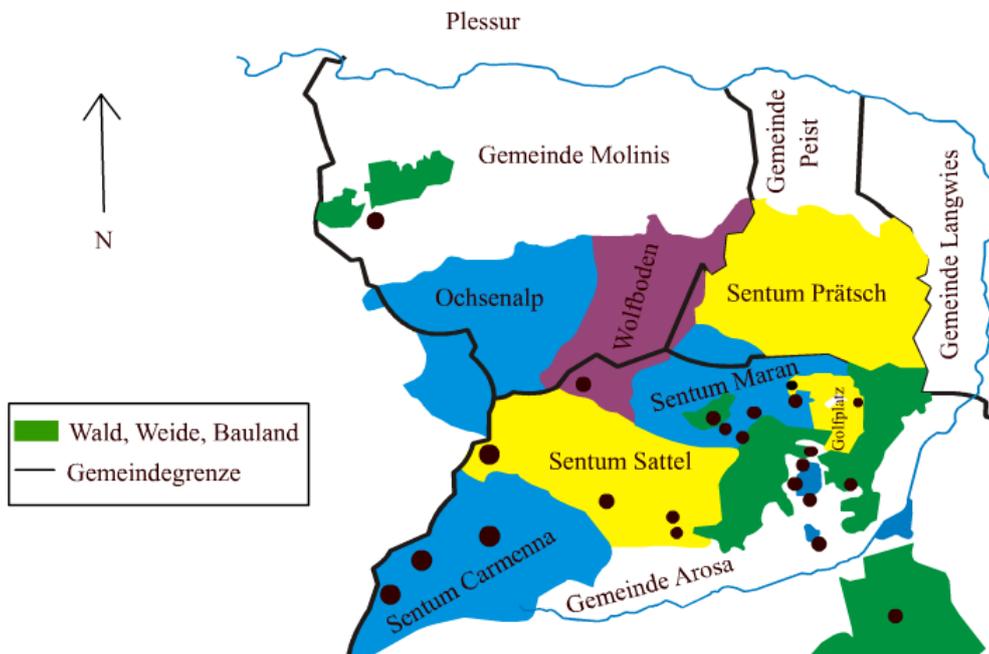
La bourgeoisie de Coire offre également une représentation cartographique schématique de sa propriété sur son site internet (www.buergergemeinde-chur.ch).

Propriété de la bourgeoisie sur la commune de Coire



Les bâtiments en propriété de la bourgeoisie sont marqués par des points noirs.

Arosa et les communes voisines



Les bâtiments en propriété de la bourgeoisie sont marqués par des points noirs.

4. Changements récents (depuis 1995) affectant le patrimoine foncier/immobilier

4.1. Bourgeoisie de Berne

Les changements annuels peuvent être calculés en additionnant les achats et les ventes présentés dans chacun des « Verwaltungsbericht ». Pour éviter de dépouiller un par un chacun de ces documents, nous présentons ici les synthèses préparées pour les années 1959 et 1983 par Buchmann, ainsi que les chiffres actuels. Il faut noter qu'aujourd'hui, l'administration des immeubles gère généralement les immeubles pour les autres unités de la bourgeoisie si bien que la présentation des comptes a changé. Ainsi le musée d'histoire naturelle et le Casino n'étaient pas inclus dans les chiffres de Buchmann (le nombre de parcelles concernées est toutefois très réduit). De même, le service forestier confie la gestion de son patrimoine financier à l'administration des immeubles.

Tableau 1 : Évolution de patrimoine foncier de la bourgeoisie de Berne

	1959	1983	2006
Domaines	*8 199 597		*10 160 975
Service forestier	35 329 193		37 229 528
Hôpital bourgeoisial	3 206 207		3 273 293
Fonds Albert Kocher	14 121		13 800
Total	46 749 118		50 677 596
			11 814 724
			** 37 377 673
			*** 279 054
			6 293
			49 477 744

* Sans l'orphelinat, le Casino et le Musée d'histoire naturelle

** 35 317 137 m² (forêts) + 967 288 m² (surfaces agricoles) + 816 816 m² (patrimoine financier, gérés par l'administration des domaines) + 276 432 m² (patrimoine administratif non utilisé pour l'exploitation) = 37 377 673 m²

*** Ce chiffre correspond au patrimoine financier appartenant à l'hôpital bourgeoisial géré par l'administration des domaines. Il manque donc à ce chiffre *la superficie de l'hôpital proprement dit (patrimoine administratif)*.

(Source : Buchmann 1997 : 40 ; Forstbetrieb Burgergemeinde Bern (FBB) 2007, Geschäftsbericht 2006 ; Burgergemeinde Bern 2007, Rechnung 2006 Immobilien)

L'aspect le plus frappant lorsque l'on considère les chiffres présentés dans le tableau précédent est la relative stabilité du patrimoine bourgeoisial au cours des années. Les surfaces des domaines ont légèrement augmenté. Les forêts sont restées relativement stables. (Il n'est pas possible de se prononcer sur l'évolution de la surface de l'hôpital bourgeoisial car les chiffres à disposition sont incomplets)

4.2. Bourgeoisie de Soleure

Une nouvelle organisation de la comptabilité suite à de nouvelles dispositions cantonales rend la comparaison avec la statistique de Buchmann (1996) difficile. Toutefois, les personnes interrogées confirment que, depuis 1984 (date de la dernière statistique de Buchmann), la situation foncière n'a pas beaucoup évoluée (Oetterli, Tschanz et Wyninger, entretien 20.6.2007). Le Buchhof a été vendu, mais des vignes ont été achetées. Le solde est probablement une perte de ~20 ha.

4.3. Bourgeoisie de Coire

L'analyse de l'évolution de la propriété foncière de Coire doit distinguer entre le territoire de la commune de Coire, de la commune d'Arosa et le reste des communes où la bourgeoisie a de la propriété.

Tableau 2 : Évolution de la propriété de la bourgeoisie de Coire :

Communes	Propriété (ha)		
	1964	1985	2006
Coire	~1644	1649	1593
Arosa	~1240	1244	1248
Autres		?	1376

Source : Buchmann 1997 et Verwaltungsbericht 2006

Sur le territoire de la commune de Coire, la surface possédée par la bourgeoisie est restée relativement stable au fil des ans. Les pertes ont presque exclusivement été entraînées par la construction de routes, par la correction de leur tracé ou pour des constructions publiques (place d'arme, route nationale A13, piscine, place de sport, installations sportives). Dans la mesure du possible, la bourgeoisie a constitué des droits de superficie. Elle a parfois toutefois été forcée de vendre. Dans ces cas-là, la bourgeoisie a essayé d'obtenir des compensations en nature.

En 1994, un changement important est survenu dans la mesure où les bourgeois ont accepté de remanier les rapports de propriété entre la commune municipale et la bourgeoisie. Un échange de 280 ha a eu lieu permettant à la commune de dégager l'espace nécessaire à la construction d'un cimetière et de trouver des solutions à des postulats urgents. À cette occasion, la bourgeoisie a perdu des surfaces importantes de terrains, mais la valeur financière a été maintenue (pas de « Realersatz »). Dans les solutions retenues, la bourgeoisie s'est plutôt montrée généreuse envers la commune (Rest et Frey, entretien 29.9.2007).

Concernant la situation à Arosa, où 29.9 pourcents du territoire communal appartiennent à la bourgeoisie, la situation est différente, dans la mesure où cette dernière ne possédait pas seulement des forêts et des alpages, mais aussi des terrains en zone à bâtir.

Alpages : C'est en 1544 que la ville de Coire apparaît pour la première fois dans les registres comme propriétaire foncier sur le sol d'Arosa (au lieu-dit Sattel, voir carte). Coire a profité de conditions climatiques toujours plus rudes qui forçaient les habitants d'Arosa à vendre leurs droits d'usage (droits d'alpage). À partir de 16^e siècle, Coire a ainsi progressivement étendu ses propriétés, achetant d'abord les droits d'alpage, puis négociant l'achat du sol. Des conflits réguliers avec les habitants d'Arosa éclataient qu'il fallait résoudre devant les tribunaux ou par des accords négociés. Aujourd'hui, la bourgeoisie de Coire possède des droits d'alpage pour 610 têtes de bétail (Giacometti 1999 : 63). À partir de 1938, la région est également utilisée touristiquement en hiver. La compagnie qui exploite les remontées mécaniques bénéficie de droits de superficie accordés par la bourgeoisie. La bourgeoisie exploite également deux restaurants situés sur les pistes qui sont extrêmement rentables. Toutefois les bénéfices des droits de superficie et des restaurants coulent dans les caisses de la commune municipale, car il s'agit de biens d'exploitation (*Nutzungsgut*). Outre des alpages et des forêts, la bourgeoisie possède également les lacs d'Untersee et d'Obersee, qui sont donnés en bail au *Kur- und Verkehrsverein Arosa* depuis 1891 (Buchmann 1997 : 80).

Terrain à bâtir : Jusqu'en 2003, la bourgeoisie de Coire possédait également plusieurs hectares de terrains à bâtir situés autour des deux lacs. Depuis les années 1960, la bourgeoisie vendait régulièrement des parcelles à des acheteurs triés sur le volet. La zone à bâtir en question était équipée, mais 9.5 ha étaient recouverts de forêt. La bourgeoisie bénéficiait d'une autorisation de défricher non limitée dans le temps (octroyée pour la première fois par le canton en 1906 et renouvelée pour la dernière fois en 1965), que la nouvelle loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (RS 921.0) a rendu caduque. Une prolongation a toutefois été obtenue jusqu'à la fin 2003. Jusque là, la bourgeoisie, qui s'est manifestement laissée prendre par le temps, a décidé de vendre l'ensemble de ces parcelles en renonçant à constituer des droits de superficie et en assouplissant ses critères de choix des acheteurs.

Sur le territoire des autres communes, il manque des chiffres permettant une comparaison à long terme. Toutefois, Buchmann (1997 : 74) note que les mouvements fonciers dans les alpages sont minimes. Une exception importante est toutefois en 1988 l'achat aux enchères de l'alpage « La Motta » de 127,8 ha (pour 658000 francs) situé dans les communes de Bivio / Marmorera. En 1992, la bourgeoisie a également pu acheter l'alpage voisin « Alp da Starschagns » de 80 ha. L'achat a pu être réalisé grâce à un « fonds de réserve » des biens bourgeoisiaux (*Gemeindegüter-Reservefonds*) ; en 1995, ces terrains ont été transférés dans les biens d'exploitation (*Nutzungsgut*) comme les autres alpages (Giacometti 1999 : 58-59).

5. Stratégies

Ce chapitre se divise en trois parties consacrées aux trois bourgeoisies étudiées. Ces parties se décomposent elles-mêmes en trois sous-chapitres présentant tout d'abord les stratégies foncières des bourgeoisies (en décrivant avant tout sur les principes dictant la vente, l'achat ou la constitution de droits de superficie), insistant ensuite sur l'impact de ces stratégies sur l'aménagement du territoire, afin en dernier lieu de réfléchir à leur effet sur la durabilité.

5.1. Bourgeoisie de Berne

5.1.1. Principes

Les principes généraux de la gestion du patrimoine immobilier de la bourgeoisie de Berne (patrimoine financier) sont inscrits aux articles 59 et 61 des statuts : „Die Burgergemeinde führt ihren Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit“ (Art. 59, Satzungen 1998). „Das Finanzvermögen und sein Ertrag dienen zur Erfüllung der satzungsgemässen Aufgaben der Burgergemeinde“ (Art. 61).

La bourgeoisie exploite donc son patrimoine de manière à s'assurer des rentrées financières durables pour lui permettre d'accomplir les tâches qui sont les siennes.

5.1.2. Stratégies foncières

La stratégie foncière de la bourgeoisie de Berne est une stratégie à long terme. La bourgeoisie dispose d'une ressource que la majorité de ses éventuels concurrents n'ont pas : le temps. Elle a le temps d'attendre que ses terrains agricoles soient mis en zone à bâtir. Pour réaliser des projets, elle a également le temps d'attendre que les circonstances lui soient favorables (collaborations, législature en cours, contexte économique, etc.).

Les terrains en zone agricole ont toujours été d'une très grande importance pour la bourgeoisie car ils constituent sa réserve de terrains. Ils sont même au cœur de sa stratégie à long terme : 90% de la surface construite dont elle dispose aujourd'hui était initialement de la zone agricole. La bourgeoisie a toujours privilégié l'achat de terres agricoles bon marché situées aux abords des zones construites. Inversement, elle n'achète pas de terrains chers.

Par exemple, la bourgeoisie a acheté entre 1931 et 1942 des terrains agricoles à Kônitz à des endroits stratégiques. Elle a alors payé ces 16 ha 8000 francs. Aujourd'hui, elle en retire 1,6 millions par année de la location des droits superficiele.

Domaines agricoles

À la fin des années 1980, il a été décidé que les domaines agricoles ne devaient plus être déficitaires pour la bourgeoisie. Elle a donc entrepris d'assainir ce portefeuille en procédant par étape :

- État des lieux des constructions agricoles 1988/1989
- Préparation d'une décision de principes concernant le futur du domaine agricole et de lignes directrices pour la stratégie de rénovation 1989
- Mise sur pied d'un plan financier pour la période 1990–1999 et décisions concernant les conditions-cadres 1989
- Prioritarisation des immeubles dans lesquels investir 1991
- Vérification de l'état d'assainissement et actualisation des priorités d'investissement pour la période 1996–2005 1995
- Clôture du programme d'assainissement 1999

Pendant la décennie 1990, la stratégie a visé à encourager la location dans les bâtiments agricoles, ainsi que la constitution de droits de superficiele.

	1990	2003
Recettes	1 084 856	1 700 670
– Rendement des droits de bail à ferme	853 890	952 141
– Loyers locatifs	211 120	651 092
– Rendement des droits de superficiele	5 188	60 355
– Autres	14 658	37 082
Dépenses	1 544 142	1 441 003

Les intérêts reçus des contrats de bail sont restés approximativement stables, alors que ceux provenant de la location et des droits de superficiele ont triplé, resp. décuplé (le nombre de contrats de bail à loyer a ainsi passé de 2 à >60 aujourd'hui). Grâce à sa stratégie volontaire visant à valoriser ses immeubles agricoles, l'administration des domaines est parvenue à partir de 1999 à dégager du bénéfice avec son portefeuille agricole.

Contrairement aux immeubles locatifs, dont l'entretien est planifié continuellement, les bâtiments agricoles font l'objet d'un état des lieux (*Bauzustandaufnahme*) tous les vingt ans environ.

La bourgeoisie essaie de concentrer ses achats de terrains agricoles dans des sites qui pourront potentiellement devenir intéressants lors d'un développement futur de l'agglomération bernoise. L'objectif est de trouver un juste équilibre entre des prix encore relativement bas et une distance minimale par rapport à Berne. Toutefois, la bourgeoisie possède également des terrains sur sol fribourgeois. Pour comprendre cet état de fait, il faut savoir que lorsque le canton exproprie la

bourgeoisie (ou l'oblige à vendre), la bourgeoisie demande systématiquement des compensations en nature (car elle s'est fixée la limite symbolique de 1000 ha de surface totale en deçà de laquelle elle ne désire pas descendre). En 1960, elle a dû céder 60 ha de terrain, mais une compensation en nature n'a pas été possible, car elle aurait été considérée comme de l'accaparement (« Güteraufkauf »²⁰), une pratique interdite à l'époque par la loi fédérale du 12 juin 1951 sur le maintien de la propriété foncière rurale (cette disposition a été abandonnée depuis). Investir en terre fribourgeoise permettait à la bourgeoisie de Berne de ne pas tomber sous le coup de l'interdiction d'accaparement.

Parfois, des privés prennent directement contact avec la bourgeoisie. Récemment, une communauté d'héritiers a demandé à la bourgeoisie si elle voulait reprendre 11 ha de terrains agricoles très bien situés dans l'agglomération bernoise. La bourgeoisie ne peut pas acheter directement à cause des limitations du droit foncier rural. Elle réussit toutefois à obtenir des dérogations à la loi, si elle parvient à argumenter auprès du canton qu'il s'agit pour elle d'un regroupement de terres (*Arrondierung*). La bourgeoisie se refuse également de payer des prix excessifs. Dans le cas présent, elle est prête à payer 10 francs/m².

Terrains en zone à bâtir

Dans le périmètre de la ville de Berne, *la majorité des réserves de terrains constructibles appartient à la bourgeoisie*. Elle dispose d'ailleurs d'une statistique détaillée des terrains qu'elle peut mobiliser. Leur développement est en cours, en particulier dans le quartier du Wankdorf, mais la bourgeoisie ne s'investit par partout simultanément, par manque de ressources humaines, mais aussi pour étager ses projets dans le temps (Lauterburg, entretien 26.6.2007).

Vu sont statut particulièrement puissant dans le contexte bernois, la bourgeoisie doit agir finement pour ménager les susceptibilités. Le *Springgarten* par exemple (situé à l'Est de la ville, entre le *Rosengarten* et le stade du Wankdorf) est une zone de verdure située en zone à bâtir. Pourtant sa construction ne serait pas possible, car la bourgeoisie se heurterait inévitablement à une levée de boucliers (référendum). Sa stratégie est donc de maintenir le zonage dans son état actuel (pour éviter une perte de valeur de son bien), tout en maintenant pour l'instant le statu quo par rapport aux constructions.

Schönberg-Ost (Ober Galgefeld) est un autre terrain prochainement construit, situé dans le quartier qu'encadre le *Rosengarten* d'un côté et le stade du Wankdorf de l'autre. L'objectif est la création de 400 appartements logeant ~1200 habitants (ce quartier fera l'objet d'une étude de cas détaillée dans la 2^e phase de ce projet de recherche). Une partie du terrain est déjà construite, mais les droits

²⁰ Disposition prévue dans la loi fédérale du 12 juin 1951 sur le maintien de la propriété foncière rurale (Bundesgesetz vom 12. Juni 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes, EGG), remplacée depuis par la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11)

„Mit dem Worte "Güteraufkauf" wird deutlich gesagt, dass es sich nicht um einen einzelnen Kauf, sondern um den Erwerb einer Mehrheit von Gütern durch die gleiche Person handeln muss. Noch klarer kommt das in den romanischen Texten "accaparement", "accapparramento" zum Ausdruck, denen umso grössere Bedeutung zukommt, als die Anregung aus der romanischen Schweiz stammte (Sten-Bull 1949 StR S. 344, Votum des Bundesrates von Steiger). Der Kauf eines einzigen landwirtschaftlichen Heimwesens oder einer einzigen zu einem solchen gehörenden Liegenschaft fällt grundsätzlich nicht darunter, gleichviel ob er von einem Landwirt oder von einem Nichtlandwirt getätigt wird. Immerhin kann schon beim Erwerb eines ersten Objektes der in Frage stehenden Art Güteraufkauf angenommen werden, wenn sich aus den Umständen mit genügender Sicherheit ("offensichtlich") ergibt, dass der Erwerber weitere derartige Geschäfte beabsichtigt im Bestreben, über seinen Bedarf hinaus möglichst viele solche Güter zusammenzukaufen. Dagegen vermag der blosser Umstand, dass ein einzelner Kauf eine Kapitalanlage bezweckt, noch keinen Güteraufkauf im Sinne von Art. 19 Abs. 1 lit. A EGG zu begründen (zit. Urteil Kellerhals und Koelz)" (BGE 83 I 311).

de superficie correspondants vont arriver à échéance en 2012 (avec obligation de remettre le terrain en état). La « Leitplanung » menée par la bourgeoisie sur ce terrain est un exemple unique en Suisse. Comme la bourgeoisie se refuse de passer par une procédure de concours – dans 80% des cas, elle a en effet fait de mauvaises expériences (Lauterburg, entretien 26.6.2007) – elle a donc prévenu la ville qu'elle ne construirait pas sur ce terrain si un concours lui était imposé par le biais d'un règlement d'urbanisme. La procédure choisie a finalement consisté à mandater 3 bureaux d'architectes à qui elle a demandé de collaborer toujours plus étroitement les uns avec les autres au cours de workshops successifs. L'objectif est de réaliser un quartier modèle (*Vorzeigequartier*). Le plan directeur du quartier a été accepté par le Conseil communal (exécutif) de la ville et par le Petit Conseil de bourgeoisie. La bourgeoisie a ainsi pu éviter de passer devant le peuple, ce qui constitue un risque trop grand selon elle de voir l'ensemble du projet remis en cause brutalement.

Dans l'exemple de Schönberg-Ost, l'observateur constate que la bourgeoisie est partagée entre son rôle de défenseuse de l'intérêt général et une volonté d'imposer ses intérêts privés. Son parti pris de base qui vise à éviter de faire passer son projet par une votation populaire illustre une envie de gérer elle-même ce qu'elle considère comme ses affaires, sans avoir à consacrer trop de temps pour convaincre la population que la solution qu'elle a retenue est effectivement la meilleure pour la communauté. Dans ce sens, la bourgeoisie agit avant tout comme un privé qui cherche à préserver ses intérêts.

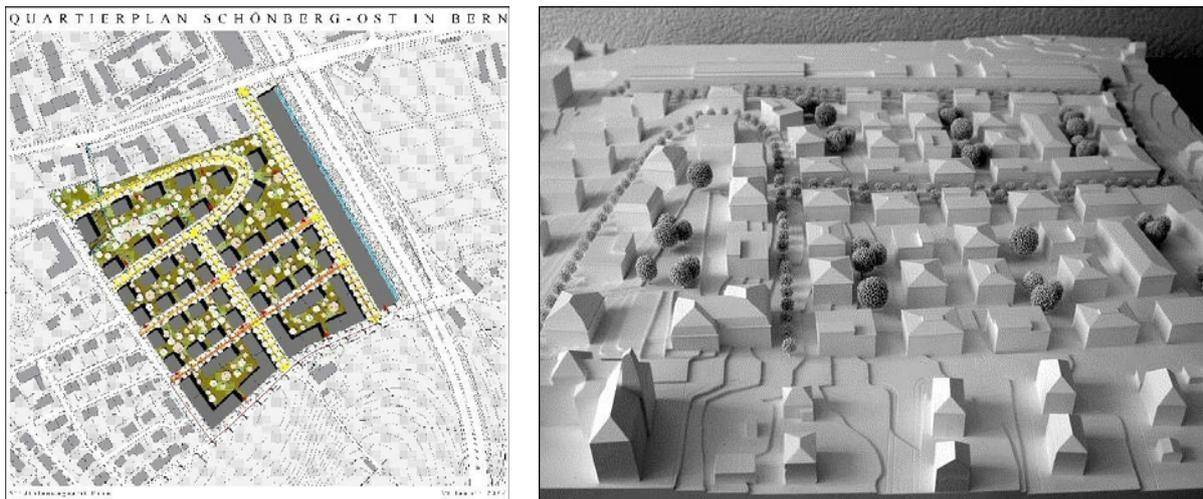


Figure 1 : Maquette du quartier de Schönberg-Ost. Source : http://www.bern.ch/leben_in_bern/wohnen/wohnen/stadtentwicklung/projekte/schoenberg

Collaboration avec les autorités. La collaboration avec le canton ou les communes est généralement bonne. La situation est parfois un peu plus tendue avec la ville de Berne, mais A. Lauterburg affirme qu'une « neue Gesprächskultur » a pu être développée. Les bonnes collaborations sont facilitées par le fait que la bourgeoisie ne prend pas de positions politiques. Ses interventions sont toujours liées à un point concret (« sachbezogen »).

Vente. En 30 ans, A. Lauterburg a le souvenir de 2 ventes de terrains. Les deux étaient au milieu d'une zone de maisons individuelles. Comme la bourgeoisie n'est pas intéressée à constituer des droits de superficie pour des villas, elle a décidé de vendre ces parcelles. Toutefois, si elle peut

vendre des parcelles isolées, elle ne vendra jamais dans des zones où elle possède une majorité de terrain. Elle n'offre que des droits de superficie – et elle reste intransigeante à ce sujet (Lauterburg, entretien 26.6.2007).

Droits de superficie. La bourgeoisie a constitué des droits de superficie pour toute sorte d'usage : places de tennis, le stade du Wankdorf, le stade de Neufeld, les terrains du Fussballclub Weissenstein, des installations sportives, des terrains industriels, les terrains de la BEA, des logements, le magasin Hobby de la Migros au Wankdorf, etc.

Les droits de superficie sont constitués sur la base d'un contrat type qui est retravaillé et adapté régulièrement (Annexe 8.3). Six contrats sont arrivés à échéance jusqu'à présent. Dans la mesure du possible, la bourgeoisie essaie toujours de les renouveler. Si la bourgeoisie ne parvient pas à le faire, elle loue elle-même les appartements. Ces premiers contrats prévoyaient une indemnisation à la valeur réelle (*Zustandswert, Realwert*). Les contrats actuels prévoient un pourcentage de la valeur vénale (*Verkehrswert*). Dans tous les cas, un processus de marchandage intervient. Pour deux droits de superficie, une clause de démolition a été prévue (sur la surface de Schönberg-Ost).

Immeubles de location. Tous les appartements sont systématiquement loués. Leur entretien est planifié de manière à éviter une diminution de leur valeur. Les rentrées se montent chaque année à 7 millions alors que les dépenses atteignent 5-6 millions.

La bourgeoisie ne construit pas de maisons ou de logements à destination exclusive de ses membres. De même, elle ne donne pas de contrats en priorité à ses membres, puisque les mises au concours se font selon des procédures publiques (*öffentliche Beschaffungsweise*). Lorsque deux dossiers sont égaux, les bourgeois sont toutefois privilégiés. Les bourgeois ne forment que ~5% des locataires des immeubles appartenant à la bourgeoisie. La bourgeoisie considère qu'elle perdrait toute crédibilité – en particulier politique – si elle privilégiait ses membres.

Les immeubles en construction à Muri font partie d'une expérience nouvelle menée par la bourgeoisie, puisqu'elle construit en copropriété (*Miteigentum*) avec les corporations bernoises qui le désirent. Le montant total de 32 millions est divisé en 500 000 parts, dont la bourgeoisie se réserve 30% au minimum.

Objectifs futurs. Les buts concernant l'évolution de son parc immobilier sont les suivants : 50% de revenus issus des droits de superficie, 50% des locations. Aujourd'hui, ce rapport est de 2/3 de droits de superficie. Afin de pallier le manque de logements, la bourgeoisie construit actuellement à Muri.

5.1.3. Stratégies d'interventions au niveau de l'aménagement du territoire

La bourgeoisie ne cherche pas à prendre activement contact avec les communes de façon à ce qu'elles mettent en zone à bâtir les parcelles en propriété de la bourgeoisie. Cette dernière dispose en effet de suffisamment de réserves et de temps. Ce sont plutôt les communes qui s'adressent à la bourgeoisie pour demander son avis sur tel ou tel projet de dézonage (exemple récent de Bolligen).

La bourgeoisie sait qu'elle achète aujourd'hui des terrains pour le futur. Toutefois, elle n'a pas de stratégie particulière de développement dans telle ou telle région. Son objectif est d'acheter des terrains bon marché, relativement proche de Berne.

De leur côté, les collectivités publiques, en particulier le canton de Berne, ne privilégient pas particulièrement le montage de projets sur les terrains de la bourgeoisie, dans l'idée qu'elle serait

un partenaire fiable puisqu'elle mène une stratégie sur le long terme. En effet, elles veulent éviter de privilégier la bourgeoisie par rapport à d'autres acteurs.

5.1.4. Durabilité

La bourgeoisie n'utilise pas la notion de durabilité pour qualifier ses actions, mais elle ne poursuit pas moins une stratégie qui peut être jugée à la lumière de ces principes. À cette fin, les quatre dimensions que sont la prise en compte du long terme, la durabilité sociale, économique et écologique sont évoquées tour à tour. Aucune de ces dimensions n'est une condition suffisante en soi pour garantir la durabilité ; elles doivent être appréhendées de concert.

Prise en compte du long terme. Seules des personnes bénéficiant de la confiance des membres des autorités bourgeoises sont appelées à siéger dans les commissions (cooptation), si bien qu'un revirement dans la stratégie foncière (p. ex. en direction d'une politique plus agressive) n'est pas imaginable. La collaboration entre l'administration des domaines et les conseils bourgeois est très étroite. Ces derniers sont informés des dossiers dès le début et suivent leur évolution. La bourgeoisie ne recourt pas à d'autres instruments juridiques comme les fondations qui permettraient de garantir juridiquement une stratégie sur le long terme (le seul contrexemple est la Paul Klee Stiftung).²¹

Durabilité économique et sociale. L'administration des domaines est la « vache à lait » de la bourgeoisie (Lauterburg, entretien 26.6.2007). La bourgeoisie considère qu'elle ne peut pas être deux fois sociale (« Wir können nicht zweimal sozial sein »). Afin d'obtenir l'argent nécessaire à l'exécution de tâches d'intérêt général dans le domaine du social et de la culture, elle a besoin de rentrées financières. En conséquence, l'exploitation des immeubles est optimisée de manière à produire le meilleur rendement, mais sans agressivité. La bourgeoisie est également capable de faire des exceptions (Lauterburg, entretien 26.6.2007). Lorsque l'école Steiner est venue trouver A. Lauterburg pour expliquer qu'elle ne parvenait plus à payer son loyer, ce dernier a tout d'abord rétorqué qu'il ne s'agissait pas de ses affaires. Toutefois, le Conseil de bourgeoisie a finalement décidé de continuer à louer ce terrain à l'école Steiner à un prix préférentiel. Ces décisions ne sont toutefois pas du ressort de l'administration des domaines.

La bourgeoisie ne possède ainsi pas de logements sociaux (subventionnés), toutefois elle a aussi des appartements bon marché. (Il ne faut pas oublier en outre qu'elle est responsable de garantir l'aide sociale des bourgeois).

Durabilité écologique. La bourgeoisie n'inclut pas de critères concernant Minergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables dans les droits de superficie qu'elle constitue. De même, elle ne participe pas particulièrement à des projets de quartiers sans voiture. En zone agricole, elle ne cherche pas non plus à imposer l'agriculture biologique. Elle est d'avis que le détenteur d'un droit de superficie doit avoir le maximum de marge de manœuvre. Toutefois le contrat prévoit qu'il doit faire accepter les plans par la bourgeoisie, si bien que cette dernière garde un droit de regard.

On observe un certain paradoxe dans la stratégie de la bourgeoisie de Berne, dans la mesure où elle mise sur le classement en zone à bâtir des terrains agricoles qu'elle possède pour réaliser une plus-value. Ce faisant, elle parie sur l'étalement urbain. De façon similaire, elle garde précieusement en réserve certains terrains non construits situés en zone à bâtir de manière à pouvoir les mobiliser le

²¹ Une SA avait même été créée à l'époque pour servir d'intermédiaire entre la bourgeoisie et les preneurs de droits de superficie dans le quartier de Schwabgut. Schwabgut AG vient toutefois d'être liquidée. A. Lauterburg, le responsable de l'administration des domaines, ne comprend pas l'idée sous-jacente qui a poussé à la création de cette SA à l'époque (Lauterburg, entretien 26.6.2007).

moment venu. Dans les deux cas, elle pourrait plutôt privilégier la densification. Les gains fonciers de la bourgeoisie, qui sont utilisés pour son activité culturelle et sociale, proviennent ainsi en partie d'une gestion non durable du sol, puisque liés à l'étalement urbain. Cette interprétation doit toutefois être quelque peu nuancée puisque la bourgeoisie, avant d'être spéculatrice, a plutôt une stratégie opportuniste. La zone agricole qu'elle parvient à acheter est également utilisée en tant que telle (Burgergemeinde Bern 2000) ; elle ne fait pas non plus de lobbying pour obtenir le classement de ces terrains en zone à bâtir).

5.2. La bourgeoisie de Soleure

5.2.1. Principes

Aucune base légale particulière ne vient dicter à la commune bourgeoise sa politique foncière, ni la contraindre par exemple à gérer son capital de manière durable (Oetterli et al., entretien du 20 juin 2006). Seule la loi sur les forêts empêche la bourgeoisie de vendre ses parcelles forestières à des privés.

La bourgeoisie ne possède pas non plus de stratégie écrite en la matière. Toutefois, le *Leitbild für die Domänen* (cf. chapitre 2.3) précise que la bourgeoisie doit entretenir ses immeubles pour qu'ils ne perdent pas leur valeur.

La Commission des domaines dispose également de décisions enregistrées au procès-verbal selon lesquelles seuls des droits de superficie peuvent être accordés (Oetterli et al., entretien du 20 juin 2006).

Ch. Oetterli souligne en outre que le « respect de la tradition » est un facteur très important qui influence la politique menée par la bourgeoisie. Le respect de la tradition conduit à une attitude conservatrice de préservation du patrimoine.

5.2.2. Stratégies foncières

Jusqu'en 1995, la bourgeoisie de Soleure avait encore une responsabilité en matière d'aide sociale. Elle faisait à cette époque des déficits qui atteignaient parfois les 2 millions. Les autres domaines d'activité ne parvenaient pas à lever les fonds nécessaires pour compenser les pertes causées par l'aide sociale, en particulier à cause de la baisse du prix des produits forestiers, si bien que globalement la bourgeoisie faisait du déficit (jusqu'à 1 million). À cette époque la pression sur l'administration des domaines était beaucoup plus grande, pourtant la bourgeoisie n'a que très rarement dû recourir à la vente pour lui permettre de financer d'autres projets (comme par exemple l'entretien de ses bâtiments, cf. Buchmann 1997). Aujourd'hui, les chiffres sont dans le noir, car les tâches liées au social ont été reprises par la commune. Le personnel travaillant pour la bourgeoisie a également beaucoup diminué.

Droits de superficie. Le droit de superficie est un instrument privilégié par la bourgeoisie, car il permet une rentrée régulière d'intérêts. En principe, la bourgeoisie n'accorde que des droits de superficie. Par exemple, elle a octroyé un droit de superficie sur le Weissenstein à la SA Weissenstein. Toutefois, la bourgeoisie ne possède plus guère de réserve de zone à bâtir (à part quelques *Schrebergärten* qui lui sont revenus en 2007 lors de la dissolution de la fondation de l'hôpital). À Bellach, elle a aussi essayé de constituer des droits de superficie, mais, selon Ch. Oetterli, le quartier en question n'est pas attractif dû à la forte population étrangère.

La durée pour laquelle les droits de superficie sont accordés varie. Il n'y a pas de contrat standard puisque c'est généralement la commune (municipale) qui fait une proposition de contrat selon ses propres standards. Aucun contrat n'est arrivé à échéance jusqu'à présent ; toutefois trois d'entre eux concernant la maison des éclaireurs (*Pfädihaus*) ont toutefois été regroupés et reconduits avant leur échéance. Lorsqu'ils arriveront à terme, les contrats seront simplement reconduits. Selon l'interprétation de Ch. Oetterli, il n'y a pas de grands risques que la bourgeoisie doive racheter les bâtiments, car le contrat prévoit que les bâtiments seront totalement amortis à ce moment-là.

Fondations. La bourgeoisie recourt volontiers aux fondations. Suite aux difficultés de la bourgeoisie à subvenir aux frais de l'hôpital, en 1967, une fondation avait été créée dans laquelle la bourgeoisie était représentée dans les organes de direction. Cette fondation était responsable de l'hôpital et de différents terrains dont des vignes. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur les hôpitaux, la société anonyme « Solothurner Spitäler AG » a été créée. La fondation a été dissoute et son patrimoine financier a été partagé de manière égalitaire entre le canton et la bourgeoisie. Le canton a repris les bâtiments et la bourgeoisie a reçu les terrains. Les vignes ainsi acquises en 2007 suite à la dissolution de la fondation de l'hôpital n'ont pas été enregistrées dans le patrimoine financier de la bourgeoisie, mais ont été inscrites au patrimoine d'une nouvelle fondation. Cette proposition a émané du président et n'a pas été discutée par le Conseil de bourgeoisie. L'objectif partagé était clair : éviter la vente des vignes.

Vente. La dernière grande vente est celle du *Buchhof*, une grande demeure campagnarde entourée de 42 ha de terrain située à Ammannsegg, en 1995. La bourgeoisie s'est décidée à vendre car l'entretien lui coûtait cher. Avec l'argent de la vente, elle a pu construire un immeuble accueillant 11 familles sur un terrain qui lui appartenait. L'argent des loyers lui rapporte plus que le contrat de bail du Buchhof (Oetterli et al., entretien du 20 juin 2006).

5.2.3. Stratégies d'intervention au niveau de l'aménagement du territoire

La bourgeoisie n'a pas de stratégie explicite pour influencer l'aménagement du territoire communal. Elle n'en a pas les moyens vu la très faible marge de manœuvre que lui procurent les biens à sa disposition (seules trois parcelles sont directement constructibles ; l'essentiel de sa propriété est en zone forestière).

5.2.4. Durabilité

Les lignes directrices concernant la Commission des domaines précisent que les « principes écologiques » (*ökologische Grundsätze*) doivent être pris en considération dans la mesure où les possibilités financières de la bourgeoisie le permettent.

Les contrats de bail ou de droits de superficie préparés par la bourgeoisie ne contiennent pas de clauses particulières par rapport au respect d'une qualité particulière de bâti ou de principes écologiques. Ils ne visent pas non plus à remplir des buts sociaux. Les lignes directrices précisent d'ailleurs à ce sujet que la gestion de l'immobilier doit viser des buts de rendement (*gewinnoptimiert*).

Le droit de superficie accordé pour la maison des éclaireurs (*Pfädihaus*) ne dément pas ce principe, puisque le terrain concerné ne pouvait guère être utilisé autrement.

Les forêts. Le responsable de l'exploitation forestière, R. Iseli, s'est interrogé sur la responsabilité sociale de la bourgeoisie en tant que grand propriétaire. Pour ce faire, il a calculé que sur la superficie de l'agglomération soleuroise, 20-25% appartiennent à la bourgeoisie (il s'agit en grande majorité de forêts). Toutefois, seule la minorité des bourgeois soleurois, qui représentent 5% de la

population communale, a son mot à dire sur les principes de gestion retenus. Il y a donc selon lui un déficit en matière de représentation qui augmente d'autant la responsabilité de la bourgeoisie de bien gérer ses forêts.

Environ 20% des forêts est intégrée à des réserves forestières pour lesquelles la bourgeoisie s'engage à renoncer à toute exploitation pour une durée variant entre 50 et 90 ans. Le canton « loue » donc des surfaces protégées à la bourgeoisie.

5.3. Coire

5.3.1. Stratégies foncières

La politique foncière bourgeoise se caractérise par une attitude très mesurée en termes de ventes. Les biens de la caisse des pauvres (*Armengut*) ne sont vendus que sous la menace d'une expropriation. À Coire, la bourgeoisie travaille en étroite collaboration avec la commune municipale. Comme en témoigne le remaniement opéré en 1994, la bourgeoisie est prête à accepter des solutions qui diminuent la taille des biens en sa possession si un intérêt public communal prépondérant peut être garanti. De même, la bourgeoisie a acheté plusieurs bâtiments historiques de la vieille ville de Coire pour lesquels la commune municipale n'aurait pas pu garantir l'entretien (le Gasthaus « Gansplatz » acheté en 2003, l'Obertorturm transféré en 1994 de la commune à la bourgeoisie, l'immeuble sis à l'Obere Gasse 54 acheté en 2001).

La bourgeoisie utilise également l'instrument des droits de superficie depuis longtemps. En 1950 déjà la bourgeoisie a octroyé un droit de superficie à la commune pour la construction de l'école dans le quartier de Daleu (Jörimann 1953, cité dans Buchmann 1997). Une école professionnelle et la STEP de Coire ont également été construites sur la base d'un droit de superficie. L'instrument des droits de superficie a également été utilisé dans les alpages et sur le sol de la commune d'Arosa.

Récemment, la bourgeoisie a également constitué des droits de superficie pour les terrains qu'elle possède en zone industrielle. Selon H. Rest et P. Frey (entretien 29.9.2007), à Coire, les terrains en zone industrielle représentent 80% de la surface donnée en droit de superficie. Les cinq contrats signés prévoient une durée de 60 ans, deux fois renouvelables pour 20 ans. Une clause oblige le superficiaire à remettre le terrain en l'état après cette période (« kein Heimfall »), autrement dit, les bâtiments doivent être complètement amortis après 60 ans. Les logements locatifs sont repris à leur prix de marché après 99 ans (2 contrats de droit de superficie de ce type ont été signés). La constitution de droits de superficie est une pratique qui a été remise au goût du jour après l'amélioration foncière de 1994, car auparavant la bourgeoisie ne possédait pas de terrains non construits en zone à bâtir.

Le terrain industriel est donné en droit de superficie à des entreprises susceptibles de créer de l'emploi (la pratique veut que la bourgeoisie exige 10 emplois pour 1000 m² de terrain). Le maximum octroyé est 3000 m². Le prix de location est basé sur le 70% de la valeur du terrain multiplié par le taux d'intérêt (p.ex. 300 CHF/m² x 70% x 4%).

Le prix de la location du terrain des immeubles est obtenu en multipliant le prix du sol par 70% et par le taux hypothécaire (p.ex. 1000 CHF/m² x 70% x 4%). L'objectif n'est pas d'obtenir les rendements les plus élevés possibles, mais de lutter contre la spéculation et de créer des places de travail.

La location des droits de superficie pour les installations de ski dépend du résultat de la saison : au-delà d'un certain seuil, la bourgeoisie reçoit une part des dividendes, en-deçà, une compensation fixe. La situation est naturellement très favorable à la compagnie qui exploite les pistes de ski, car elle n'a qu'un seul partenaire de discussion (cela n'est pas le cas dans les stations où des privés possèdent des parcelles sur les domaines skiabiles).

La stratégie de la bourgeoisie se résume ainsi à quelques principes simples (Rest et Frey, entretien 29.9.2007) :

- en principe, pas de vente, sauf sous la menace d'une expropriation (par exemple lors de la construction d'une route cantonale),
- achat de parcelles et d'immeubles chaque fois que l'occasion se présente (aussi bien en ce qui concerne des bâtiments historiques que des parcelles de forêts ou agricoles)
- octroi de droits de bail (*Verpachtung*) et de superficie (*Baurecht*)

En matière foncière, la bourgeoisie mène donc une politique conservatrice visant à maintenir ou augmenter son capital foncier.

Le cas de la zone à bâtir que possédait Coire à Arosa est un cas particulier, car la bourgeoisie a renoncé à y constituer des droits de superficie. Du début du 20^e siècle jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi forestière de 1991, la bourgeoisie vendait des parcelles à construire au compte goutte, mais régulièrement, pour aider la commune d'Arosa à répondre à la pénurie de logements dont souffrait la commune. Ce faisant, la bourgeoisie triait précautionneusement les acheteurs en privilégiant ceux qui ont un rapport étroit avec la région afin d'éviter la spéculation foncière. De plus, la bourgeoisie se réservait un droit de réméré (*Rückkaufsrecht*) au cas où la parcelle n'était pas construite dans un délai de 2 ans, afin de garantir que les parcelles seraient effectivement construites, ainsi qu'un droit de préemption (*Vorkaufsrecht*), pour lutter contre toute velléité de spéculation. Finalement, le Conseil bourgeoisial se réservait le droit d'examiner les plans de construction afin de préserver l'esthétique du paysage.

Cette stratégie qui a permis d'éviter une flambée des prix des terrains, ainsi que de maintenir l'image traditionnelle du lieu en évitant le développement d'une ville à la montagne comme à Davos (Giacometti 1999 : 92). Toutefois, lors de l'entrée en vigueur de la loi sur les forêts de 1991, la bourgeoisie, qui s'est soudain sentie prise par le temps, a augmenté le rythme de vente des parcelles de façon à se défaire de son stock à l'échéance du permis de défricher dont elle bénéficiait jusqu'en 2003 (sans quoi la zone à bâtir serait redevenue de la zone forestière). Malgré la précipitation, H. Rest et P. Frey (entretien 29.9.2007) notent que, devant l'ampleur de la demande, la bourgeoisie a tout de même pu choisir les acheteurs qui devaient justifier un lien privilégié avec la région (vu la pénurie de logements que connaissait Arosa, les demandes provenant de locaux ont été très nombreuses). De plus, la bourgeoisie a maintenu la clause selon laquelle les demandes de permis devaient passer devant le Conseil bourgeoisial de manière à s'assurer que les bâtiments construits s'inscriraient dans l'image du lieu. Depuis lors, la bourgeoisie ne possède plus de surfaces constructibles à Arosa (certains de ses terrains sont toutefois en *Bauerwartungsland*). H. Rest et P. Frey confient que si c'était à refaire, ils privilégieraient aujourd'hui la vente de terrains en droit de superficie.

Achat

Deux lois fédérales posent des problèmes récurrents à la bourgeoisie : la loi sur les forêts, perçue comme très stricte, et la loi sur le droit foncier rural qui empêche la bourgeoisie d'acheter du terrain agricole.

La bourgeoisie peut acheter des terrains grâce au « Bodenerlöskonto » alimenté par les recettes de la vente ou de la constitution de droits de superficie sur les terrains appartenant aux biens d'exploitation (*Nutzungsvermögen*, dont la bourgeoisie est propriétaire, mais sur lequel la commune a les droits d'usage).

Le conseil bourgeoisial est souverain en matière d'achat puisqu'il n'est soumis à aucune limite règlementaire. Cela signifie qu'il peut réagir très vite lorsqu'un immeuble intéressant est à vendre. Plusieurs fois, la commune a ainsi demandé à la bourgeoisie d'acheter un objet qui l'intéressait, elle, mais que la lenteur des procédures démocratiques aurait empêché d'acquérir. Cela a par exemple été le cas lorsque le restaurant « Gansplatz » a été mis en vente. Afin d'éviter une dépréciation du quartier (due à l'installation de lieux de restauration rapide) et à maintenir l'image de l'*Obere Gasse*, la bourgeoisie a acheté le restaurant lorsqu'il a été mis en vente. De même, la bourgeoisie est en négociation pour l'achat du bâtiment attenant à l'*Obertor*.

La bourgeoisie n'a pas de critères d'achat déterminés à l'avance. Les décisions se prennent en fonction des cas. Le rendement est un objectif général, mais pas une condition absolue. Au contraire, la bourgeoisie peut se permettre d'acheter des bâtiments dont l'entretien coûte cher que la ville ne peut pas acheter.

De même, la bourgeoisie ne fait pas de bénéfice avec ses contrats de bail. Les 50 000 francs qu'ils rapportent sont partagés à parts égales entre un fond d'entretien (chemins agricoles, etc.) et le financement d'activités culturelles. (Auparavant, cet argent était redistribué aux bourgeois par une procédure nommée « *Bürgerlöser* » (voir Buchmann 1997, p. 77)).

5.3.2. Stratégies d'intervention au niveau de l'aménagement du territoire

La bourgeoisie ne tente pas d'influencer le zonage par un lobbying auprès des instances politiques. Elle se contente de s'exprimer par le biais des procédures de consultation normales. Le zonage n'est pas une donnée fondamentale pour la bourgeoisie dans la mesure où, comme elle ne paie pas d'impôts (elle profite à cet égard du même statut que les communes), il n'a pas de conséquence financière pour elle (sauf bien sûr par rapport à la valeur vénale des terrains, mais la bourgeoisie ne vend pas sauf si elle y est obligée). D'autre part, la bourgeoisie réfléchit sur le long terme : le zonage change, pas la propriété. Si un terrain n'est pas mis en zone aujourd'hui, il le sera peut-être demain (ou inversement). Elle ne mène donc pas non plus de stratégie d'achat de terrains agricoles qui auraient une chance de passer dans la zone à bâtir. Elle achète lorsque l'occasion se présente, ce qui est déjà suffisamment rare.

5.3.3. Durabilité

La bourgeoisie n'utilise pas la notion de durabilité pour qualifier ses actions, mais elle ne poursuit pas moins une stratégie qui peut être jugée à la lumière de ces principes. Les quatre dimensions que sont la prise en compte du long terme, la durabilité sociale, économique et écologique sont examinées tour à tour, étant entendu qu'aucune n'est une condition suffisante en soi, mais qu'elles doivent être prises en compte ensemble.

Prise en compte du long terme

- Tradition : La bourgeoisie de Coire se réclame d'une tradition centenaire qu'elle désire préserver. Dans ce sens, elle déploie une stratégie de gestion à long terme qui l'empêche de dilapider son patrimoine. S'il ne s'agit pas là d'une condition suffisante pour qualifier une stratégie de durable, l'intégration du long terme dans la réflexion constitue néanmoins un prérequis.
- Règles institutionnelles : La loi grisonne sur les communes, qui donne aux communes municipales le droit d'usage sur les biens d'exploitation (*Nutzungsgut*) – qui représentent 95% de la surface possédée par la bourgeoisie –, partage dans les faits propriété et usufruit. Cette solution est très durable dans la mesure où elle oblige deux partenaires à coopérer sur le long terme : si la bourgeoisie vendait les terrains, elle perdrait sa raison d'être ; si la commune surexploitait les terrains, elle porterait atteinte à une propriété qui n'est pas la sienne.
- Tâches d'intérêt public : en tant que corporations de droit public, les bourgeoisies grisonnes ne paient pas d'impôts. Cela leur enlève d'une part toute nécessité de dégager des rendements supplémentaires uniquement dans le but de reverser cet argent, et d'autre part, ce choix reconnaît explicitement aux bourgeoisies leur mission d'intérêt public et donc, en principe, de prise en compte du long terme.
- Faibles tiraillements politiques : Comme la bourgeoisie est contrôlée exclusivement par des partis de droites (radicaux et UDC), le Conseil bourgeoisial ne subit pas de tensions politiques. Aux dires de ses membres, cela l'aide à prendre des décisions rapides, sans que les stratégies politiques ne viennent envenimer les débats.

Durabilité économique et sociale

- Objectifs de rentabilité associés à des critères qualitatifs : Comme en témoignent les contrats de droits de superficie octroyés à des taux d'intérêt relativement bas, de même que la volonté de créer des places de travail, ou d'entrer en matière avec les demandes de la commune lorsqu'un intérêt public le requiert, la bourgeoisie ne cherche pas à maximiser la rentabilité de ses biens immobiliers. Au contraire, le critère de rentabilité est un critère parmi d'autres, plus sociaux. La recherche d'un équilibre entre aspects économiques et sociaux constitue un principe de gestion sur le long terme.
- Préservation du patrimoine historique : La bourgeoisie de Coire a acheté plusieurs bâtiments historiques de la vieille ville que la commune municipale ne pouvait se permettre d'entretenir. De même, lors de la vente des parcelles d'Arosa, la bourgeoisie exigeait que les plans de construction soient présentés au conseil bourgeoisial pour approbation, afin de garantir une préservation de l'image du lieu.
- Actions orientées sur le long terme : De part sa nature de corporation centenaire, la bourgeoisie revendique une action sur le long terme. Le recours aux droits de superficie en est une manifestation. Mais plus généralement, cette façon de penser rend la bourgeoisie moins sensible aux contraintes temporelles lorsqu'elle intervient dans le foncier. Contrairement à d'autres acteurs économiques, la bourgeoisie a le temps de voir les choses venir.

Durabilité écologique

- Respect des standards légaux les plus récents. Lorsqu'il s'agit de construire ou de rénover des immeubles, la bourgeoisie se contente de respecter les normes légales en vigueur. Elle n'a pas d'exigences supplémentaires liées à des labels particuliers. De même, elle ne profite pas des

droits de superficie pour fixer des clauses supplémentaires en matière d'économie d'énergie ou de qualité du bâti.

- Entretien des alpages pour le maintien de leur productivité. La « Domänen-Ordnung » prévoit une exploitation qui garantisse sur le long terme un entretien des pâturages et des prairies afin de maintenir les rendements.

6. Analyses et commentaires

Le tableau ci-dessous présente de manière comparative et schématique les principales caractéristiques des bourgeoisies étudiées en tant qu'acteurs fonciers.

	Berne	Coire	Soleure
Surfaces possédées	- 4925 ha gérés par les administrations des domaines et des forêts - Importantes réserves de terrains à bâtir ou de terrains stratégiques	- 4217 ha - peu ou plus de terrains stratégiques (la bourgeoisie s'est débarrassée des terrains en zone à bâtir qu'elles possédaient à Arosa)	- 224 ha - peu ou pas de terrains stratégiques
Personnel travaillant dans l'administration du foncier	- « Feld- und Forstkommision » - Administration des domaines (15,25 EPT) - admin. bourgeoisie : 330 EPT	- « Domänen-kommision » - pas d'administration spécialisée - admin. bourgeoisie : 51.20 EPT (dont 48.10 pour la maison de retraite)	- « Domänen-kommision » - pas d'administration spécialisée - admin. bourgeoisie : 25 postes à temps plein et plusieurs temps partiels
Importance de la propriété	- stratégie proactive servie par une administration spécialisée - intervention sur l'aménagement du territoire urbain - objectifs de rendement	- stratégie relativement passive (pas de vente stratégiques) - contraintes très fortes de la législation cantonale - rôle de stabilisation des prix du sol, contribution à l'aménagement de la station d'Arosa - intervention foncière à la place de la commune politique	- stratégie passive (absence de marge de manœuvre) - défense du statu quo
Autonomie par rapport à la commune municipale	- Grande autonomie due en particulier aux moyens financiers importants	- Très faible autonomie due à une législation restrictive	- Faible autonomie due au manque de moyens financiers
Bénéficiaires de la fortune et de l'activité de la bourgeoisie selon la loi	- Elle tient compte dans le cadre de ses activités des besoins de la commune municipale. - Dans la mesure où elles ont choisi de garder cette prérogative, les bourgeoisies octroient l'aide sociale à leurs ressortissants.	- Elle agit pour le bien des membres de l'ensemble de la commune municipale.	- Elle contribue au bien être culturel et social à la mesure de ses moyens.

6.1. Politiques foncières

Bourgeoisie de Berne

Parmi les bourgeoisies considérées, la bourgeoisie de Berne est celle qui mène la politique foncière la plus active. Elle dispose à cette fin d'un service spécialisé, l'administration des domaines, qui emploie 18 collaborateurs. Comme l'exprime l'article 61 du règlement interne (« Das Finanzvermögen und sein Ertrag dienen zur Erfüllung der satzungsgemässen Aufgaben der Bürgergemeinde »), le rendement obtenu par l'administration des immeubles, la « vache à lait » de la bourgeoisie selon les termes de son directeur, sert à financer les activités de la bourgeoisie. Autrement dit : plus l'administration des immeubles est rentable, plus la bourgeoisie peut étendre ses activités dans d'autres domaines. Elle vise donc clairement des objectifs de haute rentabilité (en se gardant pour autant de faire preuve de rapacité). Elle bénéficie pour cela de deux atouts majeurs : d'une part elle possède un important patrimoine foncier très bien situé au centre et dans l'agglomération de Berne, donc susceptible de fournir des rendements élevés ; d'autre part, elle n'est pas pressée par le temps et peut se permettre d'acheter aujourd'hui des terrains à bas prix avec la certitude que leur prix va augmenter dans le futur. Cette stratégie à long terme fait que la bourgeoisie de Berne recourt volontiers aux droits de superficie qui lui permettent de garder la maîtrise de ses terrains tout en engrangeant des rentrées financières régulières.

Bourgeoisie de Soleure

La présentation qui a été faite de la situation de la bourgeoisie de Soleure montre que cette dernière ne mène pas de politique foncière active. Comme le constatait déjà Buchmann en 1997 (p. 109), la bourgeoisie n'a pas les moyens de mener une politique foncière : elle n'achète pas de terrains et ne vend quasiment jamais de son plein gré, c'est-à-dire suite à une réflexion stratégique.

La situation a tout de même changé depuis la description qu'en a faite Buchmann dans le sens où, depuis lors, la bourgeoisie a été relevée de ses compétences en matière d'aide sociale. En 1988, le président de la bourgeoisie s'exprimait ainsi dans la feuille d'information : „Wir verfügen über ansehnlichen Besitz, auf den wir zu Recht sehr stolz sind, die Erträge daraus genügen aber längst nicht um unsere Aufwendungen zu finanzieren... Die Bemühungen, Mittel und Wege zur Drosselung der Aufwendungen und zur Erschliessung neuer Einnahmequellen zu finden, müssen intensiviert und ohne Verzug zu Lösungen geführt werden. Schwerwiegende Grundsatzentscheide werden nicht zu umgehen sein, will man die wirtschaftliche Existenz unserer Bürgergemeinde nicht weiter gefährden“ (Informationsblatt, 18. Jg., Nr.1, Dezember 1987, S. 9, cité dans Buchmann 1997). Aujourd'hui, la bourgeoisie a retrouvé les chiffres noirs (malgré la perte de rentabilité de l'exploitation de la forêt), ce qui diminue le risque de vente d'immeubles qui, dans le passé, ne pouvait jamais être totalement exclue pour subvenir à des manques de liquidités.

Même si elle ne mène pas une politique foncière intense, la bourgeoisie de Soleure essaie de gérer ses immeubles sur le long terme. Leur entretien régulier est la condition première au maintien de leur rentabilité. Il apparaît par conséquent que la durabilité des solutions retenues est une conséquence directe d'une manière de réfléchir orientée vers le maintien de la tradition et la préservation du patrimoine.

Parmi ces choix en faveur du long terme, le recours aux droits de superficie est un élément caractéristique. Leur nombre est relativement restreint, mais la bourgeoisie essaie de développer

leur usage. Ils permettent non seulement de garantir la perdurance du patrimoine, mais surtout, ils garantissent des rentrées financières constantes et prévisibles.

Bourgeoisie de Coire

Selon la loi grisonne, la bourgeoisie de Coire ne dispose pas du droit d'usage de ses terrains classés comme biens d'exploitation (*Nutzungsgut*), mais uniquement des biens bourgeoisiaux (*Gemeindegüter*) (ainsi que ceux de la caisse des pauvres (*Armengut*) et des terres allouées (*Gemeindelöser*)). Toutefois, comme elle garde la compétence de décider sur l'achat, la constitution de droits de superficie et l'inscription de charges foncières (article 81 de la loi sur les communes), il lui reste la possibilité matérielle de mener une véritable politique foncière.

Dans les faits, la bourgeoisie de Coire utilise sa marge de manœuvre et les instruments à sa disposition (en particulier les droits de superficie) pour accomplir des tâches d'intérêt public. Elle participe ainsi au bon fonctionnement des affaires de la commune municipale. Dans ce sens, la stratégie de la bourgeoisie de Coire est une stratégie axée sur le long terme visant au minimum à préserver la surface de son patrimoine existant (ce principe est inscrit dans le règlement bourgeoisial même s'il n'a pas toujours été respecté), mais surtout à essayer de l'agrandir par des achats. De manière plus générale, la bourgeoisie essaie de contribuer à la vie culturelle de Coire, non seulement en finançant des manifestations, mais aussi en entretenant un certain nombre de bâtiments historiques. Finalement, la bourgeoisie n'hésite pas à entrer en discussion avec la commune municipale lorsque cette dernière lui demande sa collaboration. En matière foncière, cette collaboration peut prendre 3 formes :

- Mise à disposition de terrains appartenant à la bourgeoisie par le biais d'un droit de superficie pour la construction d'un ouvrage communal à vocation publique ;
- Vente ou échange de terrains avec la commune
- Achat de parcelles ou d'immeubles sur la demande de la commune, car les procédures décisionnelles de la bourgeoisie sont beaucoup plus simples et courtes que les procédures démocratiques communales.

La politique foncière de la bourgeoisie de Coire est donc complémentaire à la politique municipale. Cette situation découle directement du « Gesetz über die Niederlassung von Schweizerbürgern » du 12 juin 1874 qui a établi la séparation entre communes bourgeoisiale et municipale et qui, ce faisant, a mis en place une solution unique en Suisse puisqu'elle a rendu la commune bourgeoisiale dépendante de la commune municipale en accordant à cette dernière le droit d'usage des terrains appartenant à la première. La loi sur les communes de 1974 a ensuite précisé la situation, en reconnaissant officiellement le statut de corporation de droit public des bourgeoisies, mais n'a pas modifié la palette des domaines de responsabilité des bourgeoisies grisonnes. Parmi elle, la bourgeoisie de Coire s'en est bien tirée, car elle disposait d'un important patrimoine foncier qui lui a permis de devenir un véritable partenaire de la commune municipale. Il n'en a pas été de même pour les bourgeoisies qui n'étaient pas propriétaires terriennes : Giacometti (1999) note que dans la décennie 1990, une douzaine d'entre elles ont disparu.

Synthèse

Les facteurs suivants s'avèrent être particulièrement importants pour permettre aux bourgeoisies de développer une véritable stratégie foncière :

- *Importance de la fortune propre.* Pour pouvoir mettre en œuvre une stratégie de vente ou d'achat, il faut disposer d'une réserve de terrains, situés idéalement dans des endroits stratégiques (zones de développement, terrains à bâtir, terrains limitrophes de zones à bâtir...), afin de pouvoir réaliser des échanges, de les vendre pour en retirer une plus-value utilisable ailleurs, pour trouver des acheteurs intéressés par un droit de superficie. La bourgeoisie de Berne est clairement dans cette situation ; celle de Coire également, mais à une échelle plus modeste, bien qu'elle se soit débarrassée d'une de ses cartes maîtresses en vendant les terrains d'Arosa ; la bourgeoisie de Soleure ne dispose pas d'un stock suffisant pour se permettre une stratégie véritablement active.
- *Importance des contraintes légales cantonales.* Comme l'élaboration des règles concernant les bourgeoisies est de la responsabilité des cantons, les trois exemples de bourgeoisies étudiés ne répondent pas aux mêmes normes légales. Leur marge de manœuvre varie ainsi grandement. La bourgeoisie qui endure les contraintes les plus strictes est celle de Coire qui n'a plus le droit d'usage de 95% de ses parcelles ; l'importance de sa fortune foncière l'a toutefois sauvé d'une irrémédiable léthargie, voire d'une disparition pure et simple. Aucune des bourgeoisies étudiées ne prélèvent d'impôts. Par contre, certaines d'entre elles en paient. Contrairement à la bourgeoisie de Coire, celle de Berne est ainsi astreinte à payer des impôts. Cela signifie dans la pratique qu'une stratégie de thésaurisation coûte quelque chose dans certains cantons alors qu'elle est gratuite dans d'autres. Des données chiffrées précises manquent toutefois pour juger dans quelle mesure l'astreinte à payer l'impôt pèse lourdement sur les stratégies foncières ou non.
- *Importance de l'offre sur le marché foncier.* Par définition, un acteur n'est jamais seul sur le marché foncier. Cela signifie qu'il doit y avoir des acquéreurs, lorsqu'il souhaite vendre, et, au contraire, des vendeurs lorsqu'il souhaite acheter. Dans une région où le marché foncier n'est pas très soutenu, il est difficile de mener une stratégie foncière. Pour cette raison, la bourgeoisie de Coire affirme qu'elle essaie d'acheter tous les terrains qui sont mis en vente.
- *Sensibilisation à la question foncière et qualification des personnes.* En corollaire du point précédent, une stratégie foncière efficace implique de connaître très précisément l'état du marché afin de repérer à temps les occasions qui se présentent. Cela implique non seulement de disposer de personnes qualifiées dans le domaine, mais qui bénéficient également de réseaux et de connections. À titre d'exemple, l'administration de Berne dispose d'une administration spécialisée dans le domaine.
- *Marge de manœuvre des instances dirigeantes (conseils bourgeoisiaux).* Disposer de la capacité à réagir rapidement sur les marchés fonciers est une condition première pour quiconque désire mener une stratégie foncière active. La commune municipale de Coire a bien saisi les enjeux puisqu'elle fait appel à la bourgeoisie pour acheter les terrains qui l'intéressent, mais qu'elle ne peut acquérir vu la lenteur de ses procédures démocratiques. La bourgeoisie de Berne est quant à elle en train de relever la limite actuelle déterminant les compétences du Conseil bourgeoisial de manière à augmenter sa marge de manœuvre (sans devoir passer devant l'assemblée bourgeoise qui se réunit deux fois par année).
- *Collaboration avec la commune municipale.* La coopération entre commune municipale et bourgeoise n'a pas toujours été facile, en particulier lorsque, dans les temps qui ont suivi leur séparation, il a fallu déterminer, souvent dans la douleur, leur compétence respective. Toujours est-il qu'aujourd'hui, dans les trois exemples étudiés, la collaboration est plutôt bonne. Comme le montrent les cas de Coire et de Berne, une étroite collaboration permet d'élaborer des

stratégies qui font appel à la ressource foncière profitant à l'ensemble de la population communale.

6.2. Durabilité

Cette discussion de la durabilité des stratégies foncières des bourgeoisies, c'est-à-dire très concrètement des effets de cette stratégie sur son patrimoine foncier et sur l'aménagement du territoire, est divisée selon les quatre dimensions que constituent la prise en compte du long terme, la durabilité sociale, la durabilité économique et la durabilité écologique.

Prise en compte du long terme

- Tradition : Les trois bourgeoisies étudiées mettent en avant la « tradition » pour légitimer leur action. Cet attachement à la « tradition » est au cœur de l'action des bourgeoisies et constitue probablement l'une des barrières les plus fortes qui empêcheraient une bourgeoisie de changer brusquement de stratégie foncière (par exemple pour vendre son patrimoine immobilier afin d'investir les sommes récoltées dans des actions). En réalité, la « tradition » à laquelle se réfèrent les bourgeoisies, est constituée d'habitudes de pratiques sociales qui changent et qui n'ont rien d'immuables, sans quoi elles disparaîtraient rapidement car en porte-à-faux avec le contexte politique et socio-économique plus général. La référence à la tradition n'implique donc pas une stratégie immuable, mais une réflexion à long terme et l'absence de changements rapides.
- Règles institutionnelles : L'existence des bourgeoisies est déterminée par la loi cantonale qui fixe également leurs missions et leurs tâches ; la gestion des biens bourgeoisiaux – sous-entendu, sur le long terme – en est une.
- Tâches d'intérêt public : La législation cantonale reconnaît le statut de corporations de droit public des bourgeoisies. À ce titre, elles détiennent également une mission les obligeant à conduire une politique qui puisse bénéficier à l'ensemble de la collectivité (et non seulement au bien-être des seuls bourgeois).
- Représentation partisane : Les trois bourgeoisies sont dominées en majorité, voire exclusivement, par des partis de droites. Les Conseils bourgeoisiaux ne jouent donc pas le rôle d'arènes politiques, mais de lieux de rencontres entre personnes qui partagent les mêmes convictions. Cette configuration a l'avantage de faciliter la prise de décision et d'éviter que les stratégies politiques individuelles ou partisans ne viennent envenimer les débats, mais elle présente également le risque d'un fonctionnement en vase clos : du débat d'idées naît généralement les nouveautés.

Durabilité économique, sociale et écologique

- Objectifs de rentabilité associés à des critères qualitatifs : Les trois bourgeoisies étudiées insistent sur le fait qu'elles ne visent pas à maximiser leur profit à tout prix, mais que leurs stratégies et leurs décisions se fondent également sur d'autres critères comme celui du nombre de places de travail créées, du nombre de logements pour familles ou revenus modestes garantis, de la préservation architecturale d'un lieu, etc. Le recours au droits de superficie est typiquement un exemple de stratégie qui permet de tenir compte de ces critères non économiques, puisqu'il donne à la bourgeoisie un droit de regard sur l'évolution du bien

qu'elle met à disposition. Les bourgeoisies étudiées sont également prêtes à entrer en matière avec les demandes de la commune municipale ou du canton lorsqu'un intérêt public le requiert.

- **Préservation du patrimoine historique :** Dans la limite de leurs moyens, les bourgeoisies étudiées ont chacune fait l'acquisition d'immeubles historiques situés dans leur vieille ville respective. Berne en particulier, mais aussi Coire depuis une dizaine d'années, ont commencé à racheter ce patrimoine, souvent aux collectivités publiques qui ne peuvent plus en assumer l'entretien. À la fois Berne et Coire se réservent un droit de regard sur les plans de constructions qui sont faites grâce à un droit de superficie sur des parcelles leur appartenant, afin de garantir la préservation de l'image du lieu.
- **Actions orientées sur le long terme :** On l'a vu, de part leur nature de corporations centenaires, les bourgeoisies revendiquent une action sur le long terme. Elles déploient ainsi des stratégies sur le long, voire le très long terme (le recours aux droits de superficie en est une manifestation). Cette manière de concevoir leur action les rend moins sensibles aux pressions et contraintes temporelles lorsqu'elles interviennent dans le foncier. Elles peuvent par exemple acheter des terrains agricoles aujourd'hui, les exploiter à cette fin dans un avenir immédiat, tout en sachant qu'avec l'accroissement de l'urbanisation, ces zones pourront se retrouver en zone constructible dans le futur et leur permettre ainsi de dégager une plus-value. Cette manière de faire peut sembler paradoxale, puisque l'on pourrait croire que la bourgeoisie mise sur l'étalement urbain, écologiquement non durable par nature, pour garantir sa santé financière (durabilité économique) et financer ses pratiques dans les domaines sociaux et culturels. Ce paradoxe existe dans une certaine mesure (« on ne peut pas être deux fois sociaux », nous dit la bourgeoisie de Berne, « à la fois dans la gestion de notre patrimoine foncier et dans notre contribution au social et à la culture »), mais il est contrebalancé par le fait qu'avant d'être un spéculateur, la bourgeoisie est plutôt un acteur opportuniste qui sait, lorsque les situations se présentent, tirer parti de son importante réserve de terrains agricoles.
- **Primauté du communautaire :** de par sa nature, une bourgeoisie est une assemblée de personnes originaires d'un même lieu. L'aspect communautaire de cette institution est à la base de son existence, même si les réformes légales successives, à commencer par la révision de la Constitution de 1878, ont petit à petit forcé les bourgeoisies à placer sur un pied d'égalité les différents habitants du territoire communal, bourgeois ou non. La logique communautaire a toutefois perduré jusqu'à nos jours, bien que sous une forme atténuée. Le choix préférentiel accordé à des habitants de la région lors de la vente de parcelles, la constitution de droits de superficie des locaux ou l'embauche de personnel domicilié dans la commune n'est pas négatif s'il permet d'éviter la spéculation ou de bénéficier de compétences locales, mais le risque de créer des inégalités de traitement doit également être pris en compte.
- **Respect des standards légaux les plus récents.** Aucune des bourgeoisies étudiées n'imposent de normes ou des labels particuliers lors de la construction ou la rénovation d'immeubles ; elles se contentent de respecter les normes légales en vigueur. De même, elles ne profitent pas des droits de superficie pour fixer des clauses supplémentaires en matière d'économie d'énergie ou de qualité du bâti. Toutefois, comme mentionné, elle interviennent en gardant un droit de regard sur la planification.
- **Entretien des terrains agricoles.** Tout comme pour les bâtiments, les bourgeoisies n'encouragent pas particulièrement le respect d'un label particulier en matière d'agriculture (label Bio ou autres). Elles veillent en principe à une bonne gestion qui permette de maintenir des rendements élevés à long terme.

Bilan

Les éléments présentés ci-dessus démontrent que même si elles ne se réfèrent pas explicitement à la notion de durabilité (mais plutôt à celle de patrimoine), les bourgeoisies étudiées mènent une stratégie qu'on peut qualifier de durable. En effet, les objectifs sur le long terme les obligent à gérer leurs biens aujourd'hui de telle façon à ce qu'ils puissent profiter aux générations de demain. L'aspect écologique de la durabilité est probablement celui sur lequel les bourgeoisies mettent le moins de poids, puisqu'elles se contentent généralement du minimum légal à ce sujet. Par contre, en matière de social et de culture, les bourgeoisies jouent un rôle important. Leur gestion économique se caractérise quant à elle par des objectifs de rendements assortis de critères plus qualitatifs.

6.3. Pour une politique foncière bourgeoise plus activement en faveur de la durabilité

Fusion de bourgeoisie

Les bourgeoisies qui disposent de suffisamment de ressources s'engagent généralement sur la voie d'une stratégie foncière active qui se caractérise par une prise en compte du long terme allant dans les sens des principes de durabilité. Le problème pour les autres bourgeoisies est d'atteindre cette masse critique. Paradoxalement, les fusions de bourgeoisies sont rares, probablement par manque d'intérêt pour ces organisations perçues comme héritées du passé qui fonctionnent aujourd'hui bien souvent au ralenti. Toutefois, la fusion de bourgeoisies, tout comme la fusion de communes, est probablement le moyen le plus simple pour atteindre une masse critique suffisante en termes de capital à disposition. Une fois le seuil atteint, la bourgeoisie devient un partenaire véritablement sérieux par rapport aux communes municipales et au canton. Elle devient aussi matériellement capable de mener une vraie politique foncière durable respectant des buts écologiques, sociaux (lutte contre la spéculation, contrôle des prix des loyers) et économiques (rendement des droits de superficie, mise à disposition de terrains à des PME qui créent des places de travail).

Participation de l'ensemble du spectre politique à la gestion des avoirs bourgeoisiaux

Les bourgeoisies ont été délaissées par les partis de gauche et sont aujourd'hui largement aux mains de la droite. On l'a vu, cet état de fait a des avantages dans la mesure où il permet une prise de décision facilitée et évite les prises de position purement partisans. Toutefois on peut légitimement se demander si une participation politique plus large aux Conseils de bourgeoisie n'apporterait pas également des éléments positifs, comme une meilleure représentativité des forces politiques en présence, un plus large débat d'idées, une plus grande capacité à intégrer rapidement des idées nouvelles qui iraient dans le sens des objectifs poursuivis par la bourgeoisie, une meilleure prise en compte des attentes de l'ensemble de la population et, en fin de compte, une meilleure intégration dans la vie politique communale. Il est par exemple paradoxal que les bourgeoisies qui mènent des stratégies souvent parfaitement compatibles avec les principes du développement durable, n'utilisent pas cette notion dans leur discours, ni ne s'en revendiquent.

7. Bibliographies

- Buchmann K. (1977). *Die Bürgergemeinde – Idee und Wirklichkeit Werden und Wirken der sanktgallischen Orts(bürger)gemeinden 1798 bis 1977 mit vergleichenden Hinweisen auf Bürgergemeinden in andern Kantonen*. Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen. Neue Reihe. 12. Sankt Gallen, Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse an der Hochschule.
- Buchmann, Willi (1997). *Schweizer Bürgergemeinden als Landschafts-Aktoren. Ihr Grundeigentum und dessen aktuelle Entwicklung am Beispiel von Bern, Chur und Solothurn*. Basler Feldbuch. Departement Geographie des Universität Basel.
- Bürgergemeinde Bern (2000). *Strategie 2000 und Zielsetzungen der Domänen*. Internes Dokument.
- Carlen L. (1988). *Die Bürgergemeinde in der Schweiz gestern, heute, morgen*. Vortrag, gehalten an der 44. Generalversammlung des Schweizerischen Verbandes der Bürgergemeinden und Korporationen am 6. Mai 1988 in Liestal. Freiburg, Schweiz, Universitätsverlag.
- Closuit L.P. (2004). *Communes Bourgeoisiales Valaisannes*. Sion, Fédération des Bourgeoisies Valaisannes.
- Giacometti E. & Bürgergemeinde Chur (1999). *Die Bürgergemeinde Chur ihre Entstehung, ihre Entwicklung und ihre Aktivitäten bis heute*. Chur, Bürgermeinde.
- Giacometti E. & Verband Bündnerischer Bürgergemeinden (1996). *Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Verbandes Bündnerischer Bürgergemeinden, 1946-1996*. Chur, VBB.
- Kämpfen W., Torrenté B.d., Kämpfen W., Torrenté B.d. & Fédération des bourgeoisies valaisannes (2002). *Essai sur l'évolution des communes bourgeoisiales valaisannes = Essay über die Entwicklung der Walliser Bürgergemeinden*. S.l., Fédération des bourgeoisies valaisannes.
- Petermann J. (1994). *Die luzernischen Korporationsgemeinden*. Freiburg Schw., s.n.
- Solothurner Jahrbuch 2005. *Staatskalender*.
- VSGOG (2006). *Ortsgemeinden im Kanton St. Gallen. Erhebung über den Ist-Zustand der Ortsgemeinden 2004-2005*. Rapport interne.

8. Annexes et sources

8.1. Entretiens

- Christoph Oetterli, Bürgergemeindepräsident, Soleure, entretien 20.6.2007
- Sergio Wyninger, Bürgerschreiber, Soleure, entretien 20.6.2007
- Ruedi Iseli, Forstbetriebsleiter, Soleure, entretien 20.6.2007
- Claude Tschanz, Finanzverwalter, Soleure, entretien 20.6.2007
- A. Lauterburg, Domänenverwalter der Bürgergemeinde Bern, Berne, entretien 26.6.2007
- Hans Rest, Präsident der Domänenkommission, Coire, entretien 26.9.2007
- Peter Frey, Bürgerratsschreiber, Coire, entretien 26.9.2007

8.3. Droits de superficie – Contrat type de la bourgeoisie de Berne

Nr. 34021 Le/cs/ts
BURGERGEMEINDE Bern

Fassung 06.07.2006

Urschrift Nr.

BAURECHTSVERTRAG

A.B.
Notar des Kantons Bern mit Büro in Bern
beurkundet:

Die

Burgergemeinde Bern

vertreten durch den burgerlichen Domänenverwalter, Herrn Andreas Lauterburg,
geb. 15.2.1944, von Bern BG, Agro-Ing. HTL, Brünmatt 12, 3045 Meikirch

- als Grundeigentümerin -

und

.....

- als Bauberechtigter -

erklären:

I. LIEGENSCHAFTSBESCHREIBUNG

Die Burgergemeinde Bern ist Eigentümerin folgender Liegenschaft an der
.....strasse in der Einwohnergemeinde:

.....-Grundbuchblatt Nr.

enthaltend:

.....

(Folgt vollständige Grundstückbeschreibung)

II. EINRÄUMUNG EINES BAURECHTES

1. Die Grundeigentümerin räumt dem Bauberechtigten an ihrem ganzen Grundstück (bzw. an einem Teil vonAren ihres Grundstückes)-Grundbuchblatt Nr. ein selbständiges und dauerndes Baurecht gemäss Art. 675 und 779 ff. ZGB ein.
2. Dieses Baurecht zugunsten ist im Grundbuch als Dienstbarkeitslast auf dem Grundstück-Grundbuchblatt Nr. einzutragen. Das Grundbuchamt wird ersucht, das Baurecht als Grundstück in das Grundbuch aufzunehmen und hiefür das neue **Grundbuchblatt Nr.** der Gemeinde zu eröffnen.
3. Die genaue Abgrenzung des Baurechtes ist aus den Messakten des Vermessungsamtes (bzw. des Kreisgeometers), in, vom ersichtlich (Messurkunde zur Planänderung Nr. mit Situationsplan). Diese bilden einen Bestandteil dieses Vertrages und werden von den Parteien als richtig anerkannt und unterzeichnet. Ein Exemplar des Situationsplanes wird als Beilage Nr. ... mit dieser Urschrift aufbewahrt.
4. Der Bauberechtigte beabsichtigt, auf der Baurechtsparzelle zu erstellen (Beschreibung von Gebäude, Nutzungs- und Betriebsart, Partnern usw., soweit vorhanden Hinweis auf Baugesuchsakten oder Baubewilligung).
5. Der Bauberechtigte ist befugt und verpflichtet, innert 5 Jahren ab Abschluss des vorliegenden Vertrages im Rahmen der gesetzlichen und hier stipulierten vertraglichen Bestimmungen sowie unter Beachtung der baupolizeilichen Vorschriften über das Baurecht zu verfügen und mit der Erstellung der ober- und/oder unterirdischen Bauten und Anlagen (inkl. der erforderlichen Erschliessung) zu beginnen.

Wird diese Frist nicht eingehalten, stellt dies eine Verletzung des Vertrages im Sinne von Art. 779f ZGB dar, was die Grundeigentümerin berechtigt, gemäss Art. 779f bis 779h ZGB den vorzeitigen Heimfall herbeizuführen (vgl. Ziff. VI.5 hienach).

Hat der Bauberechtigte innerhalb von Jahren ein der vorgesehenen Nutzung entsprechendes Baugesuch eingereicht und aus Gründen, die er nicht zu vertreten hat, keine Baubewilligung erhalten, entfällt das hievor beschriebene Recht auf Herbeiführung des vorzeitigen Heimfalls.

(Variante bei überbauter Bodenparzelle an Stelle Abs. 1-3 und evtl. Ziff. 4 hievor)

Abs.1

Mit der Einräumung dieses Baurechtes geht das auf dem Grundstück Nr.

stehende Gebäude Nr. ... mit allen dazugehörenden baulichen Anlagen, jedoch ohne Grund und Boden, in das Eigentum des Bauberechtigten über.

Abs. 2

Die Entschädigung für das Gebäude beträgt Fr. (schreibe:Franken). Sie wird mit dem Uebergang von Nutzen und Gefahr zur Zahlung fällig (vgl. Ziff. III.2 hienach).

Abs. 3

Das Gebäude Nr. wird aus der Pfandhaft für sämtliche in Ziff. I hievor aufgeführten Grundpfandrechte entlassen. Die Zustimmung der Grundpfandgläubiger ist zugesichert und wird separat eingeholt.

Abs. 4

Das Grundbuchamt wird ersucht, das Gebäude Nr. auf dem Grundbuchblatt Nr. zu streichen und in die Beschreibung des Baurechtes Nr. aufzunehmen.)

6. Die Erstellung weiterer Bauten und Anlagen sowie die Vornahme wesentlicher Aenderungen (seien es bauliche oder Zweck- bzw. Nutzungsänderungen) bedürfen während der gesamten Baurechtsdauer vorgängig der schriftlichen Zustimmung der Grundeigentümerin.

Ein Baugesuch wird von der Grundeigentümerin erst unterzeichnet, wenn sich der Bauberechtigte gleichzeitig verpflichtet, die nach dem Umbau voraussichtlich geltenden, neuen wesentlichen wirtschaftlichen Bedingungen des Baurechtsverhältnisses zu akzeptieren. Die approximative Berechnung dieser Bedingungen erfolgt aufgrund der Baueingabepläne.

Wird die Bestimmung von Abs. 1 nicht eingehalten, stellt dies eine Verletzung des Vertrages im Sinne von Art. 779f ZGB dar, was die Grundeigentümerin berechtigt, gemäss Art. 779f bis 779h ZGB den vorzeitigen Heimfall herbeizuführen (vgl. Ziff. VI.5 hienach).

7. Der Bauberechtigte hat bei Neubauten der Grundeigentümerin einen Finanzierungsausweis für die geplanten Arbeiten vorzulegen.

Er verpflichtet sich, dafür zu sorgen, dass das Baurecht
..... nie höher als bis zu ... % der Anlagekosten mit Grundpfandrechten oder anderen wertvermindernden Auflagen (Dienstbarkeiten, Grundlasten usw.) belastet wird, es sei denn, dies sei ihm ausdrücklich und vorübergehend von der Grundeigentümerin schriftlich bewilligt worden.

8. Der Bauberechtigte ist verpflichtet, die Bauten und die nicht überbaute Fläche des Baurechtsareals mit ihren weiteren Anlagen wie Einfriedungen etc. während der ganzen Dauer des Baurechtes ordnungsgemäss und ihren Zwecken entsprechend zu unterhalten.

4

Die Grundeigentümerin hat das Recht zu kontrollieren, ob der Bauberechtigte diese Verpflichtungen einhält.

9. Dem Bauberechtigten werden die gesetzlichen Eigentumsbeschränkungen gemäss Art. 680 ff ZGB sowie die in der Liegenschaftsbeschreibung hievor erwähnten Dienstbarkeiten zur Ausübung übertragen und zur Einhaltung überbunden.

Der Bauberechtigte bestätigt, den Inhalt und die Bedeutung der auf der baurechts-belasteten Liegenschaft aufgeführten Dienstbarkeiten zu kennen. Auf eine wörtliche Wiedergabe in diesem Vertrag wird verzichtet.

Der Bauberechtigte nimmt zur Kenntnis, dass er ohne Zustimmung der Grundeigentümerin das Baurecht nicht mit Dienstbarkeiten belasten darf, die nicht spätestens bei Ablauf der Baurechtsdauer entschädigungsfrei erlöschen. Ferner darf der Bauberechtigte ohne Zustimmung der Grundeigentümerin keine baupolizeilichen Zugeständnisse machen.

10. Auf dem Areal und in den Bauten und Anlagen des Baurechtes sind die Errichtung und der Betrieb von Lärm, üble Gerüche und Erschütterungen verursachenden Gewerben verboten. Für Altlasten und Verunreinigungen des Baugrundes vgl. Ziff. VIII hienach.

(Varianten Abs. 2 und 3)

Ferner sind ausgeschlossen

Ausdrücklich gestattet sind

III. DAUER

1. Das Baurecht beginnt mit dem Grundbucheintrag und dauert bis zum _____.
2. In obligatorischer Weise wird der Beginn des Baurechts mit Zinspflicht festgesetzt auf den _____. An diesem Tag gehen Nutzen und Gefahr am Baurecht (*gegebenenfalls: und am bestehenden Gebäude*) auf den Bauberechtigten über.
3. Zwei Jahre vor Ablauf der Baurechtsdauer treten die Parteien in Verhandlungen über eine Verlängerung des Baurechtes. Kommt eine Verlängerung vor Ablauf nicht zustande, geht das Baurecht am unter (ZGB Art. 779 c).

IV. UEBERTRAGUNG / VORKAUFRECHT

1. Das Baurecht ist übertragbar und vererblich (Art. 779 Abs. 2 ZGB).
2. Bei jeder Uebertragung des Baurechts sind die Rechte und Pflichten aus diesem Vertrag, soweit sie nicht von Gesetzes wegen übergehen (ZGB Art. 779b), dem jeweiligen Rechtsnachfolger mit der Pflicht zur Weiterübertragung zu überbinden.
3. Die rechtsgeschäftliche Uebertragung bedarf der Genehmigung durch die Grundeigentümerin. Die Genehmigung kann nur verweigert werden:
 - Wenn der Uebernehmer nicht alle Rechte und Pflichten aus diesem Vertrag übernimmt;
 - Wegen fehlender Kreditwürdigkeit des Erwerbers oder
 - aus anderen wichtigen Gründen.
4. Für die Einräumung von Unterbaurechten und die Ausgestaltung des Baurechtes zu Stockwerkeigentum hat der Bauberechtigte vorgängig die schriftliche Zustimmung der Grundeigentümerin einzuholen; diese kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Darunter fällt insbesondere das mit Reglement geregelte Inkasso des Baurechtszinses durch eine Verwaltung bei Stockwerkeigentum, vgl. im Übrigen Ziff. V.6 hienach.
5. Das gesetzliche Vorkaufsrecht des Bauberechtigten am belasteten Boden wird aufgehoben, was im Grundbuch gemäss Art. 681b ZGB auf den Grundstücken Nrn und von (*Bodenparzelle und Baurechtsparzelle*) vorzumerken ist.
6. Das gesetzliche Vorkaufsrecht der Grundeigentümerin wird wie folgt vertraglich modifiziert:

Für die ersten 10 Jahre dieses Baurechtsvertrages wird das Vorkaufsrecht limitiert, und zwar auf die ausgewiesenen Gestehungs- und Finanzierungskosten bis zur Bezugsbereitschaft des Objektes, höchstens aber auf den Preis, den der Dritte bietet. Für den Fall, dass das Baurecht vor dem Baubeginn verkauft wird, limitiert sich der Vorkaufspreis der Grundeigentümerin auf die unverzinsten Gestehungskosten ohne Finanzierungskosten und ohne Anrechnung des bezahlten Baurechtszinses. Falls sich die Parteien über den massgeblichen Wert nicht einigen können, wird dieser durch das Gericht (vgl. Ziff. X hienach) verbindlich festgesetzt. Für die Geltendmachung des Vorkaufrechtes wird der Grundeigentümerin eine Frist von 3 Monaten seit dem Tag, an dem sie von den wesentlichen Bedingungen des Verkaufs mindestens im Sinne von OR Art. 216d Kenntnis erhalten hat, eingeräumt.

Das vertragliche Vorkaufsrecht wird ausdrücklich auch auf die Rechtsgeschäfte Tausch, Einbringen in eine Gesellschaft oder Stiftung sowie die Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung erweitert.

Auf die Vormerkung dieser vertraglichen Modifikation des gesetzlichen Vorkaufsrechtes im Grundbuch wird verzichtet.

V. BAURECHTSZINS

1. Der Bauberechtigte ist verpflichtet, der Grundeigentümerin einen Baurechtszins zu bezahlen. Dieser basiert auf einem Landwert von Fr. /m² und einem Zinssatz von %.

Der Baurechtszins beträgt

(entweder) Fr. /m² Grundstückfläche

(oder)

- Fr. /m² Bruttogeschossfläche-Nutzung
- Fr. /m² Bruttogeschossfläche-Nutzung
- Fr. /m² Bruttogeschossfläche-Nutzung,

und damit Total Fr. / Jahr.

2. Dieser erstmalig vereinbarte Baurechtszins stellt eine Minimalentschädigung dar, unter welche der in einem späteren Zeitpunkt angepasste Baurechtszins nicht sinken darf.
3. Der Baurechtszins ist jeweils halbjährlich zum voraus auf den 1. Januar und den 1. Juli zu bezahlen, erstmals pro rata für die Zeit vom bis
4. Bei nicht rechtzeitiger Bezahlung schuldet der Bauberechtigte vom Verfalltag hinweg ohne weitere Mahnung zum Baurechtszins den gesetzlichen Verzugszins.
5. Unter Vorbehalt von Ziff. 2 hievor wird der Baurechtszins unter Berücksichtigung der Veränderungen des Geldwertes alle 5 Jahre jeweils auf den 1. Januar den veränderten Verhältnissen angepasst. Grundlage bilden der Index der Konsumentenpreise Stand mit Punkten (Basis Mai 2000 = 100 Punkte) sowie der erstmalige Baurechtszins gemäss Ziff. 1 hievor.

Die erstmalige Anpassung ist somit per 1. Januar möglich. Sie ist dem Bauberechtigten unter Angabe des neuen Baurechtszinses mit eingeschriebenem Brief bis spätestens 90 Tage vor dem Anpassungstermin

7

mitzuteilen. Als neuer Indexstand gilt der anlässlich des Versandes und im Brief festgehaltene Indexstand. Eine nach Ablauf dieser Frist angezeigte Anpassung entfaltet ihre Wirkung erst für die jeweils folgenden Kalenderjahre. Als neuer Indexstand gilt auch bei diesem Sachverhalt derjenige, der bei rechtzeitiger Anpassung angewendet worden wäre.

6. In folgenden Fällen kann der Baurechtszins auf Begehren der Grundeigentümerin auch ausserhalb der hievor festgelegten Termine mit mindestens einmonatiger Ankündigungsfrist mit eingeschriebenem Brief auf den nächsten 1. Januar den neuen Verhältnissen angepasst werden:
- Wenn das Baurecht rechtsgeschäftlich übertragen wird;
 - Wenn sich die in Ziff. I.6 beschriebene Nutzungs- und Betriebsart wesentlich ändert und
 - Wenn Unterbaurechte begründet oder das Baurecht in Stockwerkeigentum aufgeteilt werden (vgl. Ziff. IV.4 hievor).

7. Jeweils im 15./20. Jahr, erstmals im Jahr, haben beide Vertragsparteien das Recht, den Baurechtszins aufgrund einer gemeinsam in Auftrag gegebenen Verkehrswertschätzung neu festlegen zu lassen. Die Kosten sind von der Partei zu bezahlen, welche die Verkehrswertschätzung verlangt hat. Falls sich die Parteien innert 60 Tagen seit dem Anpassungsbegehren nicht über das Vorgehen und / oder über den neuen Baurechtszins einigen, kommt Ziff. X (Streitigkeiten) zur Anwendung.

Im Falle einer Neufestlegung des Baurechtszinses gilt Ziff. 2 hievor nicht.

Der neue Baurechtszins gilt ab 1. Januar des 16./21. Jahres.

Unterbleiben die entsprechenden Begehren, können sie in den anschliessenden beiden Jahren mit Wirkung auf den nächsten 1. Januar nachgeholt werden. In diesem Fall beginnt die nächste 15/20-jährige Intervallfrist für weitere solche Anpassungen mit diesem späteren Termin.

8. Im Zusammenhang mit der Baurechtszinsberechnung ist die Grundeigentümerin berechtigt, in die Miet- und Pachtverträge des Bauberechtigten Einsicht zu nehmen.
9. Zur Sicherstellung des Baurechtszinses im heutigen und künftigen Umfang ist auf dem Baurechtsgrundstück Nr. von zugunsten der Grundeigentümerin eine Grundpfandverschreibung im konkurrenzlosen I. Rang, als Maximalhypothek ohne Zinsfusseintrag, in der Höhe von Fr. (schreibe: Franken), entsprechend dem dreifachen Jahresbaurechtszins, zu errichten und im Grundbuch einzutragen.

Sofern die Grundpfandverschreibung, zufolge Veränderung des Baurechtszinses, unter den doppelten Betrag des jährlich geschuldeten

Baurechtszinses fällt, ist sie auf Begehren der Grundeigentümerin, aber auf Kosten des Bauberechtigten wiederum auf den dreifachen Betrag zu erhöhen.

VI. HEIMFALL

1. Mit Ablauf der Baurechtsdauer gehen die auf dem Baurechtsgrundstück erstellten Gebäude und Anlagen, in das Eigentum der Grundeigentümerin über und werden zu Bestandteilen ihres Grundstückes.
2. Die Grundeigentümerin hat dem Bauberechtigten für die heimfallenden Bauwerke eine Entschädigung zu leisten. Grundlage dafür ist der Verkehrswert.

Er wird nach den zum gegebenen Zeitpunkt geltenden Regeln festgelegt. Falls sich die Parteien bis zum Heimfall nicht über das Vorgehen und / oder die Heimfallentschädigung einigen, kommt Ziff. X (Streitigkeiten) zur Anwendung.

Die Heimfallsentschädigung beträgt:

- 90 % des Verkehrswertes bei Wohnbauten
- 70 % des Verkehrswertes bei den übrigen Bauten

3. Sind beim Heimfall Gebäude oder Anlagen, z.B. wegen ihrer auf eine spezielle industrielle, gewerbliche oder andere Aktivität ausgerichteten Besonderheit, nicht mehr verwendbar, hat der Bauberechtigte die Kosten für die Rückführung in den ursprünglichen Zustand (einschliesslich Entsorgung von Altlasten bzw. speziell zu entsorgender Einträge im Baugrund) zu übernehmen.
4. Die vorliegende, vom Gesetz abweichende Regelung der Heimfallentschädigung ist auf den Grundstücken Nrn und von (Bodenparzelle und Baurechtsparzelle) vorzumerken. Im übrigen wird auf die gesetzlichen Bestimmungen über die Folgen beim Ablauf der Baurechtsdauer verwiesen (Art. 779c bis 779e ZGB).
5. Wenn der Bauberechtigte in grober Weise sein dingliches Recht überschreitet oder die auf diesem Vertrag beruhenden Verpflichtungen schuldhaft verletzt, kann die Grundeigentümerin gemäss Art. 779f bis 779h ZGB den vorzeitigen Heimfall herbeiführen.
6. Bei schuldhaftem Verhalten des Bauberechtigten bleiben allfällige Schadenersatzforderungen der Grundeigentümerin in allen Fällen vorbehalten.
7. Mit Ablauf des Baurechtes entfällt das Recht des Bauberechtigten auf Nutzung und Anwesenheit auf dem Grundstück der Grundeigentümerin.

VII. VERHÄLTNIS GEGENÜBER DRITTEN

1. Der Bauberechtigte hält die Grundeigentümerin frei von allen mit der Erstellung, Benützung und Bewirtschaftung der in seinem Eigentum befindlichen Bauten und Anlagen zusammenhängenden Ansprüchen Dritter irgendwelcher Art, insbesondere auch gemäss ZGB Art. 679 und 684. Insbesondere hat er für die Grundeigentümerin gemäss den Bestimmungen der bernischen Zivilprozessordnung über die Streitverkündung und Intervention sämtliche allfälligen Prozesse über derartige Ansprüche auf sein Risiko und seine Kosten durchzuführen und, sofern solche Ansprüche gegen die Grundeigentümerin ganz oder teilweise gutgeheissen werden, alle diesbezüglichen Folgen zu tragen, damit die Grundeigentümerin während der Vertragsdauer durch solche Prozesse in keiner Weise beschwert wird. Der Bauberechtigte hat sämtliche Prozesse, Verwaltungsverfahren und dergleichen, die gegen ihn angehoben werden oder die er selber anhebt und die das Baurecht betreffen, der Grundeigentümerin anzuzeigen, damit diese gegebenenfalls intervenieren kann.
2. Im Falle der Enteignung ist die Grundeigentümerin zu keiner anderen Entschädigung für vorzeitige Auflösung des Baurechtsvertrages verpflichtet, als zum Erlass des Baurechtszinses pro rata temporis in dem Jahr, in welchem die Besitzeseinweisung des Enteigners erfolgt. Weitergehende Ansprüche hat der Bauberechtigte selbständig gegenüber dem Enteigner geltend zu machen.

Sollte durch teilweise Enteignung die baurechtsbelastete Fläche verkleinert werden, so reduziert sich der Baurechtszins für das betreffende und die folgenden Jahre entsprechend der expropriierten Nutzung.
3. Allfällig bei Grabarbeiten zum Vorschein kommende Leitungen Dritter sind vom Bauberechtigten auf eigene Kosten recht- und zweckmässig zu verlegen. In diesem Umfang stehen ihm auch allfällige Ansprüche gegen Dritte zu.
4. Kommen bei Grabarbeiten Funde von historischem oder naturhistorischem Wert zum Vorschein, so sind diese der Grundeigentümerin zuhanden der Museen unentgeltlich zu überlassen. Vorbehalten bleibt Art. 724 ZGB.

VIII. BAUGRUND, AUSHUB UND ALTLASTEN

1. Die Grundeigentümerin übernimmt nach vorheriger Absprache die nicht voraussehbaren, zusätzlichen Kosten, soweit sie für die Entsorgung von Bodenverschmutzungen i.S. der Umweltschutzgesetzgebung anfallen. Dafür gelten die folgenden Rahmenbestimmungen:

- a) Die Kostenbeteiligung der Grundeigentümerin ist ausgeschlossen, wenn der Bauberechtigte die Verschmutzung verursacht hat oder sie ihm sonst wie zuzurechnen ist.
 - b) Die Kostenbeteiligung der Grundeigentümerin ist beschränkt auf fünf volle Jahres-Baurechtszinsen.
 - c) Die Kostenbeteiligung der Grundeigentümerin gilt nur im Rahmen der Ausführung des bei Abschluss des Baurechtsvertrages vorgesehenen Bauvorhaben ohne seine späteren Erweiterungen oder Änderungen.
2. Der Bauberechtigte hat insbesondere jede Beeinträchtigung des Bodens und der darin fliessenden Gewässer zu unterlassen.
 3. Der Bauberechtigte haftet der Grundeigentümerin direkt für Beeinträchtigung und Risiken im Zusammenhang mit
 - a) Verschmutzungen in Gebäuden und Anlagen, die zu Verteuerung bei einem späteren Unterhalt oder bei einer späteren Sanierung oder bei einem späteren Abbruch führen und
 - b) Altlasten oder anderen Einträgen im Boden, die zu Verteuerung bei einem späteren Aushub führen.
- Diese Haftung bleibt auch nach Ablauf des Baurechtes bestehen.

IX. WEITERE VERTRAGSBESTIMMUNGEN

1. Gewährleistung

Die Gewährleistungspflicht der Grundeigentümerin für rechtliche und körperliche Mängel des Vertragsgegenstandes wird, soweit gesetzlich zulässig, ausdrücklich aufgehoben.

Vorbehalten bleiben alle im vorliegenden Vertrag enthaltenen oder sonst dem Bauberechtigten schriftlich abgegebenen Zusicherungen der Grundeigentümerin.

2. Steuern, Abgaben und Verpflichtungen

Die Steuern und Abgaben für das Baurecht und aller darauf stehender Gebäude und Anlagen gehen zulasten des Bauberechtigten. Zulasten der Grundeigentümerin geht einzig die Liegenschaftssteuer für die baurechtsbelastete Liegenschaft.

Zulasten des Bauberechtigten gehen ferner alle übrigen auf dem baurechtsbelasteten Grund und Boden sowie auf den Gebäuden haftenden öffentlichrechtlichen und die einem Liegenschaftseigentümer nach Obligationenrecht und Zivilgesetzbuch anfallenden privatrechtlichen Verpflichtungen.

3. Erschliessungsdienstbarkeiten

Die Parteien verpflichten sich gegenseitig, sich sämtliche zur Erschliessung der Bodenparzelle und des Baurechtes notwendigen Dienstbarkeiten einzuräumen und im Grundbuch eintragen zu lassen.

Streitigkeiten über Inhalt, Umfang, Notwendigkeit und Entschädigung solcher Dienstbarkeiten entscheidet endgültig das Gericht (vgl. Ziff. IX hienach).

4. Grundstückgewinnsteuern (*nur bei Uebertragung eines Gebäudes*)

Der Notar hat die Parteien auf die von der Grundeigentümerin allfällig zu bezahlenden Steuern auf dem Grundstücksgewinn aufmerksam gemacht. Die Parteien verzichten ausdrücklich auf eine entsprechende Sicherstellung.

X. STREITIGKEITEN

1. Sofern über Zustandekommen, Wirksamkeit, Anwendung, Beendigung, Auslegung oder sonst wie im Zusammenhang mit dem vorliegenden Vertrag zwischen den Parteien Streitigkeiten entstehen sollten, entscheidet ein Schiedsgericht. Die Parteien haben sich innert sechzig Tagen, nachdem sich eine Partei auf diese Schiedsvereinbarung berufen hat, auf ein dreiköpfiges Gremium von Schiedsrichtern zu einigen, wobei der Obmann Jurist und die beiden Schiedsrichter fachkundig sein müssen.

Der Sitz des Schiedsgerichtes ist Bern.

Das Schiedsgericht entscheidet endgültig; es bestimmt das Verfahren selbst, mit der Ausnahme, dass ein Schriftenwechsel stattzufinden hat und dass die Urteilsberatungen geheim zu erfolgen haben.

Im Übrigen kommen die Bestimmungen der bernischen Zivilprozessordnung und des Konkordates über die Schiedsgerichtsbarkeit vom 27. März 1969 zur Anwendung.

2. Im Falle, dass das Schiedsgerichtsverfahren von einer Partei zum Voraus abgelehnt wird oder dass sich die Parteien nicht innert sechzig Tagen über die Zusammensetzung des Schiedsgerichtes einigen können, entfällt das

Schiedsgerichtsverfahren und entscheiden die ordentlichen Gerichte; Gerichtsstand ist Bern.

XI. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

1. Die Genehmigung dieses Vertrages durch die zuständigen burgerlichen Behörden bleibt vorbehalten.
2. Zur Eintragung des vorliegenden Vertrages im Grundbuch, einschliesslich aller sich aus dieser Urkunde ergebenden Einschreibungen, wird die Einwilligung erteilt; der Notar ist mit der Anmeldung beauftragt.

Der Notar wird ferner bevollmächtigt, allfällig notwendig werdende, formelle grundbuchliche Bereinigungen zur Eintragung dieses Vertrages namens der Parteien vorzunehmen.

3. Sämtliche Kosten des vorliegenden Vertrages (Vermessungsamt/ Geometer, Grundbuchamt und Notariat) sowie allfällige Kosten späterer Anpassungen desselben (z.B. Erhöhung des Sicherungspfandrechtes) werden vom Bauberechtigten getragen.
4. Diese Urkunde ist für die Grundeigentümerin als Beweismittel, für den Bauberechtigten als Erwerbstitel und für das Grundbuchamt als Rechtsgrundausweis dreifach auszufertigen.

Der Notar liest diese Urkunde den ihm persönlich bekannten Mitwirkenden vor und unterzeichnet die Urschrift mit den Vertragsschliessenden.

Beurkundet ohne Unterbrechung und in Anwesenheit aller mitwirkenden Personen im Büro des Notars in, den

d.d.

Die Grundeigentümerin:

Der Bauberechtigte:

.....

.....

Der beurkundende Notar:

L'IDHEAP EN BREF

Avec l'Institut de hautes études en administration publique, la Suisse dispose d'une haute école pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de l'administration des affaires publiques.

Créée en 1981, l'IDHEAP est une fondation autonome associée à l'Université et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne.

L'IDHEAP a pour vocation la formation postgrade des étudiants qui désirent se consacrer à la fonction publique ou parapublique, le perfectionnement professionnel des fonctionnaires des administrations au sens large. Il a également une mission de recherche et d'expertise dans tous les domaines du secteur public.

Institut universitaire, l'IDHEAP propose une palette de formations adaptée à l'enseignement et au perfectionnement des connaissances des spécialistes de la fonction publique. Il dispense notamment le Master of Public Administration (MPA) et organise des séminaires pour spécialistes et cadres (SSC). L'Institut assure une formation doctorale et décerne le titre de docteur en science administrative de l'Université de Lausanne. Centre de formation au service des collectivités publiques, l'IDHEAP est ouvert aux entreprises, permettant à leurs collaborateurs de s'initier aux modes de fonctionnement propres au secteur public.

Comme tout institut universitaire, l'IDHEAP poursuit également une mission de recherche.

Son objectif est de fournir les instruments d'analyse et de gestion nécessaires à la réflexion des responsables du secteur public.

Concentration unique en Suisse de spécialistes de l'analyse des politiques et du management publics, l'IDHEAP intervient à la demande des entreprises et collectivités communales, cantonales, fédérales, voire étrangères, pour résoudre des problématiques spécifiques. Les mandats de conseil contribuent à nourrir l'interactivité permanente entre théorie et pratique qui caractérise les formations dispensées par l'IDHEAP.