

**Modification partielle de la réglementation
fondamentale en matière de construction
concernant des prescriptions énergétiques
Procédure de participation publique**

du 18 novembre au 18 décembre 2020

RAPPORT DE PARTICIPATION

DÉPARTEMENT DE L'URBANISME DE LA VILLE DE BIENNE

3 février 2021, complété le 1^{er} mars 2023

Procédure d'information et de participation de la population

Objectif de la procédure

La modification partielle de la réglementation fondamentale en matière de construction de la Ville de Bienne concernant des prescriptions énergétiques – constituée d'une modification partielle du règlement de construction (nouveaux articles 30a à 30c) et de l'ordonnance sur les constructions (suppression de l'article 22) – a pour objectif d'édicter des prescriptions énergétiques communales allant plus loin que les dispositions de la législation cantonale sur l'énergie.

La modification partielle prévoit un article de principe, un renforcement de l'efficacité énergétique globale pondérée (qui s'appelait auparavant « besoins en énergie pondérés ») pour les nouvelles constructions et l'obligation de construire une centrale de chauffage commune lors de la construction de grands bâtiments et lotissements d'habitation.

Procédure

La modification partielle de la réglementation fondamentale en matière de construction concernant des prescriptions énergétiques a fait l'objet, du 18 novembre au 18 décembre 2020, d'une procédure d'information et de participation de la population au sens de l'art. 58 de la loi cantonale sur les constructions.

La publication est parue dans la Feuille officielle de Bienne / Evilard des 18 et 25 novembre 2020 – avec une nouvelle publication pour corriger dans le texte allemand de la publication le délai de dépôt des objections et propositions – ainsi que sur le site internet de la Ville de Bienne. Durant le délai de participation, la population pouvait consulter la modification partielle de la réglementation fondamentale en matière de construction auprès du Département de l'urbanisme, rue Centrale 49, et sur le site internet de la Ville de Bienne.

Requêtes émises durant la procédure de participation

L'organisation suivante a profité de l'occasion qui lui était offerte pour prendre position :

- 1] LES VERTS BIENNE, c/o Urs Scheuss,
rue de Fribourg 28, 2503 Bienne

Comme, malheureusement, seul un parti a pris position sur la modification partielle de la réglementation fondamentale en matière de construction concernant les prescriptions énergétiques, le présent rapport de participation reflète uniquement un avis concernant la planification et les réponses des autorités de planification à ce propos.

Réponses de la Ville de Bienne aux remarques et requêtes émises lors de la procédure publique d'information et de participation

Renforcements prévus

Requête : Les auteurs de la requête saluent le renforcement des besoins en énergie pondérés et l'obligation de construire une centrale de chauffage commune lors de la construction de quatre appartements ou plus. Ils se demandent toutefois pourquoi l'efficacité énergétique globale pondérée (anciennement « besoins en énergie pondérés ») ne pourrait pas s'appliquer également aux extensions de bâtiments plus importantes. [1]

Réponse : Renforcer l'efficacité énergétique globale pondérée de 15 % par rapport à ce que prévoit la loi cantonale sur l'énergie est une exigence extrêmement sévère. Réalisée en 2020, une évaluation des demandes de permis de construire déposées ces dernières années à Bienne et dans le Seeland a montré que les nouveaux bâtiments avaient tendance à présenter des besoins en énergie pondérés en vigueur à l'époque au vu des prescriptions cantonales inférieurs à ceux des projets qui comprenaient une extension ou une surélévation de bâtiments existants. Avec ces derniers, il y a certes bien entendu aussi des cas pour lesquels les besoins en énergie pondérés sont nettement plus bas, mais ceux-ci sont moins nombreux, respectivement les prescriptions cantonales sont généralement atteintes de manière plus serrée lors de surélévations de bâtiments. Les autorités de planification estiment que la diminution de 15 % prévue pour les nouveaux bâtiments est un objectif certes plus élevé, mais justifié, tandis que pour les surélévations et les extensions, elles considèrent qu'atteindre les prescriptions cantonales est déjà très exigeant.

Il est plus difficile pour des maîtres d'ouvrage d'influencer l'efficacité énergétique globale pondérée en réalisant uniquement une extension d'un bâtiment qu'en construisant un immeuble. En effet, pour les nouvelles constructions, ils peuvent choisir un système de chauffage approprié (fonctionnant aux énergies renouvelables) et optimiser l'isolation. Lors d'extensions, ils peuvent atteindre certaines améliorations au moyen de l'isolation. Mais on peut se demander s'ils ne seraient pas contraints de changer le système de chauffage de tout le bâtiment pour respecter les exigences accrues. Or changer tout le système de chauffage en raison d'un projet d'extension (parfois mineur) peut générer d'importants surcoûts et risquerait de faire renoncer les maîtres d'ouvrage à leur projet. Des prescriptions trop sévères concernant les extensions de bâtiments risquent donc d'empêcher de tels projets de densification, qui sont généralement souhaitables du point de vue de l'aménagement du territoire. Comme les travaux de rénovation sont comparativement peu nombreux à Bienne, il ne faut pas augmenter excessivement les obstacles aux projets de densification et de rénovation des bâtiments existants. Par conséquent, les autorités de planification ont renoncé à renforcer l'efficacité énergétique globale pondérée pour les extensions de bâtiments.

Conclusion : Au vu des explications ci-avant, aucune adaptation n'est

prévue.

*Obligation de se
raccorder à un réseau de
distribution de chaleur à
distance*

Requête : Les auteurs de la requête ne comprennent pas pourquoi la Ville renonce à créer une obligation de se raccorder à un réseau de distribution de chaleur à distance. Les motions 20190055 et 20090138 ont chargé de manière contraignante le Conseil municipal de créer de telles obligations. De même, le plan directeur intercommunal de l'énergie prévoit des réseaux de distribution de chaleur à distance que les propriétaires fonciers devront mettre en œuvre de manière contraignante. La création de telles obligations est nécessaire, car elle garantit à long terme les investissements et l'utilisation efficace d'un réseau de distribution de chaleur à distance. L'effet d'encouragement de l'obligation de se raccorder réside dans cette garantie à long terme de la planification. [1]

Réponse : Il a été décidé en 2020 de renoncer à imposer une obligation de se raccorder à des réseaux de distribution de chaleur à distance au vu des bases légales qui étaient alors en vigueur. La révision de la législation cantonale sur l'énergie, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023, a rendu le cadre légal plus favorable. En effet, on peut désormais exiger notamment un raccordement à un réseau de distribution de chaleur à distance lors d'un changement de chauffage. Le Conseil municipal a donc décidé de réévaluer les obligations de se raccorder à des réseaux de distribution de chaleur à distance et de les mettre en œuvre là où elles s'avèrent judicieuses. Compte tenu du temps nécessaire pour mener cette évaluation, cette obligation fera l'objet d'une autre modification partielle de la réglementation fondamentale en matière de construction.

Conclusion : Au vu des explications ci-avant, aucune adaptation n'est prévue. Une modification partielle séparée de la réglementation fondamentale en matière de construction visant à évaluer et à mettre en œuvre une obligation de se raccorder à des réseaux de distribution de chaleur à distance a depuis lors été lancée.

Requête : L'évaluation n'apporte pas de propositions sur la manière dont on peut relever les défis identifiés (par exemple concernant la durée des procédures, la fixation des prix et la limitation aux nouvelles constructions). Par ailleurs, les réflexions manquent sur la manière dont la Ville, propriétaire d'ESB, peut influencer la construction de réseaux de distribution de chaleur à distance. [1]

Réponse : Les défis susmentionnés et la question de savoir comment la Ville peut exercer une influence sur la promotion des réseaux de distribution de chaleur à distance en tant que propriétaire d'Energie Service Biel/Bienne n'ont pas de lien direct avec la présente procédure de planification et ne peuvent pas être réglementés en vertu du droit de l'aménagement du territoire. Le Conseil municipal estime qu'il faut promouvoir les réseaux de distribution de chaleur à distance, comme il l'a souligné dans ses réponses à plusieurs interventions parlementaires et dans l'évaluation qu'il a réalisée en préparant la

présente planification.¹ Cette évaluation a toutefois aussi montré qu'une promotion des réseaux de distribution de chaleur à distance doit principalement passer par d'autres canaux que celui de la réglementation fondamentale en matière de construction. Ces réflexions seront approfondies dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie climatique 2050, volet « Protection du climat », adoptée en mai 2020 par le Conseil municipal. La stratégie climatique comprend déjà plusieurs propositions de mesures pour promouvoir les réseaux de distribution de chaleur à distance, qu'il faut à présent examiner plus en détail et mettre en œuvre là où de telles mesures s'avèrent judicieuses.² Une mesure déjà en vigueur est l'exonération de l'émolument dû pour l'utilisation du domaine public pour les réseaux de distribution de chaleur exploités à l'aide d'énergies renouvelables. Cela permet de promouvoir financièrement les réseaux de distribution de chaleur à distance.

Conclusion : Au vu des explications ci-avant, aucune adaptation n'est prévue.

Mobilité

Requête : Dans le grand axe stratégique « Éviter et déplacer le trafic motorisé », la Stratégie climatique 2050, volet « Protection du climat » comprend une mesure intitulée « intégrer dans la réglementation fondamentale en matière de construction et/ou dans les plans de quartiers des prescriptions ayant pour but d'éviter et de déplacer le trafic ». Les auteurs de la requête demandent d'évaluer également ces mesures et de les intégrer dans la présente modification partielle de la réglementation fondamentale en matière de construction si c'est possible du point de vue juridique. [1]

Réponse : La Stratégie climatique 2050, volet « Protection du climat », adoptée en mai 2020 par le Conseil municipal, fixe les buts et les grands axes stratégiques pour le climat avec pour objectif principal que la Ville atteigne la neutralité climatique d'ici 2050. Elle énumère des mesures possibles pour chacun des quatre grands axes stratégiques. Les mesures en tant que telles ne constituent pas une partie contraignante de la stratégie climatique, mais un mandat d'examen. Sur la base de la stratégie climatique, les mesures potentielles listées (et toutes les autres mesures éventuelles) seront examinées pour chaque grand axe stratégique et une proposition de mise en œuvre sera élaborée. Ce processus d'évaluation devra être mené sérieusement, de manière commune pour tous les domaines de mesures et pas séparément pour chacune des mesures comme des prescriptions en matière de droit des constructions. Ces mesures devront être harmonisées avec d'autres stratégies de la Ville de

¹ Cf. réponses à la motion 20090138, Daphné Rüfenacht, « Modification de la réglementation fondamentale en matière de construction pour la promotion des réseaux de chaleur » et à la motion interpartis urgente 20100055, Urs Scheuss, Levin Koller, Glenda Gonzalez, « Faire enfin figurer des dispositions relatives à l'énergie dans le règlement de construction ! »

² Il convient de citer ici notamment les propositions de mesure suivantes : axer la stratégie de propriétaire relative à ESB sur l'objectif « zéro émission nette » (notamment la chaleur à distance), aider ESB à rechercher des sites d'implantation de centrales énergétiques par la coordination des acteurs et actrices au niveau municipal, avec des offres sur ses propres terrains là où cela s'avère possible et judicieux, élaborer une stratégie d'utilisation des eaux du lac, adapter par étapes les structures tarifaires relatives à l'utilisation du domaine public (augmenter la taxe pour le gaz naturel, réduire la taxe pour la chaleur à distance renouvelable).

Bienne (notamment la Stratégie globale de mobilité) et les résultats devront être consignés dans une forme appropriée, par exemple dans un plan directeur sur le stationnement, avant de pouvoir être mis en œuvre dans la réglementation fondamentale en matière de construction (de façon contraignante pour les propriétaires fonciers). Un tel processus d'évaluation nécessitera du temps et risquerait de retarder la procédure de planification en cours visant à modifier partiellement la réglementation fondamentale en matière de construction concernant les prescriptions énergétiques.

Par ailleurs, il n'y a pas de lien matériel impératif entre les dispositions du droit des constructions relatives à la mobilité (cela serait essentiellement des prescriptions concernant le stationnement, vu la marge de manœuvre légale actuelle des communes) et les dispositions énergétiques prévues dans la présente modification partielle de la réglementation fondamentale en matière de construction, qui concernent la consommation énergétique des bâtiments. Ainsi, une mise en œuvre séparée des questions liées à la mobilité sera sans autre possible dans une phase ultérieure, une fois l'évaluation terminée.

Conclusion : Au vu des explications ci-avant, aucune adaptation n'est prévue.

**Modification partielle de la réglementation
fondamentale en matière de construction concernant
des prescriptions énergétiques
Procédure de participation publique**

du 18 novembre au 18 décembre 2020

PRISES DE POSITION
URBANISME BIENNE
11 janvier 2021

Procédure d'information et de participation de la population

Objectif de la procédure

La modification partielle de la réglementation fondamentale en matière de construction de la Ville de Bienne concernant des prescriptions énergétiques – constituée d'une modification partielle du règlement de construction (nouveaux articles 30a à 30c) et de l'ordonnance sur les constructions (suppression de l'article 22) – a pour objectif d'édicter des prescriptions énergétiques communales allant plus loin que les dispositions de la législation cantonale sur l'énergie.

La modification partielle prévoit un article de principe, un renforcement de l'efficacité énergétique globale pondérée (qui s'appelait auparavant « besoins en énergie pondérés ») pour les nouvelles constructions et l'obligation de construire une centrale de chauffage commune lors de la construction de grands bâtiments et lotissements d'habitation.

Procédure

La modification partielle de la réglementation fondamentale en matière de construction concernant des prescriptions énergétiques a fait l'objet, du 18 novembre au 18 décembre 2020, d'une procédure d'information et de participation de la population au sens de l'art. 58 de la loi cantonale sur les constructions.

La publication est parue dans la Feuille officielle de Bienne / Evilard des 18 et 25 novembre 2020 – avec une nouvelle publication pour corriger dans le texte allemand de la publication le délai de dépôt des objections et propositions – ainsi que sur le site internet de la Ville de Bienne. Durant le délai de participation, la population pouvait consulter la modification partielle de la réglementation fondamentale en matière de construction auprès du Département de l'urbanisme, rue Centrale 49, et sur le site internet de la Ville de Bienne.

Requêtes émises durant la procédure de participation

L'organisation suivante a profité de l'occasion qui lui était offerte pour prendre position:

- 1] Les Verts Bienne, c/o Urs Scheuss,
rue de Fribourg 28, 2503 Bienne

Comme, malheureusement, seul un parti a pris position sur la modification partielle de la réglementation fondamentale en matière de construction concernant les prescriptions énergétiques, le présent rapport de participation reflète uniquement un avis concernant la planification et les réponses des autorités de planification à ce propos.



Grüne Biel / Les Verts Bienne
c/o Urs Scheuss
Freiburgstrasse 28
2503 Biel/Bienne

Stadtplanung Biel
Dienststelle Planung und Stadtraum
Zentralstrasse 49
Postfach
2501 Biel/Bienne

Teiländerung der baurechtlichen Grundordnung betreffend Energievorschriften, öffentliches Informations- und Mitwirkungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Grünen Biel bedanken sich für die Möglichkeit, zur Teiländerung der baurechtlichen Grundordnung betreffend Energievorschriften Stellung nehmen zu können.

Die Grünen begrüßen die Zielsetzung der vorliegenden Teiländerung, wonach gegenüber dem kantonalen Energiegesetz weitergehende Bestimmungen im Energiebereich vorgeschrieben werden sollen. Dies verlangten die Grünen bereits anlässlich der Mitwirkung zur Anpassung der baurechtlichen Grundordnung an die kantonale Verordnung über die Begriffe und Messweisen im Bauwesen (BMBV) im Februar 2019. Zudem hat der Stadtrat im Mai 2019 eine überparteiliche Motion mit dem gleichen Anliegen überwiesen.

Daher unterstützen die Grünen klar die vorgesehene Verschärfung des gewichteten Energiebedarfs für alle Neubauten und die Pflicht zur Erstellung eines gemeinsamen Heizwerkes bei der Neuerstellung von vier oder mehr Wohnungen. Hier stellt sich für die Grünen die Frage, warum die Verschärfung des gewichteten Energiebedarfs nicht auch für grössere Gebäudeerweiterungen gelten soll. Der Kanton erlaubt dies und es ist aus Sicht der Grünen nicht nachvollziehbar, warum die Stadt Biel diese Verschärfung nur für Neubauten beschliessen will. Ist die Verschärfung auch für Gebäudeerweiterungen aus Sicht des Klimaschutzes sinnvoll, beantragen die Grünen, die Vorlage entsprechend anzupassen.

Nicht einverstanden sind die Grünen mit dem Verzicht auf die Schaffung einer Anschlusspflicht an Wärmeverbände. Formell hat der Stadtrat mit der erwähnten Motion 20190055 «Endlich energetische Bestimmungen ins Baureglement aufnehmen!» dem Gemeinderat den verbindlichen Auftrag erteilt, eine solche Anschlusspflicht vorzulegen. Diese Motion ist nicht als Prüfungsauftrag formuliert und lässt somit dem Gemeinderat keinen Spielraum. Zudem ist eine weitere, ebenfalls vom Stadtrat angenommene Motion aus dem Jahre 2009 mit der gleichen Forderung hängig.¹

¹ Motion 20090138: „Änderung der baurechtlichen Grundordnung für die Förderung von Wärmeverbänden“

Wärmeverbände, welche mit erneuerbarer Energie funktionieren, sind im dicht gebauten Siedlungsgebiet einer Stadt ein äusserst effizientes Instrument für den sparsamen Energieverbrauch und für die Umstellung auf erneuerbare Heizsysteme. Wärmeverbände sind im Richtplan Energie Agglomeration Biel vorgesehen. Allerdings ist der Richtplan nur für die Behörden verbindlich. Erst mit der Anschlusspflicht im Baureglement werden sie auch für Grundeigentümer*innen verbindlich.

Mit dem klaren Bekenntnis für einen griffigen Klimaschutz im Rahmen der Verabschiedung des Klimaschutzreglements im Stadtrat dieses Jahr und der «Klimastrategie 2050, Teil Klimaschutz» des Gemeinderats müssen die Rahmenbedingungen für die Realisierung weiterer Wärmeverbände aus erneuerbarer Quelle jetzt gesetzt werden. Die Anschlusspflicht schafft die nötige Planungssicherheit.

Der Planungsbericht zur vorliegenden Teiländerung der baurechtlichen Grundordnung geht gar nicht auf den Verzicht auf die Anschlusspflicht ein und verweist auf die Evaluation der möglichen Massnahmen. Im Wesentlichen wird in der Evaluation argumentiert, dass das Verfahren für die Anschlusspflicht zu lange dauere und nicht bedarfsgerecht umgesetzt werden könne. Daher sei die Anschlusspflicht nicht geeignet, um Wärmeverbände zu fördern. Die Evaluation hält aber auch fest, dass eine Anschlusspflicht dazu beiträgt, einen bestehenden oder gesicherten Wärmeverbund besser auszulasten.

Genau aus diesem Grund ist die Anschlusspflicht nötig, weil sie die Investition und den effizienten Einsatz eines Wärmeverbunds langfristig sichert. In dieser langfristigen Planungssicherheit liegt der Fördereffekt der Anschlusspflicht, auf die die Evaluation aber gar nicht eingeht.

Die Evaluation zeigt zudem verschiedene praktische Herausforderungen bei der Umsetzung der Anschlusspflicht auf wie etwa Verfahrensdauer, Preisbildung oder die aktuell noch geltende Beschränkung auf Neubauten. Es fehlen aber Vorschläge, wie diesen Herausforderungen begegnet werden könnte. Stattdessen werden unter dem Kapitel «Risiken und Herausforderungen» allgemeine Argumente gegen die Anschlusspflicht aufgezählt. In diesem Zusammenhang fehlen auch Überlegungen, inwiefern die Stadt als Eigentümerin des ESB Einfluss auf die Erstellung von Wärmeverbänden nehmen kann.

Weiter unterstreichen die Grünen, dass sie mit Freude in der «Klimastrategie 2050, Teil Klimaschutz» folgende Massnahme gelesen haben: «Vorschriften in baurechtliche Grundordnung und/oder Überbauungsordnungen aufnehmen, welche den Verkehr vermeiden und verlagern (Reduktion vorgegebene Anzahl Parkplätze, autoarme Siedlungen, Pflicht zur Erstellung eines Mobilitätskonzepts wo möglich)». Diese Massnahme soll, gemäss Klimastrategie, in den Jahren 2020 und 2021 geplant und ab dem Jahr 2022 umgesetzt werden.

Die Grünen beantragen daher, dass diese Massnahme ebenfalls geprüft und wenn rechtlich möglich aufgenommen wird in die vorliegende Überarbeitung der baurechtlichen Grundordnung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Urs Scheuss

Präsident Grüne Biel