

**Adaptation de la réglementation fondamentale en
matière de construction à l'ONMC
Procédure de participation publique**

09.01. – 08.02.2019

Rapport de participation

DÉPARTEMENT DE L'URBANISME DE LA VILLE DE BIENNE

25 avril 2019 (révisé en février 2023)

Procédure de participation publique

But de la procédure

L'ordonnance cantonale sur les notions et les méthodes de mesure dans le domaine de la construction (ONMC) et des ajustements formels découlant de la pratique de la Ville de Bienne doivent être mis en œuvre sous la forme d'une révision partielle de la réglementation fondamentale en matière de construction. L'ONMC vise à harmoniser les notions et les méthodes de mesure dans les cantons et les communes. Concernant la mise en œuvre dans la réglementation fondamentale en matière de construction de la Ville de Bienne, les nouvelles notions et méthodes de mesure ne sont introduites que lorsque c'est indispensable au vu de l'ONMC. On veille à ne pas créer des répercussions matérielles allant au-delà. Certaines modifications matérielles ont aussi été apportées, mais dans une mesure restreinte. Pour l'essentiel, il s'agit d'objets mineurs.

Procédure

La révision partielle de la réglementation fondamentale en matière de construction a lieu dans le cadre d'une procédure ordinaire au sens de l'art. 58 ss LC¹ avec une procédure de participation, un examen préalable, un dépôt public, une votation populaire, puis une approbation.

Pour cette révision partielle, une procédure publique de participation au sens de l'art. 58 LC a eu lieu entre le 9 janvier et le 8 février 2019. Durant cette période, la modification susmentionnée pouvait être consultée au Département de l'urbanisme, rue Centrale 49, Bienne. La publication et l'avis de procédure ont paru dans la feuille officielle de Bienne-Evilard du 9 et du 16 janvier 2019 ainsi que sur le site Internet de la Ville de Bienne, où les documents pouvaient aussi être consultés.

Dans le cadre de la procédure de participation, le Département de l'urbanisme de la Ville de Bienne a également organisé le 16 janvier 2019 une séance d'information pour les associations professionnelles actives dans les domaines de l'urbanisme, de l'architecture ainsi que de la protection des sites construits et des monuments historiques.

Requêtes émises durant la procédure de participation

Les organisations et acteurs suivants ont profité de l'occasion pour prendre position :

- 1] LES VERTS BIENNE c/o URS SCHEUSS, RUE DE FRIBOURG 28, 2503 BIENNE
- 2] WWF BERN, BOLLWERK 35, 3011 BERN
- 3] PATRIMOINE BERNOIS, REPRÉSENTÉ PAR LE GROUPE RÉGIONAL BIENNE-SEELAND, CRÊT-DU-HAUT 36, 2506 BIENNE

Par ailleurs, un procès-verbal a consigné les points discutés durant la séance d'information organisée pour les associations professionnelles. Le présent rapport de participation traite aussi ces points.

- 4] ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES DE LA RÉGION BIENNOISE (FORUM DE L'ARCHITECTURE BIENNE ; PATRIMOINE BERNOIS, GROUPE RÉGIONAL BIENNE-SEELAND ; FAS, GROUPE LOCAL DE BERNE ; SIA, GROUPE RÉGIONAL BIENNE-SEELAND ; SWB, GROUPE LOCAL DE BERNE), PROCÈS-VERBAL DE LA SÉANCE D'INFORMATION DU 16 JANVIER 2019

¹ Loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions (RSB 721.0)

**Réponses de la Ville de Bienne aux remarques et requêtes émises
dans le cadre de la procédure publique de participation**

*Prescriptions en matière
d'énergie*

Requête : Les auteurs de la requête estiment que la réglementation fondamentale en matière de construction doit intégrer des prescriptions en matière d'énergie qui vont plus loin que ce que prévoit la loi cantonale sur l'énergie [1, 2]. Concrètement, ils proposent des prescriptions étendues concernant l'obligation de se raccorder à des réseaux de chaleur à distance [1, 2], la fixation d'une part minimale de 40% d'énergies renouvelables pour le chauffage et l'eau chaude ainsi que l'octroi d'un bonus d'affectation [2].

Réponse : L'examen de cette requête a montré qu'on ne peut pas durcir les prescriptions communales concernant l'utilisation d'énergie dans le cadre de la présente adaptation de la réglementation fondamentale en matière de construction. Les raisons suivantes ont conduit à cette décision :

Stabilité des plans

Le principe de la stabilité des plans prévoit qu'on ne peut pas modifier les planifications durant huit ans au minimum à compter de leur édicition, sauf si les circonstances ont changé. Pour la présente planification, on a veillé à procéder uniquement à des modifications formelles ou à des modifications matérielles secondaires, dans la mesure du possible, pour ne pas générer de conflits avec la stabilité des plans, ce qui serait le cas si l'on modifiait les dispositions concernant l'énergie.

Unité de la matière

Le principe de l'unité de la matière interdit de décider des questions différentes dans la même procédure d'édiction des plans. Lors de la mise en œuvre de l'ONMC, il serait problématique d'introduire d'autres modifications matérielles importantes. Dans tous les cas, il faudrait soumettre au corps électoral les dispositions matérielles relevant du domaine de l'énergie séparément de celles concernant la mise en œuvre de l'ONMC.

Durée de la procédure

La présente révision partielle doit se limiter aux adaptations formelles nécessaires en raison de la mise en œuvre de l'ONMC et seulement à quelques modifications matérielles secondaires. Procéder à des modifications matérielles de plus grande importance, dont la question de l'énergie ferait partie, augmenterait le risque d'oppositions et de reports de la procédure. La Ville de Bienne est obligée de mettre en œuvre les dispositions de l'ONMC d'ici au 31 décembre 2023 sous peine de voir de nombreuses procédures de permis de construire bloquées. Il est donc très important de respecter le calendrier.

Le Conseil municipal a donc lancé une procédure séparée visant à examiner et à mettre en œuvre des prescriptions allant plus loin dans le domaine de l'énergie². Tant que l'avancée temporelle des deux procédures de planification le permet, celles-ci pourront être menées en parallèle. En raison du principe d'unité de la matière, il serait dans tous les cas nécessaire de soumettre au vote des questions séparées, si ces celles-ci peuvent être soumises en même temps en votation populaire. Au vu de ce qui précède, les requêtes matérielles seront abordées seulement brièvement ci-après.

a) Bonus d'affectation

La Ville a examiné, du point de vue juridique et en termes de planification, la possibilité de fixer un bonus d'affectation, c'est-à-dire

une augmentation de l'affectation pour les constructions qui atteignent un standard énergétique particulièrement élevé. Les bonus d'affectation ne peuvent être appliqués que là où l'affectation d'un terrain est fixée en fonction d'une surface de plancher ou d'un indice brut d'utilisation du sol. Si l'affectation se définit par des distances à la limite, des alignements et un nombre d'étages, comme la plupart du temps à Bienne, il n'est pas possible de fixer un bonus d'affectation. Du point de vue de la planification, ces bonus s'avèrent aussi problématiques, car une augmentation de l'indice d'utilisation peut nuire à la qualité urbanistique d'un bâtiment. Il n'est ni possible ni judicieux de fixer un bonus d'affectation général pour l'ensemble du territoire municipal. Il n'est toutefois pas exclu de fixer ces bonus dans des zones à planification obligatoire ou dans des plans de quartier en fonction d'un secteur ou d'un projet et cela reste possible dans le cadre de chaque procédure de planification.

b) Réseaux de chauffage à distance

Le Plan directeur intercommunal de l'énergie prévoit la création de plusieurs réseaux de chauffage à distance, pour lesquels il faudra examiner la possibilité d'imposer un raccordement. La majorité de ces réseaux n'existe pas encore. Des études de faisabilité se déroulent dans le cadre de différents projets.

Les bases légales permettant d'introduire une telle obligation de raccordement dans le cadre de zones à planification obligatoire ou de plans de quartiers existent déjà dans la loi cantonale sur l'énergie. (Cela a été et est examiné lors des procédures d'édition des plans).

Imposer un raccordement pour les zones à bâtir régulières nécessite une disposition en ce sens dans le règlement de construction. Un examen approfondi est en cours pour savoir si des périmètres dans lesquels le raccordement à un réseau de chauffage à distance est obligatoire doivent aussi être définis dans la réglementation fondamentale en matière de construction. Autrement dit, il convient de déterminer pour quels terrains une telle obligation doit ou peut être prévue (périmètre). Il faut aussi que la taille et la capacité du réseau de chauffage à distance soient adaptées à ce périmètre.

c) Part de 40 % d'énergies renouvelables pour la chaleur et l'eau chaude

Une telle prescription ne relève pas de la compétence des communes, selon la législation cantonale en matière d'énergie. Le Conseil municipal prévoit toutefois dans la procédure de planification séparée en cours concernant l'énergie que les nouveaux bâtiments doivent se situer 15 % en-dessous des prescriptions cantonales en vigueur sur l'« efficacité énergétique globale pondérée ». Il s'agit ici d'un facteur déterminant les besoins énergétiques des bâtiments pour le chauffage, la production d'eau chaude, la ventilation, la climatisation, l'éclairage, les appareils et les installations techniques générales des bâtiments – en tenant compte des besoins en électricité du bâtiment et d'une éventuelle production d'électricité en propre (par exemple au moyen d'une installation photovoltaïque). Les besoins énergétiques sont pondérés selon la source d'énergie utilisée. Ainsi, les énergies renouvelables (comme une pompe à chaleur eau-eau) obtiennent une pondération plus favorable que les énergies fossiles, si bien que l'efficacité énergétique globale

² réglementation fondamentale en matière de construction concernant les prescriptions énergétiques

pondérée est plus basse. Cela augmente indirectement la part d'énergies renouvelables.

Conclusion : Au vu de ce qui précède et notamment en raison des contraintes temporelles, la Ville renonce à introduire de nouvelles dispositions concernant l'énergie dans la présente procédure.

Elle poursuit toutefois l'examen de la question énergétique, notamment la possibilité d'instaurer une obligation de raccordement à des réseaux de chauffage à distance, et traite cette question dans une procédure séparée. Elle s'efforce de coordonner ces deux procédures dans le temps, notamment en les soumettant ensemble à la population.

Toitures

Requête : Les auteurs de la requête regrettent les prescriptions désormais prévues pour les attiques, car ces dispositions limiteront grandement l'aménagement des attiques. Pour les constructions en ordre contigu ou presque contigu, ils demandent d'examiner si on devrait prescrire le côté du bâtiment où s'effectue le retrait de l'attique (comme dans la réglementation en vigueur pour le quartier de la gare). [3, 4]

Réponse : Les autorités de planification regrettent elles aussi la limitation concernant l'aménagement des attiques qui découle de la mise en œuvre de l'ONMC. La disposition concernant le retrait de l'attique sur toute une façade au moins est toutefois impératif et on ne peut pas y déroger.

La réglementation en vigueur dans le quartier de la gare, qui prescrit le côté du bâtiment où s'effectue le retrait, est une évolution historique judicieuse pour la structure du quartier de la gare et pour la qualité de ses espaces routiers. Les autorités de planification estiment toutefois qu'il ne serait pas judicieux d'étendre cette réglementation à l'ensemble du territoire communal. L'actuelle réglementation fondamentale en matière de construction et la pratique courante n'ont pas non plus prescrit le côté du bâtiment où effectuer le retrait. Une telle adaptation serait donc une modification matérielle qui irait au-delà du cadre de la présente révision partielle. Par ailleurs, une telle réglementation limiterait davantage l'aménagement des attiques et, dans certains cas, empêcherait de construire des attiques adaptés à la situation (par exemple orientés vers le sud).

Conclusion : Au vu de ce qui précède, la Ville estime qu'il n'est pas judicieux de modifier la réglementation fondamentale en matière de construction. Elle ne le fera donc pas.

Végétalisation des toitures

Requête : Les auteurs de la requête demandent si l'obligation de végétaliser les toits plats vaut également pour les avant-toits.

Réponse : Non, les avant-toits saillants ne sont pas traités comme des toits plats, pour lesquels l'obligation de végétaliser s'applique. La végétalisation d'avant-toits dans le territoire communal n'est pas considérée utile (par exemple en raison d'un ensoleillement insuffisant). À cela s'ajoutent les difficultés statiques qui se poseraient pour les avant-toits végétalisés de plus de 30 m² (supports nécessaires, etc.).

Conclusion : L'interprétation selon laquelle il ne faut pas végétaliser les avant-toits ne sera pas davantage précisée dans la réglementation

fondamentale en matière de construction. Elle devra s'établir dans la pratique en matière de permis de construire.

*Hauteur de la façade
gouttereau*

Requête : Selon la pratique actuelle en matière de permis de construire, les balustrades sur les toits plats et les attiques ne sont pas comptabilisées dans la hauteur du bâtiment (nouveau : la hauteur de la façade gouttereau) si elles se situent à l'intérieur du gabarit d'un toit plat autorisé (décalage en retrait minimal d'un angle de 125%). Les auteurs de la requête demandent que cette possibilité demeure. [3, 4]

Réponse : La nouvelle manière de mesurer les hauteurs des bâtiments aux toits plats au moyen de la *hauteur de la façade gouttereau* conduit effectivement par définition au fait que les balustrades sur les garde-corps sont comptabilisées dans la hauteur de la façade et qu'elles ne peuvent donc plus être réalisées au-dessus de la hauteur maximale possible du bâtiment, comme c'est le cas actuellement. Ce changement résulte du fait que lorsqu'il y a une balustrade, le point de mesure supérieur passe de l'arête supérieure du garde-corps à l'arête supérieure de la balustrade.

Le contexte qui a conduit à cette manière de mesurer est que la hauteur de la façade doit comprendre la hauteur maximale de tous les éléments considérés comme une façade, ce qui serait le cas pour une balustrade visible.

Les balustrades en retrait étaient tolérées dans la pratique actuelle, car elles ne sont pas lues comme faisant partie du plan de la façade, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas visibles. L'ONMC ne s'exprime pas explicitement sur ce point. Selon la définition de la hauteur de façade gouttereau, qui correspond à la plus grande hauteur entre l'intersection du plan de la façade et le plan supérieur de la charpente du toit, mesurée à l'aplomb du pied de façade correspondant, un retrait devrait être admis. Si une balustrade ne se situe pas sur le plan de la façade, elle ne peut pas faire partie de celle-ci.

Selon la pratique actuelle en matière de permis de construire, les balustrades ne sont pas comptabilisées dans la hauteur de la façade (du bâtiment) si elles sont en décalage par rapport à la façade et ne dépassent pas le gabarit en vigueur pour les toits inclinés autorisés.

Conclusion : La Ville ne modifiera pas la réglementation fondamentale en matière de construction. Elle estime qu'on peut poursuivre la pratique actuelle.

*Fenêtres en pente et
lucarnes*

Requête : Le règlement de construction stipule que les fenêtres en pente et les lucarnes ne doivent pas atteindre le pignon du toit. Les auteurs de la requête demandent d'examiner la possibilité de prévoir des exceptions ou des précisions pour les lucarnes dans les toits mansardés [3, 4].

Réponse : Conformément à la pratique actuelle en matière de permis de construire, les fenêtres en pente et les lucarnes des toits mansardés ont le droit d'atteindre le pignon du toit ou le coude du toit. Cela restera possible. Une disposition stipulant que les fenêtres en pente et les lucarnes n'auront pas le droit d'atteindre le pignon du toit sera ajoutée à l'art. 24a, al. 1, let. b, RCons. Comme cet article ne concerne que les

toits inclinés, les formes de toits particulières (toit mansardé, toit-voûte, toit à pan unique) en seront exceptées.

Conclusion : La disposition concernant les fenêtres en pente et les lucarnes sera précisée en ce sens dans le règlement de construction.