

cours de discussion et certainement pas d'en appréhender les enjeux. Et cette information, pertinente du point de vue méthodologique, était effectivement contenue dans les procès verbaux des réunions.

Nous nous distinguons de la plupart des études qui ont été menées jusqu'ici par la perspective systémique qui nous a guidé tout au long de notre analyse. Nous avons signalé, en introduction de ce chapitre, que l'analyse de la régulation morphologique était traditionnellement clivée selon deux approches, entre études statistiques d'une part et études de cas détaillées d'autre part. Les études statistiques, trop souvent marquées par un contexte légal particulier, ne portent que sur la production banale. Elles négligent de ce fait les situations plus complexes, plus riches, dans lesquelles la construction de la notion de régulation morphologique, en termes d'objectifs et de moyens, fait explicitement partie des enjeux du projet. Plus proches de notre propre démarche, les études de cas ont trop souvent tendance à insister sur le caractère singulier, voire exceptionnel, des situations rencontrées.

L'objet de ce chapitre introductif est de nous aider à identifier quelle devrait être notre contribution à l'état de l'art en terme d'instrumentation d'aide à la régulation morphologique. L'analyse systémique doit nous permettre de mieux cerner les mécanismes sous-jacents au processus de régulation morphologique et l'étude de cas nous servira essentiellement à étayer le modèle descriptif mis en place pour expliciter ce processus. Dans la mesure où nous avons défini la régulation morphologique comme l'interface entre projet urbain et projet de construction urbaine, notre analyse se compose de deux volets. Un premier volet porte sur l'analyse du projet urbain de la place St-Lambert qui encadrerait le projet de construction urbaine de l'îlot St-Michel. Au-delà de l'aspect informatif et d'une mise en contexte indispensable, l'objet de ce volet est d'analyser la dynamique du projet urbain et de proposer un modèle interprétatif, à portée générale, de ce type de processus. Ceci prépare le second volet, davantage centré sur la notion de régulation morphologique en tant que telle.

2.4 Le projet urbain de la place Saint-Lambert

On peut considérer que tout projet urbain d'envergure est la résultante d'un système dynamique composé de trois sous-systèmes de définitions : le système de définition (i) politique, (ii) juridique et (iii) opérationnel (figure 2.2). Ces trois sous-systèmes sont fortement interdépendants, mais se développent néanmoins selon des logiques qui leur sont propres. On peut donc parler de semi-autonomie pour caractériser leur degré d'interaction. Dans la mesure où ils sont chacun soumis à des interactions avec leur environnement extérieur ainsi qu'à la logique personnelle des acteurs qui les composent (motivations, enjeux, stratégies), l'ensemble forme un système instable et parfois imprévisible.

La définition politique consiste en la définition des principales intentions sous-jacentes au projet. Ce domaine est traditionnellement l'apanage des différents acteurs politiques, quel que soit leur niveau de compétence, mais il peut également résulter de demandes plus ou moins clairement ou confusément exprimées par la population elle-même.

La définition juridique est l'ensemble du contexte légal qui entoure le projet urbain. Ce contexte implique bien entendu des contraintes sur l'espace de solutions possibles en limitant les types de construction et les transformations de l'espace public qui seront effectivement permis. Il est également susceptible de peser sur le type de procédures nécessaires à l'obtention des permis, les acteurs qui interviennent dans la décision, la nécessité de consulter la population etc. Ajoutons que ces contraintes peuvent s'appliquer, tant aux transformations du milieu physique (permis d'urbanisme) qu'aux modifications des activités liées au site (permis d'exploiter).

Enfin, la définition opérationnelle consiste en l'identification des activités (interventions physiques par exemple) que nécessite la production du projet urbain, des acteurs qui prendront en charge leur réalisation ou leur maintenance et des modalités de leur engagement dans le processus (anglais *commitment* : types de contrat, mode de recrutement ou de sélection, distribution des responsabilités etc.).

Les activités relevant de la définition opérationnelle ne sont pas limitées aux seules transformations physiques. Elles peuvent également englober des aspects économiques, fonctionnels ou contractuels. Les acteurs peuvent être institutionnels ou privés. Par exemple, le projet de construction du quartier Saint-Michel est un projet de construction au sens usuel du terme mais il appartient aussi à la définition opérationnelle en ce qu'il a été réservé, dès le départ, à la promotion privée et que le choix du constructeur a résulté d'un contrat de gré à gré suite à un concours du type "conception-réalisation".

2.4.1 Evolution concourante des trois définitions

Les trois définitions du projet urbain identifiées ci-dessus constituent un ensemble dynamique dont les parties sont à la fois fortement liées et partiellement autonomes. Elles forment donc un système complexe, multi-relationnel et évoluant dans le temps.

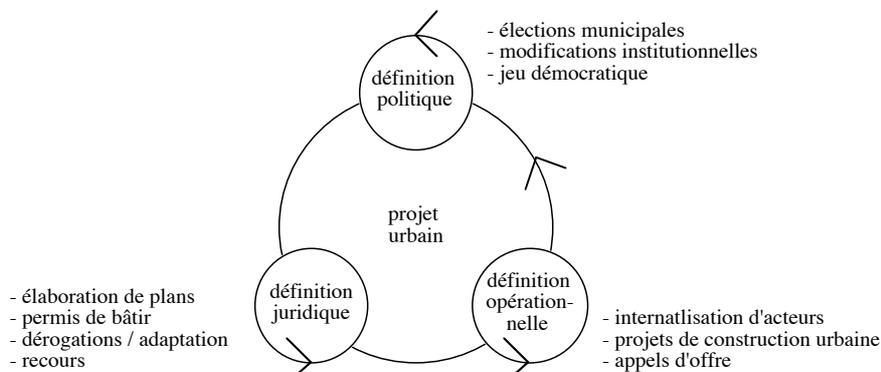


Figure 2.2 – Les trois sous-systèmes de définition du projet urbain

- La stabilité de la définition politique est tributaire de sa dynamique interne au travers du jeu démocratique des élections, des contestations politiques et publiques (manifestations, presse etc.), voire de l'évolution "naturelle" des structures institutionnelles. Dans la mesure où les projets urbains s'étendent habituellement sur des périodes plus longues que les cycles démocratiques usuels (de 4 à 6 ans), leur définition politique est sujette à modifications ou à ajustements périodiques.
- La définition juridique est soumise à une forte demande de cohérence interne. Toute règle urbanistique doit s'inscrire dans un ensemble préexistant, depuis les règlements d'urbanisme applicables au projet jusqu'aux procédures administratives à respecter. Le système est soumis à des événements externes comme les recours (administratifs ou légaux), les modifications institutionnelles. La production permanente de la jurisprudence rendent ce système quasi circulaire, en tout cas fortement autonome.
- La définition opérationnelle est partiellement autonome. Un projet urbain ne peut se réaliser sans un minimum de complémentarité entre les diverses parties qui le composent. Et le jeu d'internalisation ou d'exclusion des différents acteurs impliqués dans le projet rendent cette définition assez dynamique dans le temps. Cette dynamique peut être divergente ou convergente, selon l'état d'avancement du projet et sa stabilité générale.

Il existe une série d'interactions entre ces trois définitions : une modification des intentions du projet va conduire à une modification de sa définition opérationnelle, qui elle-même peut exiger l'activation de certaines procédures juridiques additionnelles. Simplement, nous ne considérons pas que ces trois activités soient totalement dépendantes, ni liées par un lien de causalité univoque, ainsi que l'urbanisme rationaliste le postule. C'est précisément l'ajustement permanent de ces trois composantes semi-autonomes qui constitue le projet urbain. D'autant que l'historique de ces interactions va conduire à un ensemble de précédents qui sont eux-mêmes susceptibles de contraindre les réalisations futures.

Afin d'étayer ce propos, nous nous proposons d'étudier de manière détaillée l'évolution du projet urbain de la place Saint-Lambert, qui, comme nous l'avons déjà signalé, encadrerait le projet de construction urbaine de l'îlot St-Michel. Nous proposons d'abord un rappel succinct des précédents du dossier depuis les années 50, pour passer ensuite à une analyse détaillée des trois définitions du nouveau projet urbain, tel qu'il fût établi en 1985.

2.4.2 Les précédents de l'aménagement de la place Saint-Lambert (61-85)

La décision de réaménager la place Saint-Lambert, située dans le cœur historique de la ville de Liège, date pratiquement des années 50¹²⁰. Les autorités communales considèrent

¹²⁰ "Liège est située dans une cuvette dont les voies d'accès naturelles au plateau voisin ont été utilisées au maximum au cours des siècles. Toutes tentatives d'aménagement rationnel de ces accès se heurtent à

alors que la viabilité de cet espace est compromise : il s'agissait du point de convergence des principales dessertes automobiles et de transport en commun de la ville. L'esprit de cette époque voulait que les autorités locales, suivies en cela par l'opinion publique, croient fermement à un accroissement important du trafic automobile dans la ville et donc à l'aggravation rapide de ce problème déjà préoccupant. La solution proposée consistait à fluidifier le trafic motorisé en connectant directement la place aux infrastructures autoroutières périphériques. Dans l'esprit des théories avancées par Buchanan, les "conflits de circulation" devaient être gérés verticalement plutôt qu'horizontalement. La place serait ainsi transformée en un vaste échangeur autoroutier souterrain couvert d'une dalle sur laquelle les piétons seraient à l'abri des nuisances du trafic.

La maturation de ce premier projet urbain peut être décrite au travers de trois périodes bien distinctes. Une première période (1961-70) est caractérisée par une conception très globale, qui reformule la position de la place au niveau de l'ensemble de la ville et de sa périphérie. Suite à l'échec de cette tentative, la ville se tourne alors (1970-79) vers l'Etat central qui dispose encore à ce moment des moyens – financiers, juridiques et techniques – nécessaires à la réalisation de ce projet malgré les résistances de la population locale. Mais cette épreuve de force finit quand même par échouer, et il faudra encore 6 ans (1979-85) et la régionalisation pour que le projet initial avorte définitivement.

2.4.2.1 La période euphorique (1961-70)

Les autorités communales se sont officiellement impliquées dans le réaménagement de la place Saint-Lambert en 1964, après que des promoteurs privés "incontrôlables" aient acquis une surface commerciale importante donnant sur la place. La commune craignait alors que cette acquisition ne mène rapidement à des développements "anarchiques", tels qu'on venait d'en connaître dans d'autres endroits de la ville. Elle décide alors d'acheter ces bâtiments et d'établir un schéma de réaménagement de la place.

Les autorités communales se tournent vers un important bureau de conception, l'Equerre, qui collabore déjà à la plupart des projets de développement urbain de la ville, depuis le niveau architectural jusqu'aux niveaux macros du développement régional¹²¹. À cette époque, la place était toujours considérée comme la pierre de touche du développement urbain et périphérique de l'ensemble de la ville et son hinterland (soit quelques 600.000 habitants à l'époque). La plupart des grandes artères de déplacement

des difficultés sans nombre et le coût de telles opérations serait hors de proportion avec le résultat à en obtenir. Il faut donc rechercher le moyen de créer des voies nouvelles aménagées pour le trafic rapide et ce le plus loin possible à l'intérieur de l'agglomération." Ville de Liège (1956), *Le raccordement de Liège au réseau d'autoroutes*, rapport interne, 73 p., page 10.

¹²¹ L'équipe de conception était sans doute partiellement responsable de la dramatisation de la "problématique" de la place. Etant donné sa position privilégiée dans l'ensemble des domaines d'aménagement de la ville de Liège, une telle formulation du problème ne pouvait qu'amener les autorités communales à leur confier le projet.

automobile et de transport en commun convergeaient vers cet endroit, ce qui expliquait sa saturation. Mais la municipalité, confondant toujours l'importance d'une place avec sa position dans le réseau de circulation, n'acceptait pas de remettre en question le caractère central de ce nœud urbain. Logiquement, il devait donc être transformé en échangeur pour s'accommoder de la croissance de trafic observée à l'époque, tout en permettant un trafic plus performant des transports en commun.

Après quatre années d'enquêtes et d'analyses, cette équipe dévoila son plan de réaménagement largement inspiré des théories de Buchanan et de la Charte d'Athènes¹²². Il s'agissait de démolir quelques 300 bâtiments situés autour de la place¹²³, afin d'aménager une vaste dalle de trois niveaux, à partir de laquelle les bus, trains, piétons et voitures, seraient redistribués dans l'ensemble de la ville. Le niveau -1 de la dalle était affecté aux bus, le niveau 0 aux automobiles et le niveau 1, à l'air libre, aux piétons. La station de train existante, située à une centaine de mètres du centre de la place, devait être complètement modernisée de manière à devenir la plus performante de la ville. En outre, de larges infrastructures de stationnement, destinées à tous les modes de transport (voitures, bus, trains [sic]), seraient aménagées au cœur de l'espace de manière à correspondre aux exigences de la vie urbaine contemporaine. Des infrastructures commerciales et publiques, encore mal définies, devaient être aménagées au-dessus de la dalle.

La ville de Liège n'avait bien sûr pas les moyens de mettre en œuvre un programme d'une telle envergure, mais elle pouvait alors compter sur la collaboration de certaines administrations très puissantes de l'Etat central. Le Ministère des Communications avait déjà marqué son intérêt pour le projet. Cette administration voyait dans le projet un moyen d'améliorer la performance de ses services dans la mesure où le trafic des bus ne serait plus dépendant de celui des automobiles et des embouteillages. Etant donné les ressources quasi illimitées de ce Ministère, le temps de réalisation du projet était alors estimé à 6 ans.

Malgré l'enthousiasme des autorités communales pour ce plan, on vit se développer une résistance de plus en plus forte au projet auprès des scientifiques, des politiciens et des associations de commerçants. Ces opposants se rassemblèrent au sein d'un groupe de pression, "Visage de Liège", qui allait plaider pour un autre type de développement. Celui-ci serait essentiellement organisé autour d'une densification des transports publics et de l'habitat¹²⁴. Cette réaction amena la publication d'un manifeste public contre le

¹²² PARENT E. (1965), "Travaux urbains en cours et projets officiels pour l'agglomération liégeoise", in Jeune chambre économique de Liège (eds.), *Demain nos villes ... Liège en l'an 2000*, Desoer, Liège, pp. 153-161. KLUTZ E., PARENT E. (1966), "La place Saint-Lambert à Liège. Problèmes de rénovation urbaine", *Habiter*, n°36, pp. 38-49.

¹²³ Seules quelques façades pittoresques seraient sauvegardées et conservées dans un endroit sûr, dans l'attente de leur future reconstruction dans un autre endroit de la ville.

¹²⁴ ENGLEBERT J. (1965), "Essai de plan de rénovation et d'aménagement à long terme de Liège, métropole régionale", in Jeune chambre économique de Liège (eds.), *Demain nos villes ... Liège en l'an 2000*, Desoer, Liège, pp. 163-176.

projet. Ce manifeste était supporté par un consortium de 19 notables de la place, représentant les forces contestant le projet. Plutôt que de proposer des solutions alternatives, ce qui aurait sans doute nuit à leur accord, les auteurs s'attachèrent à démontrer le caractère inapproprié du projet de développement, en défendant l'idée qu'il n'atteindrait pas ses propres objectifs (amélioration de la circulation, convivialité piétonne), mais dégraderait plus encore la qualité de l'espace¹²⁵.

Ces remarques ne furent pas prises en considération par les autorités communales¹²⁶ et, fin 1969, le conseil communal adoptait le plan particulier d'aménagement (PPA) à l'unanimité. Le projet fut néanmoins rejeté à l'unanimité par le niveau administratif supérieur (la députation provinciale). Le ministre des Travaux Publics, qui, à cette époque, était encore responsable de l'aménagement du territoire, rejeta le PPA en 1970 sur base des opinions émises par la population, ainsi que sur base d'éléments juridiques du dossier.

2.4.2.2 L'épreuve de force (1970-79)

Après ce premier échec, la municipalité adopte une stratégie beaucoup plus agressive, qui consiste à tirer parti du pouvoir légal, juridique et financier de l'Etat central, représenté par le Ministère des Communications. Le projet de la place Saint-Lambert évolue ainsi *in camera* entre 1970 et 1974. L'organisation du projet est rationalisée, même si ses grandes intentions restent inchangées. Les infrastructures routières reviennent en surface. La plupart des infrastructures commerciales prévues par le premier projet sont abandonnées au profit de bâtiments publics, cette fois clairement définis. Les surfaces de stationnement souterraines sont quelque peu réduites.

De façon plus significative, le leadership du projet est confié tacitement aux administrations d'Etat, qui disposent à l'époque des moyens financiers pour réaliser le projet. De plus, ces administrations n'étaient pas tenues de demander un permis de bâtir, ni d'informer ou consulter la population au sujet de leurs projets... De même, la procédure d'expropriation était grandement facilitée. Le Ministère des Communications se charge des expropriations, des démolitions et de la réalisation de la dalle urbaine, de la gare de bus souterraine, de la nouvelle gare de trains et de la future station de métro (toutes ces infrastructures devant être reliées). Le Ministère des Travaux Publics se charge lui de toutes les constructions de routes, en prolongement des accès autoroutiers qui convergent vers la place. Le Service des Bâtiments de l'Etat réalise les bâtiments du Ministère de la Justice et de l'Administration Provinciale prévus sur la dalle.

¹²⁵ Leur argumentaire se concentrait explicitement sur la logique inhérente au projet, à savoir qu'une mobilité automobile accrue serait un atout pour le centre. Le fait de dissocier tous les réseaux de communications serait en fait contre-productif et tendrait à appauvrir un peu plus encore les communications piétonnes. Les auteurs demandaient également l'organisation d'un concours international. COLLECTIF (1969), *Mémoire sur le Plan Particulier d'Aménagement de la Place Saint-Lambert et de ses abords*, ed. par A. Williot, 24 p.

¹²⁶ Ville de Liège (1969), *Plan Particulier d'Aménagement de la Place Saint-Lambert et de ses abords. Réponse au mémorandum patronné par 19 liégeois de mars 1969*, Rapport interne, 35 p.

Le rôle de la ville, qu'il s'agisse de la population locale ou des élus, devient dès lors très marginal. Ainsi le Conseil Communal ne sera officiellement informé des détails du nouveau projet qu'après les premières destructions de bâtiments en août 1974. Les autorités locales n'ont plus aucun contrôle sur le projet, qui s'apparente de plus en plus à un marchandage technique entre les différentes fonctions programmées sur le site¹²⁷. L'aménagement de l'espace ouvert se réduit à une décoration autonome, "plaquée" sur la dalle piétonne.

Le projet souterrain est subdivisé en deux phases. La première sera réalisée par le Ministère des Communications entre 1974 et 1979 en liaison avec la démolition et la reconstruction complète de la station de chemin de fer. Malgré la résistance de la population, c'est durant cette période que seront réalisées la plupart des destructions, alors même que le budget de la seconde phase n'est pas encore alloué. Il est aujourd'hui manifeste que ces destructions s'inscrivaient dans une logique d'engagement, destinée à convaincre les autres protagonistes du projet urbain que tout retour en arrière était devenu impossible¹²⁸.

2.4.2.3 *La période chaotique (1979-85)*

Dès 1979, le projet commence à se déliter, jusqu'à sa désapprobation définitive par les autorités communales en 1983. Cette érosion lente est liée à la conjonction de plusieurs facteurs. Jean Lejeune, l'échevin communal responsable de l'aménagement urbain, décède en 1979. Cet élu avait initié et soutenu le projet dont il avait véritablement fait "sa chose". Cet événement est suivi en 1981 de la faillite du principal bureau de conception du projet, l'Equerre, dont nous avons déjà parlé. Enfin en 1983, la majorité communale est renversée. Les élections consacrent l'entrée du parti Ecolo au conseil communal. Ce parti a ouvertement combattu le projet de la Place Saint-Lambert durant sa campagne électorale.

¹²⁷ On parle alors d'urbanisme chirurgical, afin de bien souligner le fait que, quelle que soit sa qualité, il est entièrement aux mains d'experts techniques (ce qui le distingue bien sûr d'une forme d'urbanisme démocratique). BUYASSE D. (1974), "Liège – Les chirurgiens de l'urbanisme", *Journal d'Europe*, 6 août 1974, pp. 21-23.

¹²⁸ Nous nous référons ici à la thèse de Schelling qui voit dans l'engagement — c'est-à-dire le pouvoir de contraindre sa propre marge de liberté et de le faire savoir sans équivoque à la partie adverse — une stratégie de base de la négociation. Il est bien entendu que plus l'enjeu du conflit est important, plus l'engagement devra être significatif et irréversible. Bien qu'initialement développée dans le contexte de la guerre froide, cette idée est tout à fait pertinente dans le cadre des conflits d'implantation. Ainsi, une fois les destructions opérées sur la place Saint-Lambert, la seule option qu'il restait au ministère des Communications était de terminer les travaux. Cette stratégie sera de nouveau adoptée lors de projets plus récents de la ville de Liège et tout aussi conflictuels. Ainsi, lors du projet dit du "méga-musée", les autorités communales feront valoir le fait que si le dossier devait être bloqué, voire même retardé, la ville perdrait du même coup les importants subsides FEDER qui devaient financer l'opération. Et, en prévention d'un probable blocage juridique du dossier, elles feront démonter la toiture d'un bâtiment classé devant être transformé par le projet... On relève dans tous ces exemples une volonté de démontrer le caractère impérieux et urgent d'un projet, au détriment de toute forme de contrôle démocratique. SCHELLING T. (1986), *Stratégie du conflit*, Presses Universitaires de France, Paris, 308 p.

Outre ces événements, la réforme de l'Etat en 1981 décentralise l'intégralité des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire vers les Régions. A partir de cette date, les grandes administrations d'Etat seront elles aussi soumises à la procédure de demande de permis de bâtir. Et, en 1984, le Ministre Régional en charge de l'Aménagement du Territoire se rangera du côté de la population locale pour exiger de réaménager la station de transports en commun à l'air libre.

Les pressions de la population et des associations de commerçants contre les grands projets souterrains est alors à son comble. Le projet de TAU (Transport Automatisé Urbain), métro léger liégeois, est abandonné. La nouvelle gare de chemin de fer, reconstruite en souterrain, s'avère être un échec : elle est boudée par les voyageurs qui préfèrent toujours la gare des Guillemins. Le Ministère des Communications renonce à son projet de gare de bus souterraine suite aux coûts que cela engendrerait ainsi qu'à la résistance des syndicats de chauffeurs qui craignent les agressions.

Pendant cette période de forte turbulence, un brainstorming général, à l'échelle de l'ensemble de la ville, se met spontanément en place. Il implique l'organisation de nombreuses activités informelles, comme des colloques, des articles de presse, des pétitions etc. Pas moins de huit projets alternatifs sont présentés dans la presse. Certains sont soutenus par l'association des commerçants, d'autres spontanément publiés par des architectes indépendants, d'autres enfin sont établis à l'initiative du service d'Urbanisme de la ville. La population se prend alors de sérieux doutes quant à la possibilité de voir un jour achevé un projet urbain, bien souvent assimilé à une "saga" par la presse locale.

Malgré ces craintes légitimes, cette période quelque peu chaotique va aboutir en 1985 à la reformulation des intentions du projet urbain par la nouvelle majorité communale.

2.4.3 Les intentions du nouveau projet urbain (1985)

Après vingt-cinq années de turbulences et de destructions sauvages, le Conseil Communal de la Ville de Liège adopte à l'unanimité un texte définissant de nouveaux principes d'aménagement pour la place Saint-Lambert¹²⁹. Ces principes peuvent aujourd'hui être interprétés brièvement de la façon suivante :

- Le tissu urbain, fortement endommagé sur une large superficie de l'hyper-centre de la ville de Liège par les démolitions successives opérées dans les phases antérieures du projet, se reconstituera autour de la création de trois places distinctes mais fortement interdépendantes. Ces trois places prendront en compte les parties du tissu urbain qui ont échappé aux destructions et respecteront la mémoire des lieux conservée par les Liégeois. Toutefois, on veillera à éviter tout attachement fétichiste pour aucune des formes versatiles du passé qui se sont succédées à cet endroit et qui résultaient

¹²⁹ A.S.T. (1985), *Reconstruction de la Place Saint-Lambert à Liège – Rapport d'objectifs*, rapport interne, 22 p.

d'un passé, lui-même, particulièrement mouvementé. Chacune des trois places sera pourvue d'une forme singulière, aisément identifiable et mémorisable. Trois facteurs opéreront complémentirement pour réaliser cette qualité : géométrie simple et familière, dimension réduite et fermeture de l'espace enclos.

- La circulation des automobiles comme celle des autobus font partie intégrante de la ville actuelle. Il ne s'agit donc pas de les exclure ni même de les dissimuler en sous-sol. "Domestiquer" leurs conducteurs et "canaliser" leurs mouvements devraient suffire à leur assurer une coexistence pacifique compatible avec les autres activités urbaines et, en particulier, avec la mobilité piétonne. La place Saint-Lambert ne sera ni un carrefour automobile ni un espace réservé aux seuls piétons, ni un musée en plein air.
- La place ne fonctionnera utilement qu'à la condition de lui assurer un ancrage ferme dans le contexte urbain. Elle se développera en relation étroite avec les quartiers avoisinants. C'est, évidemment, l'ensemble qu'il faudra revitaliser, mais il importe aussi de relier ces éléments entre eux à travers un réseau de cheminements différenciés, offrant aux piétons et aux automobiles plusieurs choix de trajets naturels, variés et intéressants. Les trois places dont la construction est envisagée devraient constituer les éléments majeurs et l'ossature de ce réseau.

Nous venons de voir à quel point ce nouveau projet urbain pouvait être enraciné dans une histoire locale ainsi qu'une longue série de précédents. La dynamique du projet de la place Saint-Lambert ne s'interrompra pas avec la formulation de ce nouveau schéma d'intention. Cette dynamique est en effet liée à des facteurs contingents, qui ne dépendent pas exclusivement de la qualité du projet urbain. Pour simplifier, nous avons considéré que ces facteurs étaient au nombre de trois : il s'agit de la définition politique, juridique et opérationnelle du projet que nous étudions maintenant séparément

2.4.4 La définition politique

Dans la même logique que les "Etablissement Publics d'Aménagement" français ou des "Urban Development Corporation" en Grande-Bretagne, le premier projet urbain de la place Saint-Lambert (61-85) était placé sous le contrôle direct de l'Etat central au travers du Ministère des Communications. Celui-ci menait l'ensemble du projet et prenait l'ensemble des initiatives dans la mesure où il était le principal "bailleur" du projet. Les autorités communales étaient dès lors court-circuitées. Une telle structure politique ne peut se justifier que dans le cadre de projets urbains très spécifiques, pour lesquels les enjeux sont nationaux voire Européens. C'était sans doute le cas de projets comme celui de la Défense ou d'Euralille en France. Dans le cadre du réaménagement des Docks une telle structure était déjà plus discutable étant donné les enjeux sociaux qui auraient dû

guider la régénération¹³⁰. Pour ce qui est de la Place Saint-Lambert, étant donné la position de ce nœud au centre historique, économique et social de la ville, c'était très certainement une erreur.

De fait, le nouveau projet urbain s'est fondé sur un consensus politique local, basé sur des intentions bien acceptées par la population. Dès que l'accord fut conclu autour de ces grands principes, un comité consultatif fut mis en place. Celui-ci rassemblait des représentants de toutes les forces politiques, majorité et opposition confondues. Son rôle était de guider le réaménagement de la place ainsi que de préserver le consensus politique établi en 1984. Pourvu que ce comité soit régulièrement consulté, toutes les parties acceptèrent de retirer le réaménagement de la place de leur agenda politique. En outre, l'ensemble du projet serait coordonné par un seul architecte, renommé et issu de la ville elle-même¹³¹. Claude Strebelle, qui avait géré avec succès le transfert de l'université au Sart-Tilman, apparut comme le plus approprié à cette tâche. Il donnerait des conseils techniques aux acteurs politiques et serait chargé de traduire leurs intentions en un projet opérationnel.

Cette définition politique du projet a petit à petit évolué suite au jeu démocratique traditionnel. Nous illustrerons ce phénomène au travers de deux événements politiques assez distincts.

1. Le consensus politique fut brisé pour la première fois en 1993, lorsque la majorité au pouvoir décida de retirer la place du centre historique protégé de Liège (cf. définition juridique), ce qui ne fut pas accepté par les partis de l'opposition. Étant donné l'évolution permanente du projet, ceux-ci craignaient légitimement que le projet ne dévie des intentions originales. D'autant que le comité consultatif n'était plus aussi actif que lors de sa mise en place. La modification du statut juridique de la place réduirait dès lors leur contrôle sur l'évolution du dossier¹³².
2. En janvier 1995, la majorité au pouvoir est reconduite lors des élections communales, mais le bourgmestre change. Ceci constituera un événement important dans le cadre de l'évolution du projet urbain de la place Saint-Lambert dans la mesure où jusque là, le projet urbain était placé sous le leadership direct de l'Echevin de l'urbanisme. Le

¹³⁰ NICHOLSON G. (1989), "A model of how not to regenerate an urban area", *op.cit.* OC T., TIESDELL S. (1991), "The London Docklands Development Corporation (LDDC), 1981-1991. A perspective on the management of urban regeneration", *op. cit.*

¹³¹ Il s'agissait également d'une des principales recommandations de l'architecte catalan, Ricardo Bofill, lors de sa visite à Liège, dans le cadre d'un séminaire, organisé en 1984 par l'association des commerçants, autour de la problématique place Saint-Lambert.

¹³² Étant donné cette opposition, la majorité décida de retirer une grande partie de la zone du périmètre protégé, mais de maintenir la zone réservée à la promotion privée dans ce périmètre. Elle s'engageait ainsi à produire un plan particulier d'aménagement de cette zone, au grand dam de l'Echevin de l'urbanisme de l'époque (W. Ancion) qui considérait que cela "ferait fuir les promoteurs". La Wallonie, 09/02/1993, "Le périmètre de protection et la place Saint-Lambert : explications de W. Ancion". La Dernière Heure, 09/02/1993, "Changement de statut pour la place Saint-Lambert. Vraiment sans protection ?". La Dernière Heure, 03/03/1993, "Place Saint-Lambert. Ni protection ni consensus."

nouveau bourgmestre interviendra beaucoup plus fréquemment dans le domaine de l'aménagement urbain, ce qui s'est révélé être une modification fondamentale de l'équilibre politique au sein de la majorité. D'autant qu'en décembre 1996, après les élections régionales, l'échevin de l'urbanisme abandonne les affaires locales pour un poste de Ministre de l'Education¹³³, laissant à son successeur la gestion du poste stratégique qu'il occupait jusqu'alors.

Il est important de souligner que l'opération de promotion privée avait débuté en 1994 et que de nombreux travaux avaient déjà été réalisés depuis 1989. Ces deux exemples indiquent bien que la définition politique peut rester instable malgré la concrétisation d'un projet urbain et de ses intentions. Il arrive que cette instabilité soit liée aux deux autres définitions du projet, comme dans le cadre du premier exemple. Mais elle peut également relever de la seule contingence démocratique (changement de bourgmestre et élections régionales), et on doit donc envisager une autonomie relative de ce système.

2.4.5 La définition juridique

Le Conseil d'Etat est la Cour chargée en Belgique de contrôler la légalité des actes administratifs, tels que la délivrance d'un permis de bâtir. En pratique, il s'agit d'un lieu très efficace de contestation d'un acte urbanistique, dans la mesure où seules deux conditions sont requises pour qu'un recours au Conseil d'Etat soit recevable : 1) que l'acte administratif visé ne soit pas en conformité avec une exigence légale, 2) que le recours soit motivé par un préjudice grave, difficilement réparable, affectant le requérant. Cette opportunité implique que les administrations et les acteurs politiques ne sont plus les seuls gardiens des règles démocratiques. Pourvu qu'un citoyen puisse démontrer que sa qualité de vie est affectée par un acte urbanistique, il peut lui aussi devenir le "gardien de la règle"¹³⁴. En conséquence l'activité du Conseil d'Etat rend la définition juridique d'un projet plus dynamique et moins prévisible, au travers du jeu des recours, de la jurisprudence et de l'adaptation à cette jurisprudence. La définition juridique devient elle aussi constitutive de la genèse d'un projet urbain d'envergure.

¹³³ "Ces derniers mois, William Ancion ne cachait guère sa lassitude. Pas tant celle de sa ville, où il a toujours vécu, que celle de l'exercice du pouvoir communal. *Je m'ennuie au collège*, nous confiait-il... *L'ambiance n'y est vraiment plus*, poursuivait l'échevin, regrettant l'époque d'Henri Schlitz." Le Soir, 11/12/1996, "Ancion : l'homme des louvoiements."

¹³⁴ Cette notion de gardien se réfère à un article de Lindblom, publié en 1959, dans lequel l'auteur défend l'idée d'une planification incrémentale, basée sur une rationalité limitée et une logique tenant davantage de l'essai erreur que de l'optimisation. Les gardiens (watchdogs) sont des agents qui se chargent naturellement de la défense d'un intérêt ou d'une valeur de façon strictement sectorielle. Leur combinaison induit une représentation assez large des différents enjeux liés à la planification. Ce modèle, et ses limites (distorsions liées au rapports de pouvoirs entre gardiens de différents intérêts), nous semble tout à fait pertinent dans le cadre de ce que nous avons appelé la définition juridique, qui est essentiellement réactive plutôt que prospective. LINDBLOM C.E. (1996), "The Science of Muddling Through", in S. Campbell and S. Fainstein (eds), *Readings in planning theory*, pp. 234-257, Blackswell, Oxford.

2.4.5.1 Recours contre le permis de bâtir "Justice"

Dans le cadre de l'aménagement de la Place Saint-Lambert, cette définition incrémentale trouve son origine en 1992, après qu'un premier permis de bâtir ait été délivré par les autorités communales pour la construction des bâtiments de la Justice. Très rapidement un groupe d'intérêt local est venu contester cette décision auprès du Conseil d'Etat. Le bâtiment devait être installé dans l'espace vide résultant des démolitions des années 70. En tant que tel, il allait indubitablement altérer l'environnement existant, en terme de vues, d'accès solaire et d'éclairage naturel, voire de contrôle social. Ceci fut considéré comme un préjudice important, difficilement réparable, par le groupe d'intérêt local¹³⁵.

Les requérants considéraient en outre le permis de bâtir comme illégal dans la mesure où il n'y avait pas de PPA (Plan Particulier d'Aménagement), comme cela est requis pour ce genre de projets. Le projet Justice était en effet situé dans la zone de protection historique de la ville de Liège. L'article 310 du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (CWATUP) stipule que la largeur des rues, les dimensions des places et les fronts de bâtisses doivent être maintenus dans ce type de zone en l'absence d'un plan particulier d'aménagement ou d'un plan d'alignement approuvé¹³⁶.

L'inclusion de ce site dans la zone de protection historique¹³⁷ était considérée comme non pertinente par les acteurs institutionnels dans la mesure où les destructions qui s'étaient succédées à cet endroit depuis les années 70 la rendaient inopérante et déplacée. Plutôt que les routes existantes, ou un tissu urbain fragmenté, les autorités communales estimaient que la situation de référence devait être le schéma directeur établi en 1985. Même si celui-ci n'était pas entièrement fixé et encore dynamique, ce schéma jouissait manifestement d'une plus grande légitimité qu'un espace dévasté au cours des années 70. Et le fait de prendre comme référence le tissu existant avant cette période revenait à nier les efforts engagés depuis 1985 pour établir un nouveau projet urbain. En outre, les autorités locales considèrent que le projet urbain ne peut entièrement être figé par un PPA étant donné que le délai requis pour l'élaboration d'un tel plan aurait signifié de geler le processus de reconstruction en cours pendant de nombreux mois. La flexibilité du schéma directeur était manifestement une option saine étant donné les évolutions que ce schéma avait déjà connu depuis 1985 (cf. définition opérationnelle).

Le Conseil d'Etat reconnu la pertinence des arguments avancés par les autorités communales, mais décida malgré tout d'annuler le permis de bâtir de la Justice, étant donné que "l'objection tirée de l'état de délabrement de la place Saint-Lambert n'est pas

¹³⁵ Le Conseil d'Etat considère en outre qu'un permis de bâtir peut être considéré comme un préjudice direct, étant donné la difficulté de faire démolir une construction importante une fois qu'elle est réalisée.

¹³⁶ Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, chapitre XVII "Du règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme", articles 309 et suivants.

¹³⁷ Cette inclusion remontait en fait à une décision de 1986, qui portait quasiment sur l'intégralité du centre historique de Liège.

pertinente quant à l'applicabilité de l'article 310, mais bien à l'égard de l'arrêté ministériel du 28 juillet 1986 classant cette place dans le périmètre de la zone protégée"¹³⁸.

2.4.5.2 Réaction des autorités communales

En réaction à cette décision les autorités communales adoptent deux mesures qui vont conforter la solidité de son projet urbain. Les deux mesures donneront également lieu à des recours au Conseil d'Etat, mais la ville, mieux préparée et plus attentive aux aspects juridiques d'un tel dossier remportera cette fois ces deux recours.

Dans un premier temps, les autorités communales décident de retirer le périmètre central de la place de la zone d'intérêt historique. Dans l'état où elle était, il n'y avait aucune raison de la considérer comme relevant du patrimoine. Par contre, les développements privés ainsi que les zones réservées à la Justice, jouxtant des fragments urbains dignes de conservation, seraient maintenues dans la zone d'intérêt historique. Cette proposition fut rapidement approuvée par les autorités régionales, mais amena la fin du consensus des élus locaux. Comme mesure complémentaire, le Ministre en charge du patrimoine définirait des zones de protection autour des bâtiments classés, de manière qu'aucun permis de bâtir ne puisse être délivré sans que la Commission des Monuments soit consultée au préalable.¹³⁹

Ensuite, la ville adopte en 1994 un plan d'alignement pour la place Saint-Lambert. Celui-ci sera approuvé par la Région. Le plan d'alignement est une alternative au PPA, même pour les zones qui restaient dans le périmètre historique. Ayant force légale, il consacre une stricte délimitation entre domaine public et privé. Cette limite sert de référence pour de nombreux documents, le règlement communal par exemple.¹⁴⁰

Son adoption a demandé une clarification préalable des statuts de propriété du sol. En effet, les travaux des années 70 avaient entraîné une confusion complète dans les statuts

¹³⁸ Arrêt du Conseil d'Etat n°44.967 du 23 novembre 1993.

¹³⁹ Un autre recours fut bien entendu introduit contre le retrait de la Place du périmètre protégé, par le groupe d'intérêt local qui s'était déjà opposé au projet Justice. Selon eux, le retrait de la place du périmètre historique 1) limiterait leurs possibles recours contre des permis de bâtir déjà accordés, 2) réduirait leur contrôle sur l'ensemble du processus, étant donné que celui-ci ne serait plus soumis à l'adoption d'un PPA. Le recours en suspension est rejeté par le conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat a rejeté la demande de suspension, par son arrêt n°44.007 du 13 septembre 1993. Le premier argument est rejeté dans la mesure où un acte administratif doit être jugé selon la loi en cours au moment où il a été pris, à savoir alors que la place n'était pas encore retirée de la zone de protection historique. En conséquence, tous les permis de bâtir soumis alors que la place n'était pas encore retirée du périmètre de protection sont toujours soumis à l'exigence d'un PPA. Le second argument est rejeté car il ne s'agit pas d'un préjudice direct. Seules les autorisations de bâtir subséquentes peuvent être considérées comme un préjudice grave, difficilement réparable.

¹⁴⁰ De nouveau recours sont introduits contre ce plan d'alignement par le groupe d'intérêt local (A.59.940). Celui-ci considère que le plan d'alignement n'était pas conforme au règlement d'urbanisme, dans la mesure où une des rues redéfinies a une largeur de 8 mètres à certains endroits, alors que le règlement impose que les rues aient une largeur d'au moins 12 mètres. Dans son arrêt n°51.584 du 8 février 1995, le conseil d'Etat juge ce moyen infondé dans la mesure où l'autre alignement n'a jamais été fixé légalement.

de propriétés dans la mesure où chaque acteur payait alors les travaux à concurrence de son futur usage du projet. En 1993, la situation est enfin clarifiée suite à des échanges de terrain entre l'Etat central, la Région Wallonne et la commune de Liège. Après ces échanges, chacun des protagonistes du projet possédait de nouveau une fraction clairement délimitée de terrain. La Régie des Bâtiments est propriétaire des terrains sur lesquels les bâtiments de la Justice devaient être construits. Le Ministère des Equipement et des Transport est propriétaire de toutes les surfaces routières. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire est propriétaire de l'archéoforum souterrain. Les autorités communales de Liège redeviennent propriétaires de tous les espaces publics, y compris la place centrale. La Société Régionale Wallonne des Transports (SRWT), en tant que principal bailleur du projet des années 70, est propriétaire des îlots de Bex et Tivoli¹⁴¹.

2.4.5.3 PPA St-Michel et permis de bâtir CODIC

Efin, entre 1995 et 1997, les autorités locales établissent et approuvent le plan particulier d'aménagement de l'îlot St-Michel. Après l'adoption de ce PPA, les permis de bâtir sont délivrés au promoteur (CODIC) pour la réalisation de son projet sur le site. De nouveaux recours sont introduits contre 1) l'adoption du PPA et 2) les permis de bâtir CODIC.

Le Conseil d'Etat rejettera à nouveau ces recours¹⁴². Conformément à ses jugements précédents, portant sur le plan d'alignement et le retrait de la place du périmètre protégé, l'adoption du plan particulier d'aménagement n'est pas considérée comme un préjudice direct. Seuls les permis de bâtir subséquents sont des préjudices directs. En outre, le préjudice lié à ces permis de bâtir n'est jamais démontré par les plaignants. Il est de nature commerciale et réparable au travers d'indemnités financières (il ne s'agit donc pas d'un préjudice difficilement réparable). Les seuls plaignants qui habitent vraiment sur le site sont domiciliés à une telle distance du projet qu'ils ne peuvent sérieusement prétendre que leur qualité de vie allait être profondément affectée par le projet.

Les deux procédures sont conformes aux règles administratives. Dans la mesure où les autorités régionales n'avaient pas statué sur l'adoption ou le rejet du PPA dans les délais requis, le plan fut approuvé par défaut et publié comme approuvé tacitement le 7 février 1997. Normalement une telle approbation tacite exige une notification écrite de la part de la commune pour être valide. Dans le cas du PPA cette lettre n'avait pas été envoyée, mais le PPA fut publié malgré tout. Le Conseil d'Etat considéra qu'une telle lettre de notification n'est pas nécessaire dans la mesure où elle est destinée à protéger la Région Wallonne du possible oubli d'un délai. Cette mesure n'est pas destinée à protéger la population, ni d'autres instances administratives. Dans le cas présent, la Région

¹⁴¹ Ceci allait conférer à la SRWT, et aux autorités régionales en général, un poids déterminant dans la sélection du promoteur chargé de la reconstruction de l'îlot Tivoli.

¹⁴² Arrêt n°68.146 du 16 septembre 1997, Arrêt 69.971 du 3 décembre 1997, Arrêt 69.970 du 3 décembre 1997.

Wallonne pouvait facilement prouver qu'elle était informée de l'accord tacite étant donné que le PPA fut publié à la demande expresse du Ministre. Le PPA était dès lors considéré comme valide et les permis de bâtir également.

Ce qui est particulièrement marquant dans ces derniers recours, c'est de voir combien ils ont été peu à peu préparés par la genèse du dossier. Les autorités communales tirèrent manifestement bénéfice des mesures légales adoptées depuis 1992 afin de se protéger de possibles recours (plan d'alignement, PPA etc). A partir de ce moment, la jurisprudence a toujours joué en leur faveur. Ce processus n'a pas seulement impliqué des acteurs juridiques, mais aussi des acteurs politiques au travers de la décision de maintenir le projet CODIC dans le périmètre historique protégé par exemple et d'établir un plan d'alignement et un PPA. Assez ironiquement, le groupe d'intérêt local a directement contribué à cette définition juridique progressive. Nous verrons qu'ils sont sans doute également responsables de l'application stricte des contraintes liées au plan particulier d'aménagement en cours d'adoption définitive lors des négociations entre CODIC et les acteurs publics chargés du suivi du dossier.

2.4.6 La définition opérationnelle

La définition opérationnelle consiste en l'identification et la mise en œuvre des projets de construction nécessaires pour réaliser les intentions du projet urbain. Il ne s'agit pas nécessairement de constructions privées, ni même de bâtiments. Le système s'étend aux espaces publics, au génie civil et routier etc. Cette définition est caractérisée par une certaine autonomie liée à l'interdépendance entre différentes activités de l'espace. La définition opérationnelle de la place Saint-Lambert va ainsi profondément évoluer entre 1985 et 1994.

1) Conformément aux intentions du projet urbain, la première définition opérationnelle prévoit une large zone de bus qui comportait alors 18 quais¹⁴³. Tout le trafic routier est reporté sur une infrastructure en forme de U encerclant l'espace central. Cette disposition libère un large espace piéton en connexion directe avec les grands magasins. Un accès à une hypothétique station de métro est réservé dans le coin de cette zone. Les administrations de la Justice et de la Province, ainsi que des développements privés (commerces et habitations), sont distribuées autour de l'espace central. Cette mixité est censée générer un mouvement piéton tout au long de la journée et doit permettre d'éviter la concentration de large zones de bureaux désertées après six heures.

Si l'administration de la Justice a rapidement été convaincue par le projet, il n'en a pas été de même pour d'autres partenaires essentiels du projet comme l'administration provinciale, ainsi que les services des routes et des transports publics.

¹⁴³ A.S.T. (1985), *Schéma directeur d'aménagement de la place Saint-Lambert*, rapport interne.

2) La faisabilité économique et technique de ce schéma a donc dû être démontrée à ces différents protagonistes. Un nouveau schéma, plus précis, est ainsi établi entre 1985 et 1988 en parallèle avec une étude de faisabilité. Presque tous les éléments de la place ont été transformés depuis le premier schéma, mais les modifications sont essentiellement d'ordre technique, économique ou morphologique¹⁴⁴.

3) Entre 1988 et 1991, des modifications importantes interviennent au niveau de la définition opérationnelle de la place. Parmi celles-ci signalons le retrait de l'administration provinciale des acteurs potentiels du projet. Leur zone de construction sera alors affectée aux bâtiments de la Justice. Un des deux îlots bordant la place se voit ainsi libéré pour une autre affectation. En 1991, les autorités communales décident d'organiser un appel d'offre, auprès de promoteurs privés, pour le réaménagement simultané de ces deux îlots. Le programme est très ambitieux. Il porte sur la construction de 60.000 m² de surface de plancher pour les deux îlots et de 1400 places de parking souterrain.

Cet appel d'offre se solde par un échec¹⁴⁵. Seules deux propositions sont soumises aux autorités. Une des deux proposition n'offre pas les garanties financières nécessaires pour un projet d'une telle envergure. L'autre est en totale contradiction avec les principes de réaménagement définis au travers de l'accord politique de 1984¹⁴⁶. Les différentes forces politiques intervenant dans le dossier (Région Wallonne, autorités communales) décident alors de temporiser : les deux propositions sont rejetées et les différentes composantes du dossier (îlot St-Michel, îlot Tivoli et parkings) sont découplées pour permettre l'organisation d'appels d'offre plus restreints.

4) Entre 1991 et 1994, la définition opérationnelle arrive progressivement à maturité. Les infrastructures routières et souterraines sont réalisées. Les bâtiments de la Justice

¹⁴⁴ Le système des routes était transformé de façon à briser l'axe dominant nord-sud. La nouvelle distribution rendait plus transparente la distribution en deux flux de transit, d'importance égale. De cette manière, le croisement apparaissait comme un véritable point de décision pour les automobilistes. La nouvelle organisation offrait en outre plus d'espace pour la zone piétonne. Les constructions furent modifiées de manière à mieux correspondre aux infrastructures souterraines. Cette nouvelle configuration était en outre plus satisfaisante d'un point de vue morphologique (points de focalisation des perspectives). De la même manière, l'administration provinciale était légèrement réorientée de manière à mieux correspondre avec la station de chemin de fer souterraine. Cette nouvelle orientation améliorait en outre l'intégration de ce bâtiment avec le tissu urbain dans lequel il venait s'insérer. A.S.T. (1988), *Place Saint-Lambert. Etude de faisabilité*, rapport interne, 44 p.

¹⁴⁵ Le Soir, 05/07/1991, "La politique wallonne coincée à Liège. Saint-Lambert : c'est la panne".

¹⁴⁶ Le groupe de promoteurs s'opposaient à la voirie séparant l'îlot St-Michel de la gare des bus, qui, selon eux, compromettrait l'équilibre financier de leur complexe commercial (dans la mesure où il allait constituer une barrière à l'accès piéton). Ils proposaient de ramener cette voirie au pied de la colline, selon un tracé fort proche de celui du plan des années 70... Suite à leur éviction de l'appel d'offre, ils allaient organiser un véritable battage médiatique autour d'une contre-proposition au schéma de la ville "pour que la place ne soit pas une prairie 10 ans encore !". La Meuse-La Lanterne, 22/11/1991, "Place Saint-Lambert: un nouveau plan du privé". La Libre Belgique, 23/11/1991, "Un nouveau "Plan Notger" pour Saint-Lambert". Cette contre-proposition sera rapidement rejetée par l'échevin de l'urbanisme, William Ancion, qui énumérera publiquement les "inepties" de ce schéma. La Libre Belgique, 30/11/1991, "Pas la place de Notger".

rentrent dans une phase de conception, avec une première demande de permis de bâtir soumise en 1991. L'organisation de l'espace central est fortement modifiée. La gare des bus, initialement conçue pour accueillir tous les bus transitant par le centre ville, est décomposée en trois pôles. Cette modification fait suite à la mise en place de cette organisation de façon transitoire pendant la durée des travaux de voiries. Le nombre de quais est donc largement réduit, ce qui élargit les possibilités d'aménagement de l'espace central. Afin de préserver les vestiges archéologiques localisés sous la place, la Région Wallonne accepte de prendre à sa charge la construction d'un archéoforum en lieu et place du parking qui était prévu à cet endroit. Le nombre d'emplacements de parkings souterrains est ainsi réduit de 1200 à 600 places. La partie supérieure de cette dalle sera réservée aux piétons.

Les groupes de pression locaux exigeaient bien sûr que toutes les surfaces de parking sous la place soient supprimées, afin de préserver l'intégralité des vestiges historiques. Ils ne furent pas suivis par les autorités communales, dans la mesure où ces emplacements de parking conditionnaient la viabilité économique du site et donc la présence potentielle d'un investisseur privé.

La définition opérationnelle est, on le voit, soumise à des critères de cohérence économique et technique assez exigeants. De façon générale, c'est cette forte demande de cohérence interne qui explique l'autonomie relative des systèmes de définition politique, juridique et opérationnel. Elle justifiait certainement l'option prise par les autorités communales en 1985 de ne pas figer l'aménagement de la place au travers d'un plan définitif à un moment où le portage du projet par certains acteurs institutionnels était encore très hypothétique. Dans ce contexte incertain, l'attitude de la ville a donc été d'établir de grandes intentions d'aménagement selon lesquelles guider le processus de maturation progressive du projet urbain.

Il faut encore souligner que bien que partiellement autonome, les trois définitions du projet urbain n'en sont pas moins interdépendantes. Ainsi, la mise en œuvre du projet urbain de la place Saint-Lambert demandait la collaboration active de nombreux partenaires extérieurs, et le poids financier de certains protagonistes était tel que l'on pouvait se demander, en 1987, quelle serait la crédibilité des politiques locales face au poids des acteurs traditionnels¹⁴⁷. Les définitions politiques, juridiques et opérationnelles forment de fait un véritable système, caractérisé par des mécanismes de régulation et une dynamique propres.

¹⁴⁷ FELTZ C. (1987), "Liège, le vacuum de la place St-Lambert", *Urbanisme*, n°217, pp. 124-129. L'auteur pensait alors particulièrement au rôle que devrait jouer l'administration des Travaux Publics dans le dossier. L'histoire a démontré que les acteurs privés seraient bien aussi, sinon plus, menaçants pour la cohérence de l'ensemble.

2.5 La régulation morphologique du projet de construction urbaine

La dynamique du projet urbain a des effets considérables sur les projets de construction urbaine qu'il est censé "encadrer". D'autant que cette dynamique n'a aucune raison de se figer lorsque le permis de construire est accordé, comme c'est le cas dans le processus de construction usuel. Nous devons dès lors considérer que l'ensemble du processus de production de la forme urbaine résulte du couplage de deux systèmes semi-autonomes : le projet urbain et projet de construction urbaine. La régulation morphologique doit s'accommoder de ce contexte dynamique. Dans le cadre de la reconstruction de l'îlot Saint-Michel, ceci signifiait de prendre en considération les précédents du projet urbain de la place Saint-Lambert, ainsi qu'un ajustement permanent aux contraintes issues de la définition politique, juridique et opérationnelle. Pour analyser et illustrer ce couplage, nous avons étudié de manière détaillée le *projet de construction urbaine* du quartier Saint-Michel à Liège qui est une des composantes du *projet urbain* de la place Saint-Lambert. Ce projet complexe ayant été défini, dès l'origine, comme dévolu à la promotion privée, il en résultait un sérieux accroissement de son instabilité opérationnelle et subséquemment, pour nous, de son intérêt scientifique.

2.5.1 Le système de régulation morphologique

On trouve dans la figure 2.3 une représentation graphique de la structure de régulation du projet urbain place Saint-Lambert telle que notre étude l'a révélée sans qu'elle ait jamais été explicitement voulue ou même perçue par aucun des acteurs du projet. Dans ce diagramme, comme annoncé ci-dessus, le système général de production de la forme urbaine a été subdivisé en deux sous-systèmes : le système de définition, caractéristique du projet urbain, et le système d'opération, pilotant le projet de construction urbaine.

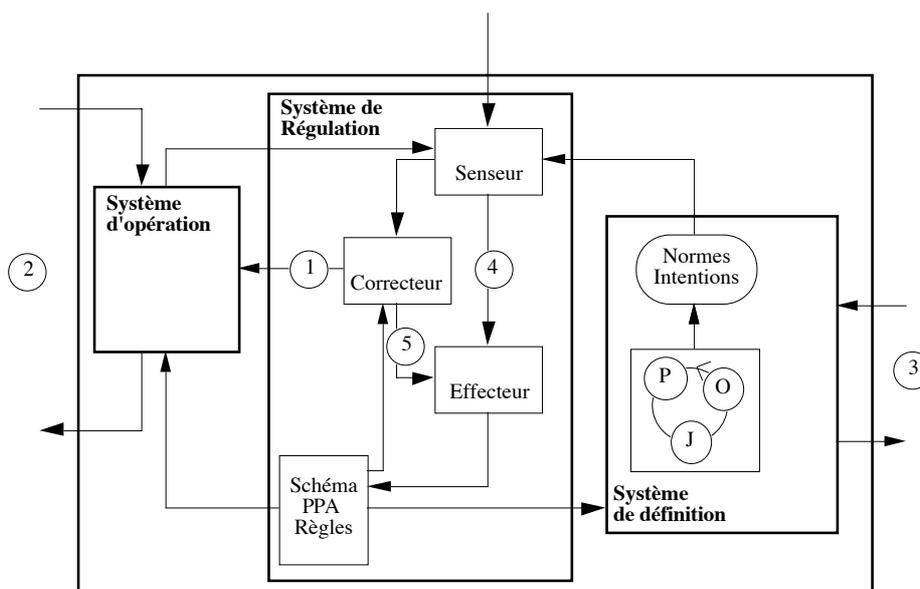


Figure 2.3 – La structure du système de régulation

Le premier système, le projet urbain, est constitué des trois sous-systèmes de définition (politique, opérationnel et juridique) dont nous venons de parler. Ce système produit une liste évolutive de "sorties" : normes, standards, intentions, objectifs et recommandations. Certaines d'entre elles sont applicables à l'ensemble de l'environnement (la jurisprudence par exemple), nous les considérerons comme des sorties secondaires (du point de vue de l'îlot Saint-Michel).

Le deuxième système, le système d'opération, est composé de l'ensemble des acteurs, techniques et économiques, chargés de la transformation matérielle de la ville. Il comprend traditionnellement les auteurs de projet, les promoteurs, les investisseurs, les bureaux d'études techniques, mais des administrations publiques peuvent également intervenir en tant qu'opérateurs : administration des routes, Régie d'Etat (chargée de la construction et de la maintenance des bâtiments publics en Belgique, ou en tant que Maîtres d'Ouvrages) etc. Ce système est soumis à des contraintes propres qui ne relèvent pas directement du projet urbain lui-même (programme fonctionnel, budget, contraintes techniques, etc.). Il est donc en interaction avec l'environnement (entrées, sorties), ainsi qu'avec le troisième système, le système de régulation.

C'est ce système de régulation qui va retenir maintenant notre attention. Celui-ci remplit trois fonctions principales vis-à-vis des systèmes de définition et d'opération¹⁴⁸.

La fonction de **senseur** (ou récepteur) sert à anticiper ou détecter les biais et les conflits qui interviendraient éventuellement entre le projet de construction urbaine et les objectifs tels que définis par le groupe de définition. L'action du senseur est à double sens. D'une part, le projet urbain doit répondre aux attentes d'un certain nombre d'acteurs opérationnels pour éviter les lenteurs volontaires, les refus d'investir et autres blocages. D'autre part, les projets de construction doivent aussi répondre aux attentes du projet urbain. Toute modification intervenant dans une de ces deux sphères doit donc être recueillie et interprétée par le régulateur pour éviter, tant que faire se peut, les risques d'affrontements entre acteurs et, en définitive, tout arrêt du processus.

Le système de régulation peut agir comme **correcteur**. Il réorganise le programme du projet de construction, en changeant ses paramètres, en transférant certaines contraintes vers les équipes de conception. Dans la mesure où le système de définition est dynamique, certaines corrections peuvent intervenir suite à une modification du projet urbain ou en réponse à des informations recueillies lors de la conception des projets de construction urbaine.

Enfin, le système de régulation peut encore intervenir en tant qu'**effecteur**. Même s'il ne participe pas directement à la conception des projets développés par la promotion privée, le régulateur exerce une fonction de "faciliteur" entre les deux sous-systèmes (la

¹⁴⁸ Il s'agit des trois fonctions élémentaires qui permettent à un système de s'auto-réguler. Voir à ce sujet : WALLISER B. (1977), *Systèmes et modèles. Introduction critique à l'analyse des systèmes*, Seuil, Paris, 248 p. LE MOIGNE J.-L. (1993), *La modélisation des systèmes complexes*, Dunod, Paris, 178 p.

définition et l'opération). En pratique, le régulateur traduit les intentions du projet urbain en des termes explicites pour les différents acteurs (aussi bien techniques que politiques ou juridiques). Il intègre objectifs abstraits et spécifications concrètes. Dans la mesure où les trois définitions du projet sont partiellement autonomes, le système de régulation peut proposer une "formalisation" du projet qui correspond aux exigences de ces trois sous-systèmes. Cette formalisation est dynamique dans la mesure où elle doit être continûment réactualisée suite aux corrections exigées par l'évolution du projet urbain et des contingences propres aux projets de construction urbaine. L'effecteur peut également jouer un rôle d'"ombudsman". Son rôle est alors d'interpréter les demandes de chacun, et de les reformuler de manière acceptables pour tous, lorsque la dynamique du système se trouve momentanément paralysée par des incompréhensions mutuelles.

Cette fonction d'effecteur n'apparaît pas dans tous les projets urbains. Dans la plupart des cas, seules les fonctions de senseur (demandes de permis, faisabilité, etc.) et de correcteur (négociation, dérogations, etc.) sont effectivement implémentées. L'originalité du projet urbain de la place Saint-Lambert consiste précisément dans la mise en place de cette fonction essentielle de médiation.

2.5.2 Application du schéma au cas d'étude

Tel qu'il est représenté, le schéma de la figure 2.3 comporte 4 boucles de régulation essentielles. Elles permettent de mieux saisir cette idée que la régulation morphologique est un système qui s'établit, se stabilise et se transforme au cours du temps, plutôt que d'être arbitrairement imposé, ou même collectivement décidé à un moment précis. Ceci ne faisant que confirmer le constat d'une forte interdépendance entre projet urbain et projet de construction urbaine.

2.5.2.1 La boucle de régulation entre système d'opération, senseur et correcteur

Il s'agit de la manière la plus courante de définir la régulation morphologique. C'est celle que nous avons abordée le plus longuement dans le cadre de la construction de notre objet de recherche et pour laquelle la littérature est la plus fouillée. Elle correspond à la fonction de contrôle, telle qu'elle est explicitement définie dans le système de régulation britannique.

Rappelons en bref que les analyses centrées sur le règlement postulent une relation mécanique entre opération et régulation : le système d'opération introduit de façon ponctuelle une demande de permis aux autorités. Celles-ci jugent sur base des normes et règlements en vigueur s'il peut être accordé oui ou non, et s'il faut imposer des modifications. Cette vision simplificatrice a aujourd'hui fait place à des approches plus dynamiques, dans lesquelles (i) le système d'opération anticipe les réponses du régulateur et (ii) où l'application des normes et des règles fait l'objet d'une certaine tolérance (relaxation). Il est donc plus judicieux de parler d'adaptation mutuelle entre ces deux sphères (d'où la boucle de régulation).

Dans le cadre de la place Saint-Lambert, cette boucle de régulation s'est mise en place après adoption provisoire du PPA par les autorités communales et suite à l'introduction de demandes de permis de bâtir préalables par le promoteur. Une demande de permis préalable est un dispositif légal, qui permet au système d'opération de tester les réponses du régulateur "en vraie grandeur". C'est à l'occasion de cette demande de permis préalable que le fonctionnaire délégué de la Région Wallonne a constaté des écarts importants entre la demande et le contenu du plan. Ses remarques, adressées aux autorités communales, vont induire la mise en place rapide d'un comité consultatif, rassemblant le coordinateur du projet urbain, un représentant de l'administration de l'urbanisme de la ville, le promoteur, ses architectes, le fonctionnaire délégué de la Région Wallonne et un représentant de la Commission Royale des Monuments, Sites et Fouilles. Ce comité se réunira une fois par mois afin de guider les auteurs de projet et minimiser le risque de blocage du dossier lors de l'introduction des demandes de permis de bâtir définitives (cf. supra).

Rappelons qu'un des objectifs essentiels de ces négociations préalables entre système d'opération et système de régulation était de sécuriser le processus de régulation. Et de fait, les quatre permis de bâtir introduits à la fin de ce processus n'ont pratiquement pas posé de difficultés, à l'exception d'un bâtiment, jugé trop haut par le bourgmestre de l'époque, et ce en totale contradiction avec l'ensemble des autres protagonistes de la régulation. Dans la mesure où l'octroi de ces permis de bâtir par les autorités communales a été validée par le Conseil d'Etat (cf. supra), on peut considérer que cette boucle de régulation a bel et bien servi son office.

Signalons encore que le comité de suivi n'a plus été convoqué après l'obtention des permis de bâtir. D'aucun suggèrent, dans la littérature actuelle, que cette boucle de régulation pourrait poursuivre ses activités après obtention des permis¹⁴⁹. Ceci s'explique par deux facteurs. D'une part, dans le cadre du permis de bâtir conditionnel, le respect des conditions pourrait lui-même donner lieu à des négociations. Ceci est particulièrement pertinent dans le cas des planning gains anglais. D'autre part, le projet de construction urbaine ne cesse pas d'évoluer une fois que les permis de bâtir sont accordés. Cette évolution est susceptible de demander de nouvelles demandes de permis et devrait donc être encadrée par une boucle de régulation prolongée jusqu'à la fin du chantier.

2.5.2.2 La boucle de régulation entre système d'opération et environnement

La deuxième boucle de régulation, trop souvent négligée, concerne le système d'opération et son environnement. Rappelons que le terme environnement doit s'entendre ici dans son acceptation systémique : il s'agit de tout ce qui est extérieur au système tel que nous l'avons défini au travers de la figure 2.3. Ceci recouvre l'ensemble du contexte physique (milieu urbain, réseaux de communication, etc.), économique (pression foncière,

¹⁴⁹ CLAYDON J. (1990), "Negociations in Planning", *op. cit.*

disponibilité du capital, niveau de croissance économique etc.) et social (culture locale, réseaux existants etc.) du système de régulation morphologique.

C'est la boucle de régulation qui assure la viabilité du projet de construction urbaine, tant du point de vue économique, que fonctionnel ou technique. Toute modification intervenant dans le projet de construction urbaine, et résultant de l'action du système de régulation morphologique, devra être confrontée aux exigences de son environnement. Remarquons encore que cette deuxième boucle de régulation se met en place bien avant la première. Elle est également plus lourde et plus "exigeante". Ainsi, dans le cadre du projet de construction de l'îlot St-Michel, les architectes devront présenter l'état d'avancement de leur dossier chaque semaine à un comité de suivi technique rassemblant, outre les architectes, un représentant du promoteur, un ingénieur, et deux quantity surveyors. Ce comité a été mis en place dès la sélection des architectes et a conduit à l'éviction de l'un d'entre eux, qui, selon les termes du promoteur, "voyait le projet comme le serviteur de son architecture, plutôt que le contraire".

Les thèmes abordés lors de ces réunions portent sur tous les aspects du projet, depuis la compatibilité entre superstructures et infrastructures jusqu'à l'avancement des dossiers de demande de permis de bâtir. Ils touchent également des domaines économiques, comme le coût des surplombs et des encorbellements. Petit à petit, ces comités de régulation "internes" vont se multiplier, pour arriver, lors de la finalisation des dossiers de demandes de permis de bâtir, au nombre de cinq¹⁵⁰.

Quoiqu'à la périphérie de notre définition du système, cette boucle de régulation peut avoir des répercussions morphologiques assez importantes¹⁵¹. On peut dès lors suggérer que la boucle de régulation principale, portant directement sur la morphologie, soit étendue pour couvrir les étapes préliminaires du design, et intervenir à un moment où les contingences techniques et économiques n'ont pas déjà verrouillé certaines options.

2.5.2.3 La boucle de régulation entre système de définition et environnement

Nous avons déjà abordé la dynamique du projet urbain et les éléments extérieurs avec lesquels ce système interagissait. Nous ne reviendrons donc pas sur ce point. Signalons simplement, en complément de ce qui a déjà été dit, qu'elle est également influencée par le travail du système de régulation, qui produit des plans, des schémas, pour répondre à ses intentions. Ces sorties du système de régulation peuvent bien entendu induire des

¹⁵⁰ A savoir, outre le comité de suivi principal, un comité rassemblant les différents architectes et le coordinateur, pour homogénéiser les différents bâtiments, un comité de suivi entre architectes, coordinateur et investisseur principal (celui-ci voulant s'assurer de la viabilité des habitations prévues dans le projet), un comité de coordination des terrasses et jardin, un groupe de négociation informel avec les services incendie.

¹⁵¹ Ces aspects ne font pas partie de notre définition de la régulation morphologique, qui se concentre sur les exigences relatives à la forme urbaine (cf. supra, définition de la régulation morphologique). Signalons encore que c'est ici que l'on retrouve le concept d'auto-régulation de la forme urbaine défini comme l'interaction entre un environnement bâti et la production urbaine, en l'absence de règlement formel (impact du parcellaire, de la culture locale etc.).

recours en justice, comme dans le cas du PPA de l'îlot Saint-Michel (cf. supra), ou des controverses politiques.

2.5.2.4 La boucle de régulation entre système de définition senseur, effecteur et réservoir

Nous venons de rappeler quelles sont les trois grandes boucles de régulation traditionnelles. Celles-ci suffisent à assurer le bon fonctionnement du processus dans la plupart des situations courantes. Dans le cas de la place Saint-Lambert, elles ont dû être complétées par une quatrième boucle de régulation qui s'est très rapidement mise en place. Son objet était de formaliser les principes politiques abstraits adoptés par le Conseil Communal au travers d'un schéma qui corresponde à la fois aux attentes exprimées par le système de définition et aux contraintes propres au système opérationnel (boucle de régulation double).

Un premier schéma directeur est établi par le coordinateur du projet un an après la définition des principes d'aménagement (1985). Ce schéma est réalisé grâce au support financier de la Région Wallonne responsable de l'Aménagement du Territoire, en étroite collaboration avec les autorités locales (l'administration communale d'urbanisme). Il est présenté régulièrement au comité de suivi politique mis en place en 1984 qui suit son évolution (cf. système de définition). Il donnera rapidement lieu à une étude de faisabilité (1988) et sera régulièrement remis à jour, en fonction de l'évolution du système de définition. On parlait en 1993 de la quatorzième version de ce schéma directeur¹⁵² et le dossier n'est pas encore entièrement clôturé à ce jour.

Bien que fortement critiqué lors de l'appel d'offre de 1991 (cf. supra), le schéma directeur sera en quelque sorte "avalisé" en 1994 : le promoteur sélectionné, CODIC, l'adopte pratiquement tel quel. "Respecter à la lettre le schéma directeur de la ville" sera d'ailleurs la principale directive que le promoteur donnera à ses architectes lors de la préparation du dossier de candidature¹⁵³. Le contrat de vente du terrain entre CODIC et la SRWT est assorti d'une série de conditions. Une d'entre elles est que la ville adopte un PPA pour la place Saint-Lambert conforme à ce schéma directeur. Le promoteur considérait le PPA comme une "caution" publique de son intervention au centre ville. Ce document est en effet établi et adopté par les autorités communales, fait l'objet d'une consultation préalable auprès de la population et est soumis à approbation de la Région Wallonne.

L'élaboration du PPA s'est déroulée en parallèle avec les études préalables du promoteur, ce qui a permis un ajustement mutuel entre système de régulation et système

¹⁵² La Libre Belgique, 15/04/1993, "La place Saint-Lambert, la place sans lendemain ?"

¹⁵³ La Libre Belgique, 24/06/1994, "Mot d'ordre pour la Place Saint-Lambert : Keep It Simply Stupid !" CODIC répondait ainsi aux remarques d'un candidat promoteur évincé, qui estimait que le schéma directeur de la ville était irréalisable ("Le schéma directeur de M. Strebelle est très bien pour faire de la place Saint-Lambert un centre commercial de l'époque médiévale"). Pour CODIC, le choix de la simplicité et du respect des options urbanistiques de la ville était un gage de réussite de leur projet commercial.

d'opération. D'après les termes du responsable de l'urbanisme, "le PPA est la traduction administrative des accords passés entre architectes et l'urbanisme de Liège"¹⁵⁴. Les autorités communales, très pragmatiques en l'occurrence, estiment que cette disposition a permis d'arriver plus rapidement à un accord sur les points essentiels du dossier, comme la morphologie d'ensemble, ou la répartition des fonctions. Elle est maintenant adoptée dans la plupart des grands projets urbains de la ville¹⁵⁵.

Signalons encore que la quatrième boucle de régulation peut également être mobilisée suite à une stimulation du correcteur. La négociation entre systèmes d'opération et de régulation peut en effet demander des modifications de la base de règle : lorsque la relaxation d'une contrainte dépasse certaines marges de tolérance, elle va nécessiter de définir une nouvelle règle, que ce soit au travers d'une dérogation accordée au cas par cas, ou d'une modification de la règle elle-même. C'est ici qu'intervient à nouveau la fonction d'effecteur. Bien qu'évoquée par les différents participants au comité de concertation "urbanistique", cette possibilité a été rejetée au vu des risques de recours qu'elle aurait induit de la part du groupe d'intérêt local dont nous avons parlé lors de la présentation du projet urbain. Une fois établi, le PPA a donc été respecté à la lettre et n'a fait l'objet d'aucune adaptation ni d'aucune "interprétation". Il n'empêche qu'il y a lieu de considérer que la dynamique de la quatrième boucle de régulation puisse se prolonger au delà de la formalisation légale des intentions du projet urbain, suite au jeu des dérogations et des variantes du plan.

Notre étude de cas met ainsi en évidence le développement d'une quatrième boucle de régulation, qui permet un véritable apprentissage de la régulation, à travers une spécification progressive des intentions du projet urbain. Ces intentions, qui n'étaient à l'origine que des grands principes politiques d'aménagement, ont progressivement été traduites en un prototype formel, auquel on a finalement donné valeur légale. Ce processus s'est déroulé en parallèle avec d'autres boucles de régulation, comme celle du projet urbain ou du système d'opération. Cette notion d'apprentissage doit donc s'entendre dans une perspective constructiviste : le système de régulation va progressivement acquérir de nouvelles connaissances, et s'adapter de manière sélective à son environnement, suite à ses interactions avec d'une part le projet urbain et d'autre part le projet de construction urbaine. Dans cette perspective, il paraît dès lors souhaitable de multiplier ces interactions, et de mettre en place le plus rapidement possible cette boucle de régulation, ainsi que cela s'est produit dans le cadre du dossier de la place Saint-Lambert.

¹⁵⁴ Entretien avec M. Ote, Directeur du service d'urbanisme de la ville de Liège, le 02/07/1997.

¹⁵⁵ "Comme pour la place Saint-Lambert et les abords du Longdoz, nous allons plutôt vers l'adoption par le conseil communal d'un schéma directeur, ce qui présente l'avantage de fixer les grandes lignes de développement urbanistique tout en nous laissant une marge de manœuvre dans la négociations des projets avec les investisseurs potentiels" Le Soir, 19/01/1998, "Pour éviter un développement anarchique du site, la ville planifie les abords de Belle-Ile".

2.5.3 Les fonctions émergentes de la régulation

Ce qui fait l'originalité du schéma tel que nous l'avons présenté, c'est la mise en évidence d'une certaine autonomie du système de régulation par rapport au projet urbain. Cette autonomie repose sur deux fonctions essentielles, la fonction de senseur et celle d'effecteur, sans lesquelles la régulation agirait comme un simple modulateur "asservi" aux "commandes" du projet urbain. La fonction de correcteur est aujourd'hui très bien documentée. Elle a fait l'objet de propositions originales, particulièrement dans les pays anglo-saxons (cf. supra). Dans la plupart des cas, il s'agit de dépasser la simple décision de type "oui/non/modifications imposées" pour parvenir à une négociation autour d'éventuelles compensations des effets nuisibles d'un projet (planning gains), ou au contraire une valorisation de ses aspects positifs (Transfert of Development Rights, incentive planning). Outre leur intérêt en tant que tel, ces démarches innovantes nous confirment dans l'idée qu'il est possible de formaliser des aspects jusqu'ici masqués ou voilés de la régulation afin d'accroître le contrôle démocratique qui les entoure.

La question qui se pose alors naturellement est de savoir si les fonctions de senseur et d'effecteur ne devraient pas faire l'objet de développements similaires, afin de conforter leur légitimité. Dans le cadre de l'îlot St-Michel, l'élaboration en parallèle du PPA et du projet de construction privée a été fortement critiquée par les détracteurs du projet. Nous considérons pour notre part qu'un tel ajustement est inévitable, dans la mesure où les autorités communales ne disposent pas des moyens financiers pour réaliser elles-mêmes leur projet urbain. On peut bien sûr choisir d'ignorer pudiquement cette adaptation mutuelle, mais nous considérons qu'il est plus sain d'encadrer ce processus.

2.5.3.1 *La fonction de senseur*

Le senseur est sollicité par trois boucles de régulation. Il est mis en service bien avant la fonction de correcteur, et précède toujours l'activation de l'effecteur. Sa fonction est d'observer, d'anticiper et d'évaluer les écarts entre d'une part les attentes exprimées par le système de définition et d'autre part les réponses existantes et/ou potentielles du système d'opération, et ce, en tenant compte des conditions de l'environnement. Il existe peu d'analyses de cette composante de la régulation et il est difficile de recueillir des informations précises à son propos. Il ne faut pas perdre de vue que le fait d'anticiper les réactions du secteur privé reste sans doute un aspect "honteux" de la régulation, par rapport à une vision idéalisée de celle-ci qui voudrait que le politique décrète *in abstracto* le bon usage du sol et le fasse respecter par toutes les parties. On sait par exemple que la préparation du second "appel d'offre" a impliqué des contacts informels entre Région Wallonne et candidats à la promotion privée¹⁵⁶. L'objectif était alors de se donner une

¹⁵⁶ Plutôt que passer par un appel d'offre comme précédemment, la Région Wallonne a préféré adopter la formule plus souple du marché de gré à gré, qui lui laissait plus de latitude quant au choix du promoteur et à la négociation du contrat d'achat des terrains. La Libre Belgique, 22/10/1992, "La place Saint-Lambert: deux offres sérieuses". La Libre Belgique, 12/01/1993, "Place Saint-Lambert: Marevent se place". La Libre Belgique, 11/02/1994, "Place Saint Lambert : le déblocage." La Dernière Heure,

idée de la marge de tolérance des investisseurs potentiels. En dehors de cela, on ne connaît, hélas ! que très peu de choses quant au contenu de ces contacts informels. De la même manière, le projet de PPA a été soumis aux architectes du promoteur "pour avis", mais les deux parties restent assez discrètes à ce sujet.

Malgré les appels répétés à la participation, on connaît également assez mal la manière dont le senseur "récolte", en temps réel, des informations en provenance de l'environnement : population locale, comités de quartier, groupes de pression etc. On se heurte à nouveau à l'orthodoxie en matière de régulation, qui voudrait que ces échanges passent essentiellement par le biais du jeu démocratique traditionnel, c'est à dire au niveau du projet urbain. Il serait complété par des consultations formelles organisées à des périodes clés de l'élaboration des documents de planification. L'expérience de la Place Saint-Lambert montre évidemment qu'il n'en va pas du tout ainsi et que des contacts informels, beaucoup plus directs, ont été organisés régulièrement entre le coordinateur du projet et les comités de quartier.

La fonction du senseur devient ainsi de plus en plus formelle, de plus en plus explicite, au fur et à mesure de l'avancement du dossier, avec en fin de compte des procédures officielles, comme la demande de permis de bâtir ou la consultation locale. Il serait sans doute intéressant de développer cet aspect et voir dans quelle mesure certaines consultations préalables ne pourraient pas être encadrées de façon plus explicite, dans une logique proche des méthodes de briefing développées en Angleterre. Le briefing consiste en la définition initiale des attentes du projet¹⁵⁷. En tant que telle, cette activité précède la démarche de conception à proprement parler. Les méthodes développées jusqu'à présent dans ce domaine se sont surtout concentrées sur les relations entre architectes et clients. Dans le cadre de la mise en place de la régulation morphologique, elles devraient bien sûr faire intervenir les autorités communales, les acteurs privés, les ingénieurs et la population. Cremasco se propose ainsi de mettre en place un cadre méthodologique destiné à valider la faisabilité de projets de construction urbaine, dans la perspective de leur régulation ultérieure¹⁵⁸.

Mais encore faudrait-il garder à l'esprit qu'il serait illusoire, voire néfaste, de chercher à formaliser, au travers de dispositions officielles ou trop fermées, toutes les composantes de cette fonction de senseur. Les démarches les plus précoces, les plus incertaines, gagnent sans doute à rester assez informelles de façon à ménager une marge suffisante d'innovation et de créativité. Il y a sans doute un équilibre à trouver entre l'instrumentation de cette fonction de senseur et son caractère nécessairement erratique

11/02/1994, "Nouvelle initiative de la Région Wallonne". La Libre Belgique, 17/06/1994, "Place St Lambert : voilà CODIC"

¹⁵⁷ CAIRNS G.M. (1996), "User input to design: confirming the 'User-Needs Gap' model", *Environments by Design*, vol. 1, n° 2, pp. 125-140. SALISBURY F. (1998), *Briefing your architect*, Architectural Press, London, 207 p.

¹⁵⁸ CREMASCO V. (1999), *La faisabilité fonctionnelle, morphologique et constructive des projets de construction urbaine : développement de méthodes d'analyse quantitatives et qualitatives applicables en phase de programmation*, thèse de doctorat en préparation, LEMA-Université de Liège.

au vu de la diversité et la richesse des opportunités offertes par le projet urbain lors de la mise en place de la régulation morphologique.

2.5.3.2 *La fonction d'effecteur*

La fonction d'effecteur est bien plus formalisée que celle de senseur, et on peut vraiment parler de fonction émergente à son propos. Elle s'inscrit de fait dans un courant de pensée aujourd'hui bien accepté, qui prône une régulation moins normative, laissant plus de place à l'innovation et à la négociation¹⁵⁹. L'exemple de la place Saint-Lambert est loin d'être isolé ou exceptionnel. On trouve des traces de cette fonction d'effecteur dans d'autres projets urbains, comme par exemple, le plan d'ordonnancement de Nîmes. Motte décrit ce document comme un cadre souple permettant des interprétations et dialogues avec les agents publics et privés nîmois. "En faisant éclater les notions d'élaboration et mise en œuvre du plan, il ouvre la voie à un processus continu, à caractère itératif, heuristique ayant un fort contenu de médiation, celle-ci étant exercée en permanence par l'agence d'urbanisme, elle-même étant en symbiose avec la mairie."¹⁶⁰ On pourrait encore trouver d'autres exemples de cette fonction dans la littérature contemporaine.

Le schéma directeur du coordinateur du projet de la place Saint-Lambert se distinguait considérablement de l'expression cartographique souvent retenue pour ce genre de document. Il était délibérément visuel : les intentions, les concepts qui émergeaient du consensus politique avaient été traduits en volumes, en effets de perspectives urbaines et en espaces ouverts. Paradoxalement, ce schéma général allait jusqu'au détail de l'aménagement du mobilier urbain (revêtement de sol, éclairage public, végétation etc.). Ce "langage visuel", souvent considéré comme inhabituel et surprenant par la plupart des commentateurs de l'époque, s'est révélé en définitive comme un instrument extrêmement efficace dans les mains du coordinateur qui l'a utilisé avec beaucoup d'adresse. Il a servi à démontrer la cohérence et la pertinence du projet urbain dans son ensemble à chacun des protagonistes. Il a également permis de recueillir l'adhésion des acteurs au projet ce qui est bien plus et bien mieux que d'obtenir autoritairement leur consentement ou leur résignation.

Très rapidement, le coordinateur a considéré une telle formalisation de concepts abstraits au travers de schémas d'intention graphiques comme la pierre de touche de son travail. Le graphique est selon lui un support de communication concret qui prévient les spéculations excessives au sujet de concepts trop techniques ou trop généraux comme pourraient l'être les éléments consignés dans une représentation cartographique. Il

¹⁵⁹ KEMP R. (1998), "Environmental Regulation and Innovation Key Issues and Questions for Research", *op. cit.*

¹⁶⁰ MOTTE A. (1997), "Nîmes : émergence locale d'une pensée globale de l'urbain et pratiques d'aménagement", in *Qui fait la ville aujourd'hui – Intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine*, Plan urbain, Paris, pp. 45-69, page 53.

procédera de cette manière tout au long de l'évolution du projet, avec une réactualisation régulière des plans et schémas qui traduisent l'évolution incrémentale de l'ensemble.

Le degré de détail adopté a amené certains commentateurs de l'époque à considérer le schéma directeur comme une forme de "projet véritablement architectural, tellement cohérent qu'il est à prendre ou à laisser"¹⁶¹. D'autres y verront plutôt une forme de "collage design", rassemblant des éléments matériels et symboliques, des structures héritées du passé ou projetées par des auteurs des projets précédents, des éléments de détail régionaux et internationaux, etc¹⁶². L'objectif n'étant pas de "geler", mais de stimuler, catalyser la créativité et l'imagination¹⁶³. On retrouve ici un écho de la polémique liée à la formalisation du projet urbain (cf. supra). Dans le cadre de la place Saint-Lambert, l'évolution constante du schéma directeur a montré que le recours à une expression visuelle ne devait pas figer les imaginations, bien au contraire, et qu'à l'usage elle pouvait être un support de communication assez souple.

L'exercice de cette fonction comportait toutefois une part considérable d'arbitraire. Il existait en effet de nombreuses réponses possibles à l'ensemble des intentions telles que définies à l'origine du projet urbain. Le coordinateur en a formalisé une et l'a régulièrement remise à jour. Cette part d'arbitraire, qui s'appuie sur l'autorité naturelle du "personnage", a permis d'apporter une certaine autonomie au système de régulation, de relâcher les contraintes exercées par le système de définition et par le système d'opération. Hors du maintien de cette autonomie, le régulateur n'aurait sans doute été que le "commis" des décisions intervenues au niveau du projet urbain ou l'avocat des opérationnels vers le système de définition. Le risque d'un "dérapage" était néanmoins considérable. D'autant que le coordinateur jouissait d'un rôle très ambigu, dans la mesure où il était à la fois rapporteur technique auprès de la commission politique de 1984 (qui poursuivait ses activités), coordinateur de la régulation du projet St-Michel et auteur d'un des quatre projets d'architecture de la promotion privée.

L'autorité morale et l'intégrité du coordinateur légitimaient sans aucun doute cette part d'arbitraire. Elle provenait de l'expérience internationale du coordinateur, de sa faculté d'écoute des avis des uns et des autres, de ses succès dans d'autres opérations d'envergure. Elle n'a jamais été remise en cause par aucun des protagonistes, qu'il s'agisse du système de définition ou du système d'opération. Le développeur privé lui-même le considère, selon ses propres termes, comme un "sage". Il n'est, hélas ! pas toujours possible de trouver un homme providentiel, disposé à s'investir sans compter et qui dispose des qualités nécessaires à l'exercice de cette fonction sensible. Il serait heureux pour tous que l'opération menée à bien place Saint-Lambert ne reste pas exceptionnelle. Ceci nous amène à suggérer une instrumentation plus poussée de cette fonction, au travers de moyens de communication et d'expression adaptés.

¹⁶¹ Le Vif – L'Express, 14-20/01/1986.

¹⁶² BONTRIDDER A. (1986), "Le génie du lieu - La place Saint-Lambert à Liège : enjeu d'un pouvoir politique et d'une demande populaire d'architecture", *A+*, n° 91, pp. 35-38.

¹⁶³ NIZET F. (1991), "Liège: vers le redressement ?", *A+*, n°111, pp. 26-39.

2.5.3.3 Les limites de la régulation négociée

Nous avons abordé à plusieurs reprises la question de la négociation, et son rôle actuel dans la régulation morphologique. On est à nouveau en présence d'un phénomène général, qui induit une forme de "perversion" des instruments de planification traditionnels dans une optique d'aménagement négocié pour lequel ils n'ont pas du tout été prévus. Ainsi à Nantes, "à la place du concept d'opération, se substitue un nouveau mode de régulation publique qui consiste à la fois à définir des orientations stratégiques sur un espace urbain et à accompagner ses transformations par un appareil réglementaire réduit au profit d'une plus forte latitude de négociation."¹⁶⁴

Il reste que cette tendance n'est pas non plus sans danger. On sait qu'un recours aveugle à la négociation risque d'alimenter à terme le "mythe d'un univers sans autorité". La possibilité de tout remettre en question, pour tout le monde, annule de facto toute forme de responsabilité individuelle des différents acteurs. Dans le contexte de la régulation morphologique ceci se traduit par deux types de "dérives" bien distinctes. Tout d'abord, c'est la notion même d'autorité publique qui est remise en question quand la recherche du consensus se traduit par une "culture du possible" qui court-circuite toute forme d'argumentation et de justification des décisions. La décision des autorités communales de rejeter le projet de promotion privée soumis en 1991 est à ce titre exemplaire. Elle devait rappeler à chacun des protagonistes du projet les limites de la négociation, à savoir les options du projet urbain et le schéma directeur de la place. Mais si ce rejet reste considéré comme exemplaire, c'est qu'il a tout de même été question de revoir les options du projet urbain et d'entrer dans une négociation directe avec les promoteurs. Nous ne pouvons qu'insister à nouveau sur la nécessité d'une meilleure instrumentation de la fonction d'effecteur, afin d'assurer une plus grande transparence et une cohérence aux négociations, au travers d'une extériorisation des arguments et des intentions de chacun.

Au delà de ce problème, on relève également une certaine amertume de la part d'architectes, qui, à l'issue de l'exercice de concertation et de négociation, ne reconnaissent plus leur style, leur "écriture" architecturale dans le projet de construction urbaine. Dans le cas de l'îlot St-Michel, la régulation morphologique a parfois pris des allures de consensus mou, tant le promoteur et les autorités communales se retrouvaient main dans la main pour défendre un conformisme frileux, qui ne choque ni les clients de l'un, ni les électeurs de l'autre. Dans ce contexte, on peut se demander, avec un des architectes interrogés, s'il y a encore une place pour l'audace architecturale¹⁶⁵. D'aucuns

¹⁶⁴ DARRIS G., LEON H., (1997), "L'adaptation des outils et des procédures aux évolutions des objets de la production urbaine (Nantes)", in *Qui fait la ville aujourd'hui – Intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine*, Plan urbain, Paris, pp. 71-88.

¹⁶⁵ La question était particulièrement relevante pour un architecte en particulier, dans la mesure où il est également professeur dans une école d'architecture de la ville. Au delà de sa critique du conformisme ambiant, son opinion sur le processus de régulation est assez contrastée, mélange d'admiration pour le travail du coordinateur, d'intérêt pour le mode de fonctionnement du promoteur et de relative déception quant au "produit" final.

ne verront là que l'expression déçue de l'ego d'un artiste... Mais une telle analyse nous paraît un peu rapide. Nous nous demandons en effet si on n'assiste pas ici à un excès de concertation, lié à un brouillage des catégories traditionnelles de forme urbaine et forme architecturale. Si la forme urbaine est traditionnellement de nature collective, la forme architecturale relève elle de la sphère individuelle. Et c'est bien de la tension entre ces deux termes qu'est née la richesse de la ville européenne traditionnelle, cette "jazz city" que Sheer cite en exemple. La simple règle de gabarit a longtemps fait objet de limite entre ces deux catégories. Hélas, elle est complètement désuète dans un site comme l'îlot St-Michel, bordé de bâtiments classés, au sol totalement artificiel, meurtri par vingt années de destructions, étroitement surveillé par ses riverains. Dans ce contexte, l'interface entre public et privé, pour reprendre le terme de Laisney¹⁶⁶, est plus qu'indécise. En témoignage, dans le cadre de la régulation de l'îlot St-Michel, les ajustements entre différents protagonistes de la négociation lors des premières réunions de concertation : le représentant de la Région Wallonne rappellera ainsi au représentant de la Commission Royale des Monuments et des Sites "qu'ils ne sont pas là pour imposer leur vision aux auteurs de projet mais bien pour s'assurer de l'homogénéité de l'ensemble"¹⁶⁷.

Il s'agit donc de revenir à cette définition d'interface entre le domaine public, espace ouvert et continu, et les bâtiments, la forme construite qui matérialise ses limites. Jusqu'ici la régulation morphologique a presque toujours porté directement sur la forme construite, dans le but de contrôler la forme du vide, les places et les rues. Dans un contexte de transformation radicale comme celui de la place Saint-Lambert, il nous paraît souhaitable de définir avant tout les qualités attendues de l'espace ouvert, en terme de fermeture, de longueur de vue, ou d'axialité. Ce travail ébauché par le coordinateur, sous formes de croquis et de schéma explicatifs, gagnerait à être explicité de manière à gagner un véritable statut opératoire, dans la mesure où son caractère d'intérêt public est bien moins discutable que la question des "fuyantes obliques" évoquée en cours de négociation par les représentants de la Commission Royale des Monuments et des Sites.

2.6 Conclusions

Le lecteur aura compris que c'est principalement au niveau des tâches de l'effecteur que nous souhaitons inscrire notre contribution personnelle. L'analyse de la place Saint-Lambert fait état de l'importance de cette fonction dans le cadre de la régulation morphologique. Nous avons néanmoins mis en évidence quelques points faibles du processus, comme sa trop grande dépendance vis-à-vis de personnalités singulières ou les risques liés à un recours aveugle à la négociation.

¹⁶⁶ LAISNEY F. (1994), "Les règlements urbains comme "idées" de ville", *op. cit.*, page 244.

¹⁶⁷ Cette remarque faisait suite à une critique émise par le représentant de la CRMSF, selon lequel "les fuyantes obliques du bâtiment B seraient en concurrence avec la colonnade chapeautant le bâtiment A". Compte rendu de la Réunion Urbanisme du 4 juin 1996.