

Protection juridique du patrimoine historique égyptien et politique de patrimonialisation :le cas de Louxor

Introduction

La ville de Louxor se compose de 25 sites archéologiques classés ,partagés entre les deux rives de la ville et de cinq villages soumis à la loi 117 de 1983 relative à la protection des antiquités égyptiennes (1).

La politique urbaine en matière de sauvegarde de ce patrimoine exceptionnel et de sa mise en valeur s'est développée indépendamment de sa protection juridique, proprement dite. Et ce, en raison des enjeux qu'il représente au niveau économique comme une ressource indéniable de richesse et de notoriété internationale. Par conséquent, des différences d'orientations sont perceptibles selon les nécessités du moment, l'évolution des conceptions de la protection et la perception de ses enjeux par les décideurs et leurs orientations politiques et économiques.

On se demandera comment des lois et règlements relatifs à la protection du patrimoine s'articulent avec les projets d'urbanisme, et quelle est la portée de ces instruments de protection en réalité.

I- Le cadre général de la protection du patrimoine historique égyptien

A- La loi 117 de 1983 relative à la protection des antiquités égyptiennes

Cette loi institue au profit des antiquités ,meubles et immeubles ,dont la conservation présente un intérêt national un seul système de protection contraignant :le classement ,qui subordonne à autorisation préalable tous les travaux effectués sur le monument et dans son environnement immédiat .

Le législateur a établi un lien entre la protection des sites archéologiques et historiques et les règles de l'urbanisme (2) .Par conséquent, sont interdits les constructions neuves, l'aménagement des routes ou la pratique de l'agriculture sur les sites classés. Cette protection est étendue aux abords du monument selon un critère géographique (3) ,à savoir ,les terrains situés dans un cercle d'un rayon de 3 Km autour du site ,et un critère administratif :dans les zones résidentielles ,où l'autorité chargée de la protection des antiquités fixe la distance de manière à assurer la protection de l'environnement du monument .Ces interdictions sont appliquées aussi sur les terrains que l'autorité chargée de la protection des antiquités juge, qu'ils sont susceptibles de contenir des antiquités .

Par ailleurs, la loi exige que les plans d'aménagement des villes, des villages et des quartiers doivent prendre en considération le patrimoine culturel. La mise en œuvre de ces documents doit respecter les servitudes établies par le service des antiquités. L'autorité chargée de l'élaboration des plans d'urbanisme doit lui soumettre ses plans pour un accord préalable.

Par ailleurs, le législateur prévoit aussi l'association de l'autorité responsable de la protection des antiquités à la délivrance des permis de construire pour un avis conforme.

B- Prise en compte du patrimoine archéologique par les plans d'urbanisme (la loi 3 de 1982)

La loi 3 de 1982 distingue trois séries de documents d'urbanisme:

1- Le plan structurel: le décret portant application de la loi 3 de 1982 du 18 novembre 1982 mentionne, dans son article 1er la nature de ce plan, considéré comme la première étape qui précède le plan global. Il a pour but de déterminer les objectifs des politiques urbaines à long terme et d'orienter l'expansion urbaine à toutes les échelles, du territoire au village. Il est composé de rapports analytiques et de cartes fixant les caractéristiques environnementales, sociales, économiques et urbaines ainsi que les objectifs stratégiques, les politiques et les programmes sectoriels temporels de chaque région. La préservation du patrimoine, historique ou archéologique, n'est toutefois pas directement citée parmi les objectifs du plan.

2- Le plan global: est préparé par le gouvernorat. Il fixe les objectifs à long terme en matière d'habitat, du commerce, d'industrie, du tourisme, etc. Dans son article 2, la loi 3 de 1982 reflète clairement l'impératif de prise en compte de la préoccupation de la protection du patrimoine en affirmant dans son troisième alinéa "*le plan global précise aussi des ensembles historiques et archéologiques s'ils existent dans le but de les protéger.*" Il comprend des cartes qui localisent les différentes utilisations des terrains en indiquant les zones résidentielles, commerciales, industrielles, archéologiques et historiques, etc. (4).

3- Le plan détaillé des villes et des villages: fixe des conditions et règles orientant les opérations d'aménagement urbain et du développement. Parmi ces mesures à respecter, on trouve celles relatives aux caractéristiques des zones archéologiques et historiques (5). Toutefois, seule la loi relative à la protection des antiquités mentionne la nécessité de la

concertation avec l'autorité chargée de la protection du patrimoine quand il s'agit d'une planification urbaine d'un site classé ou susceptible de contenir des antiquités.

II- Les acteurs de la planification urbaine de la ville de Louxor

A- Le patrimoine et le tourisme

Depuis 1976, la ville de Louxor est considérée comme une zone touristique (6) et est soumise à la tutelle du ministère de tourisme en application de la loi 2 de 1973 relative à l'exploitation des régions touristiques par le ministère du tourisme (7).

L'arrêté de 1976 n'a pas pris en considération la spécificité culturelle et archéologique de la ville, laissant ainsi la planification urbaine dans le domaine de la compétence du ministère du tourisme sans prévoir pour autant une procédure de collaboration avec l'autorité chargée de la protection des antiquités en ce qui concerne la protection et l'aménagement des zones archéologiques. Dans son article 2, l'élaboration du plan global est assurée par le ministère du tourisme et doit être validé par le ministère de la défense. Or, la politique touristique en matière de la protection des sites archéologiques reste très limitée et généraliste. Son objectif est de mettre en place des dispositions pour augmenter les activités touristiques dans les sites archéologiques sans prévoir des politiques de protection à l'égard de ce patrimoine archéologique considéré comme une richesse non-renouvelable (8). La protection du patrimoine archéologique de la ville devient donc un moyen pour optimiser la rente touristique.

B- Le patrimoine et l'administration locale

L'administration locale est compétente en matière d'élaboration des plans d'urbanisme et peut notamment, localiser les zones archéologiques et sites historiques et définir les prescriptions de nature à assurer leur protection.

En matière d'urbanisme, Le Conseil Supérieur de la ville de Louxor (CSL) (9) se charge de proposer un projet du plan global d'urbanisme. En ce qui concerne la protection du patrimoine archéologique et historique, l'article 9 du décret incite le président du CSL à *"fournir une meilleur exploitation du potentiel touristique, de superviser les sites archéologiques, d'organiser leurs visites et empêcher toute violation qui pourrait les affecter"*. Le texte octroie au président du CSL une compétence que la loi 117 reconnaît à l'autorité chargée de la protection des antiquités égyptienne, en l'occurrence le Conseil suprême des Antiquités (CSA). Il passe sous silence la question de la coordination des

actions à mener en faveur de la protection du patrimoine culturel de la ville. Cette confusion a engendré plusieurs conflits d'intérêts entre le CSL et le ministère de la Culture dans la façon de percevoir la protection de ce patrimoine. En 2001, le juge administratif a statué sur la légalité d'une décision du président du CSL prise unilatéralement concernant la démolition d'une maison se situant sur la rive ouest de la ville de Louxor (10). Il estime que la décision du président du CSL viole la loi 117, notamment l'article 17 (11), car le législateur a octroyé la compétence de mettre fin, par voie administrative, aux violations des sites archéologiques et historiques et de leur environnement au président du Conseil Suprême des Antiquités (12).

III- La prise en compte du patrimoine archéologique par les plans d'urbanisme: du passé au présent

A- Première expérience

Le premier plan d'aménagement de la ville de Louxor a été élaboré en 1967, par le Centre Franco-égyptien d'Etude des temples de Karnak (CFEETK) (13), en application du Protocole franco-égyptien qui confiait au CFEETK la possibilité d'étudier la protection du site et de son environnement (14). Pour ce faire, les responsables égyptiens ont demandé au centre d'établir un schéma directeur de la ville. En effet, plusieurs mesures ont été prévues par le plan pour sauvegarder les monuments antiques et les zones archéologiques: orienter l'extension de la ville vers le sud et mettre en place des infrastructures touristiques et commerciales afin d'attirer la population et faciliter les opérations d'expropriation, lier les deux rives de la ville par la construction d'un pont et la définition de servitudes *non aedificandi* et *non altius tollendi* afin de protéger les zones susceptibles de contenir des antiquités.

Suite à un remaniement ministériel et au changement des fonctionnaires responsables de l'urbanisme au niveau local, le Schéma directeur de la ville de Louxor a été ignoré dans les prochaines opérations d'urbanisme par les nouveaux fonctionnaires responsables des permis de construire, ce qui a eu des conséquences néfastes sur l'environnement des sites archéologiques de la rive est de la ville de Louxor comme le constatait l'archéologue Jean Lauffray *"des constructions en béton avec fondations profondes sont tolérées à proximité du temple de Karnak dans des zones non aedificandi. Des habitations sont construites sans permis par des officiers de l'armée entre la corniche et les berges du Nil.*

Plus grave encore des constructions des bâtiments officiels se sont élevées aux abords immédiats et sur le tracé du dromos - il ne pourra plus être dégagé sur sa totalité". (15)

B- Priorité à l'aménagement touristique

Le deuxième document d'aménagement urbain a été adopté en 1984 par le ministre chargé de l'urbanisme. Il a été préparé par le ministère du tourisme et non pas par l'administration locale comme le prévoyait la loi 3 de 1982. Le texte de l'arrêté se référait aux plusieurs lois et règlements qui se contredisent sur la nature et le contenu des plans d'aménagement et ne prenait pas en considération la loi 117 de 1982 qui prévoit la nécessité de respecter les abords des monuments historiques classés dans les plans d'aménagement. Le choix de confier l'élaboration du premier plan de la ville au ministère de tourisme révèle bien le rôle que peuvent jouer les sites archéologiques pour varier l'offre touristique, désormais centrée sur le tourisme culturel et ce, en négligeant les problèmes relatifs au tourisme de masse (16), à l'extension urbaine et agricole et leurs conséquences sur la préservation des sites antiques comme le rappelait le directeur du Service des antiquités égyptiennes, Shehata Adam, en 1981, en affirmant que *"to me the most dangerous problem that affects our monuments is the expansion of agriculture in Egypt, as well as the urban development, industrial and structural development of modern buildings, either in villages or in towns"* (17)

C- Endiguer l'expansion urbaine

Le troisième plan global de la ville, adopté le 17 mars 1991 par le ministre chargé de l'urbanisme, a été élaboré par la General Organization for Physical Planning (GOPP) (18). La loi 117 de 1983 est mentionnée dans l'arrêté laissant penser que les contraintes patrimoniales sont prises en considération. Cela n'empêche pas que le décret se référait à d'autres lois et règlements qui se contredisent en matière de supervision des sites historiques et archéologiques. Une ville nouvelle (19) a été créée à l'issue de ce nouveau plan pour accueillir des administrations et des résidences accessibles aux classes populaires et moyennes ainsi que des infrastructures touristiques (20). On peut voir dans cette création une tentative, amorcée par le premier schéma directeur de la ville en 1967, d'orienter l'expansion urbaine vers de nouveaux espaces périphériques de la ville pour limiter les constructions dans l'environnement des zones archéologiques. Cette politique sera poursuivie par la création de deux autres villes nouvelles (Tud et New Louxor).

D- Louxor, un musée à ciel ouvert

Aujourd'hui, les opérations d'urbanisme de la ville de Louxor sont orientées par le plan global connu sous l'intitulé "*Comprehensive Plan of Luxor City project*", adopté le 13 avril 2005 par le ministre chargé de l'urbanisme (21). Elles ont pour but de répondre aux besoins liés à l'étalement urbain, au tourisme, à l'agriculture et à la protection du patrimoine archéologique de la ville à l'horizon de 2017 (22).

Le concept du patrimoine est défini en trois principes: *Preservation, Interpretation, Development and use* (23). La sauvegarde doit concerner non seulement les monuments, qui sont protégés et mis à jour par le CSA et les missions étrangères, mais aussi leur environnement par l'instauration d'un système de zonage. Le plan global place, donc, le site archéologique dans un contexte plus large

Parmi les recommandations retenues dans le domaine de la protection du patrimoine, on cite deux orientations:

1- l'établissement d'un arrondissement (District) dédié aux sites archéologiques se situant sur la rive est de la ville de Louxor qui sera constitué de 6 zones allant du nord au sud des tempes de Karnak et de Louxor. En vue de cela, toutes les opérations de construction doivent être soumises à des prescriptions limitant l'étalement urbain ainsi que la mise en place des espaces pour le développement touristique, dédiés notamment à l'installation d'équipements touristiques marchands. L'objectif de ce projet est de transformer le centre de la ville de Louxor en un musée à ciel ouvert (24).

2- A cet effet, le plan préconise de procéder à des opérations d'expropriation pour cause d'utilité publique de tous les bâtiments, notamment ceux qui se trouvent sur le chemin de l'allée des Sphinx qui relie jadis les temples de Karnak et de Louxor. Ces opérations engagent aussi l'Etat à trouver des solutions alternatives pour reloger les habitants expropriés dans les villes nouvelles ou de les indemniser.

Ces éléments nous interpellent du point de vue juridique, car ils impliquent toute une série d'interrogations qu'il est possible de réunir autour de deux questions: ces recommandations respectent-elles les lois et règlements relatifs à la protection du patrimoine culturel égyptiens? Est-ce que ce document se borne-t-il à édicter des mesures qui entrent dans le champ du cadre légal ou si, au contraire, il comporte aussi des mesures étrangères aux matières fixés par le droit de l'urbanisme et le droit du patrimoine culturel?

1- L'étude ne se base pas sur un modèle normatif de référence auquel ce plan d'aménagement doit être conforme. Elle ne cite pas des lois et règlements en vigueur, notamment le droit de l'urbanisme égyptien qui définit les secteurs ou les matières de la vie et des relations sociales que les autorités locales sont habilitées à régir. Ainsi, l'étude fixe des règles extra-juridiques relatives au mode d'organisation de la coopération entre les différents acteurs, appartenant aux secteurs publics et privés, appelés à mettre en œuvre ce projet par la création d'un organisme ad hoc "*Preservation & Development Authority*", indépendant et responsable devant le CSL et le gouvernement central.

2- L'idée de créer un arrondissement archéologique ne trouve pas sa source dans la loi égyptienne relative à la protection des antiquités (25). Le plan introduit une rupture avec l'automatisme du périmètre à dimension constante. Le rayon de protection des temples de Karnak et de Louxor est désormais modifié pour préserver le paysage culturel de ces deux sites (26).

Conclusions

La protection du patrimoine archéologique et historique en Egypte, en général, et de la ville de Louxor, en particulier, se heurte à certaines limites tenant à des facteurs divers. On citera ici l'insuffisance des moyens financiers dont disposent les responsables de la protection, qui engendrent autant de retard dans l'élaboration des cartes, des inventaires et des fichiers nationaux, et que viennent aggraver une certaine inconscience du pouvoir politique et la faiblesse des sanctions pénales punissant les violations des sites historiques et leurs abords.

Aujourd'hui, la question de la protection du patrimoine culturel est bien définie dans les règles de l'urbanisme après l'adoption du nouveau "code de construction", à savoir la loi 119 de 2008. Ainsi, de nouveaux concepts comme le paysage culturel, les secteurs sauvegardés, les ensembles historiques et archéologiques trouvent leur place dans le droit égyptien. Reste à savoir si les mécanismes d'application de ces règles réussiront à mettre fin à la confusion des politiques urbaines en matière de la protection du patrimoine.

Notes

(1)- Les premiers décrets de classement des sites archéologiques de la ville datent de 1960: l'arrêté 253 de 1960 du ministre de la culture relatif à la mise en place d'une zone tampon autour de la partie est de la nécropole de Thèbes, suivi par un autre décret 367 de 1981 du président de la République qui élargissait les servitudes de la nécropole de Thèbes. Le dernier décret est celui du 1^{er} ministre qui date de 2000 (653 de

2000) considérant la rive ouest comme une réserve archéologique et la mettant sous les dispositions de la loi 117 de 1983. Quant aux temples de Karnak et de Louqsor qui se situent sur la rive est de la ville, ils sont protégés par le seul arrêté du ministre de la culture 7 de 1961 établissant des servitudes autour des deux temples et les mettant directement sous la tutelle du ministère chargé des affaires culturelles.

(2)- art. 20 de la loi 117 de 1983

(3)- al. 2 art. 20 de la loi 117 de 1983

(4)- art. 11 du décret du 18/11/ 1982 portant application de la loi 3 de 1982

(5)- art.7B, al.6 du décret du 18/11/ 1982 portant application de la loi 3 de 1982

(6)- L'arrêté du ministre de tourisme 134 de 1976 considérant la ville de Louxor une région touristique,

(7)- La loi 2 de 1973 a doté le ministère du tourisme de la prérogative de l'aménagement urbain et de l'exploitation des régions reconnues comme des régions touristiques. Selon les dispositions de cette loi, le ministère a les compétences exclusives d'élaborer un plan global d'urbanisme (art. 1 al. 1). IL a la prérogative d'organiser l'exploitation touristique de ces régions et de mettre en place les conditions de construction (art. 1 al. 2).

(8)- Eman Helmy, "An Assesment of Sustainable Tourism. Planning for the Archeological Heritage: The Case of Egypt", in Journal of Sustainable Tourism, vol.10, No. 6, 2002

(9)- En réalité, le changement du statut de la ville de Louxor par le décret 153 de 1989 n'a pas affecté la nature juridique de l'instance qui gère la ville et les attributions de son président. En effet, le Conseil Suprême de la ville de Louxor est un service déconcentré de l'Etat. Son président, nommé par le président de la République, est le représentant de l'Etat dans la ville et veille à l'exécution des règlements et décisions gouvernementales (art. 3). Les représentants de différents ministères et organismes publics siègent dans le conseil de la ville, avec une sur-représentation des ministères et offices appartenant aux domaines de la Culture et du tourisme (art. 7 du décret 153 de 1989).

(10)- Arrêt de la Haute Cour Administrative du 8 juillet 2001

(11)- Art. 17 de la loi 117 de 1983 dispose: "*Sans préjudice des peines prévues dans la présente loi ou dans les autres lois, le Président du Conseil d'administration de l'organisation [Conseil Suprême des Antiquités] peut, sur décision de la Commission permanente des antiquités et sans qu'il lui soit besoin de s'adresser à la justice, mettre fin par la voie administrative à tout empiètement sur un site archéologique ou un monument historique. La Police des antiquités est chargée d'appliquer cette décision. Le contrevenant est tenu de remettre l'immeuble en l'état antérieur, faute de quoi l'organisation peut procéder à cette remise en état aux frais du contrevenant"* .

(12)- La portée de cet arrêt ne peut être négligée puisqu'il élucide une situation que les différents arrêtés ministériels passent sous silence, à savoir la prise en considération de l'accord du CSA dans toute action relative à la protection des antiquités. Cette solution sera consacrée par la loi 3 de 2010 portant modification de la loi 117, notamment l'article 17. Désormais, Seuls le ministre chargé des affaires culturelles et le secrétaire général du CSA auront la prérogative de mettre fin à toute violation dans les sites archéologiques et historiques et ce, en notifiant aux autorités locales leur décision. C'est à celles-ci que sera

déléguée la mission d'application de la décision sur place.

(13)- Le CFEETK a été créé le 31 juillet 1967

(14)- Art. 7 de l'Accord de coopération culturelle, scientifique et technique entre la France et l'Egypte, du 19 mars 1968. Cet accord a été publié dans le Journal Officiel égyptien

(Al Waqae Al Masriya) le 3 avril 1969.

(15)- Jean Lauffray, "Remarques sur la protection des sites archéologiques en zones urbaines", in Prospection et sauvegarde des antiquités de l'Egypte, actes de la table ronde organisée à l'occasion du centenaire de l'IFAO, 8-12 janvier 1981, pp. 131-132

(16)- En 1981, le site de Thèbes Ouest enregistrait en moyenne 2500 à 3000 visiteurs par semaine pendant la saison touristique qui commence à partir du mois de septembre jusqu'au mois de mai, voir Christian Le Blanc, "une collaboration franco-égyptienne dans la vallée des Reines, pour l'enregistrement et la protection des tombeaux brulés", Prospection et sauvegarde des antiquités de l'Egypte, actes de la table ronde organisée à l'occasion du centenaire de l'IFAO, 8-12 janvier 1981

(17)- Shehata Adam, "Problems related to the preservation of egyptian antiquities in Egypt", idem p. 165

(18)- La GOPP est un organisme étatique, créé en 1973, chargé de l'élaboration des plans structurels au niveau national et de la coordination des opérations de l'urbanisme.

(19)- l'idée de créer des villes nouvelles pour répondre à des problématiques touchant le secteur de l'habitat a été lancé dans les années 1970, voir G. El Kadi, la recherche urbaine en Egypte: un état de la question, 1995, éd. Interurba Urbama.

(20)- Voir, Sandrine Gamblin, Tourisme international, Etat et sociétés locales en Egypte: Louxor, un haut lieu disputé, thèse de doctorat- Institut d'Etudes Politiques de Paris, décembre 2007, p.295 et s.

(21)- Arrêté du ministre chargé de l'urbanisme 34 de 2005.

(22)-Ce plan s'inscrit dans un projet soutenu par le Programme des Nations Unies pour le Développement. A l'origine. Il est le résultat d'une étude réalisée par l'agence américaine Abt Associates à la demande du ministère chargée de l'urbanisme en 1997 Abt Associates Inc, The Comprehensive Development Plan for the City of Luxor: Investment Portfolio for the Creation of an Open Museum and heritage District in Luxor City, Egypt, december 1999, p.14 .

(23)- Abt Associates Inc, The Comprehensive Development Plan for the City of Luxor: Final Structure Plan, vol. 2, february 2000, p. 107.

(24)- Abt Associates Inc, The Comprehensive Development Plan for the City of Luxor: Investment Portfolio for the Creation of an Open Museum and heritage District in Luxor City, Egypt, December 1999, p.10.

(25)- Bien qu'on trouve la notion de réserve archéologique dans l'arrêté de classement de la vallée de Thèbes .

(26)- La mise en œuvre de ce plan d'aménagement a suscité une grande réaction de la part des habitants de la ville et des missions étrangères en raison des décisions d'expropriation à grande échelle des bâtiments

de tout genre même ceux qui représentent un intérêt historique et culturel à l'instar du village d'Al Gurna qui forme avec les tombes et temples de la montagne thébaine un paysage culturel exceptionnel, ou les maisons qui datent de la fin du 19e et début du 20e siècles. Cette réaction est due à notre avis au manque de concertation avec la population local lors de la préparation de l'étude à l'origine de ce plan, ce que prévoyait clairement la loi 3 de 1982.