التصرف في الملك العمومي البحري بولايات سوسة والمنستير والمهدية

تمتد سواحل ولايات سوسة والمنستير والمهدية على طول 215 كلم أي ما يمثل 16 % من السواحل التونسية. وتحتل هذه السواحل موقعاً متميزاً لاستقطاب الأنشطة العمرانية والاقتصادية إذ يتمركز بها حوالي 54 % من سكان هذه الولايات. وبلغت في سنة 2015 نسبة الواجهة البحرية المبنية 45 % بولاية سوسة و77 % بولاية المنستير و41 % بولاية المهدية مقابل معدل وطني بنحو 30 %.

وبقدر ما ساهمت هذه السواحل في دفع حركة التنمية بالولايات المذكورة فإنّ كثافة الضغوطات المسلطة عليها جعلتها عرضة لمخاطر بيئية حقيقية أدت إلى إنخرام توازن بعض المنظومات الطبيعية الهشة. فعلاوة على ما تشهده ضفاف البحر ومياهه من تلوث بمختلف أشكاله فقد تفاقمت ظاهرة الانجراف البحري واندثار الكثبان الرملية مما أدى إلى تراجع مساحات الشواطئ وإلى تعرّض المنشآت المقامة قرب السواحل إلى التهديد المباشر لحركة الأمواج.

ولمجابهة هذه التحديات أقرت السلطات العمومية إجراءات تهدف في مجملها إلى ترشيد حركة التعمير على الواجهة البحرية وإلى تنظيم استغلال الملك العمومي البحري بما يضمن المحافظة على التوازنات البيئية. وتمثل مجلة التهيئة الترابية والتعمير الصادرة بموجب القانون عدد 122 لسنة 1994 المؤرخ في 28 نوفمبر 1994 والقانونان عدد 72 و73 لسنة 1995 المؤرخان في 24 جويلية 1995 والمتعلقان على التوالي بإحداث وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي وبالملك العمومي البحري أهم التشريعات التي تمّ سنها للمحافظة على الملك العمومي البحري.

وفي هذا الإطار تولت الدائرة تقييم المجهودات التي تمّ بذلها لحماية الملك العمومي البحري بولايات سوسة والمنستير والمهدية وذلك خلال الفترة 2010-2015. وتم التركيز أساسا على النظر في مدى توفق الوكالة المذكورة من خلال فروعها بهذه الولايات في تأمين التصرف السليم في فضاءات الملك العمومي البحري وخاصة ضفاف البحر والشواطئ. كما شملت أعمال الدائرة النظر في مدى نجاعة الإجراءات المتخذة من أجل تنظيم استغلال الملك العمومي البحري والتصدي للتجاوزات المتصلة خاصة بالبنايات وبالإحداثات المخالفة للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل والتي من شأنها الإضرار بالتوازنات الطبيعية والبيئية في هذا المجال.

أبرز الملاحظات

- الإطار القانوني والمؤسساتي

أثبتت المعاينة الميدانية وجود نقص على مستوى تجسيم حدود الملك العمومي البحري بالولايات الثلاث محل الرقابة وتحيينها. فقد اندثرت أو تآكلت عديد العلامات المجسمة لهذه الحدود وأضحت الحدود التي تم ضبطها بمقتضى أوامر ببعض المناطق غير مطابقة للواقع الميداني بفعل عامل الانجراف البحري أو بتدخل متعمد أحيانا.

وبعد مرور أكثر من 20 سنة على إحداث وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي لا يزال نشاط الفروع الجهوية المسؤولة عن حماية الملك العمومي البحري يشكو ضعفا في مستوى التنظيم والإدارة.

وشاب تدخلات المؤسسات المعنية مباشرة بالملك العمومي البحري نقص في التنسيق من أبرز مظاهره إنجاز بعض المشاريع العمومية المؤثرة على التوازنات البيئية لهذا الملك دون الحصول على الموافقة المسبقة للوكالة.

وتوصي الدائرة بإعادة تركيز علامات تحديد الملك العمومي البحري وبتمكين الفروع الجهوية للوكالة المعنية من مقومات العمل الحديثة مع ضمان تنسيق أفضل بين مختلف المتدخلين خاصة فيما يتعلق بإقامة المشاريع والتجهيزات العمومية والتصدي للمخالفات.

- إشغال الملك العمومي البحري

لا تزال أمثلة إشغال الشواطئ التي تعد آليّة هامة لإحكام التصرف في الملك العمومي البحري غير معتمدة رسميا مما أدى إلى عدم خضوع تراخيص الإشغال الوقتي إلى معايير علمية وموثقة تساعد على التحديد المسبق للمواقع الممكن استغلالها وعلى ضبط الأنشطة الممكن ممارستها قرب البحر وترتب عن ذلك نقص في شفافية عملية إسناد التراخيص.

ولم تشهد اللزمات المبرمة تحيينا في شروطها رغم التغييرات التي طرأت عليها طيلة فترات الاستغلال الذي يتواصل منذ ما لا يقل عن 23 سنة لتصل مدته إلى 38 سنة بالنسبة إلى الميناء الترفيهي بسوسة الشمالية. فلم يتم مراجعة المعلوم السنوي المتأتي من لزمتي القنطاوي ومارينا المنستير

منذ إبرامهما على التوالي في سنة 1978 وسنة 1989 وبقيت بالتالي قيمة المحاصيل السنوية الراجعة إلى الدولة (874 د و3.993 د تباعا) في مستوى ضعيف خاصة بالمقارنة مع القيمة الاقتصادية للأملاك الموضوعة على ذمة الشركتين المستغلتين.

وتتسم المعاليم الموظفة بعنوان الإشغال الوقتي للملك العمومي البحري بعدم تناسبها مع المردود الحقيقي للاستغلال إذ لم تحين منذ سنة 1992. وأدى تدني هذه القيمة مقارنة بما تفرزه الأنشطة المقامة في الملك العمومي البحري من إيرادات لصاحبها إلى ارتفاع هام في عدد طلبات الإشغال الوقتي لبعث مشاريع استثمارية لا تتطلب أحيانا تواجدا قرب البحر.

وتدعو الدائرة إلى الإسراع باعتماد أمثلة إشغال الشواطئ وتطبيق معايير واضحة وموضوعية في إسناد الرخص مع مراجعة المعاليم المطبقة سواء في اللزمات أو في الإشغال الوقتي في اتجاه ملاءمتها مع القيمة الاقتصادية التي أضحت تمثلها مكونات الملك العمومي البحري.

- **مراقبة الملك العمومي البحري**

بلغ مجموع المخالفات المحرر في شأنها محاضر خلال الفترة 2010-2015 بالولايات الثلاث 941 مخالفة. غير أن عدد المخالفات التي تمت إزالتها لم يتجاوز في معدله 28 % بسبب عدم اتخاذ السلطات الجهوية قرارات الهدم المقترحة عليها كما هو الحال في ولاية المنستير أو بسبب ضعف نسب تنفيذ قرارات الهدم الصادرة مثلما لوحظ في ولاية سوسة أين صدر خلال الفترة 2012-2015 مجموع 226 قرار إزالة لم ينفذ منها سوى 60 قرارا.

وترتبط نجاعة حماية الملك العمومي البحري بسرعة إزالة المخالفات المرتكبة وذلك بالنظر إلى ما قد يترتب عنها من إضرار بالبيئة البحرية يصعب معالجتها فيما بعد كالبناء بالصلب والتعدي على الكثبان الرملية. غير أنّه تبيّن بطء إنجاز عمليات الإزالة التي تطلبت في كل الحالات شهرا و أحيانا سنتين.

وتؤكّد الدائرة على ضرورة تظافر مجهودات كل الأطراف المعنية من سلطة جهوية وأجهزة أمنية وفروع الوكالة من أجل التصدي للاعتداءات على الملك العمومي البحري وحمل المخالفين على جبر الأضرار اللاحقة به.

I- الإطار القانوني والمؤسساتي

تمثل وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي المحدثة بمقتضى القانون عدد 72 لسنة 1995 سالف الذكر الجهاز المسؤول عن تنفيذ سياسة الدولة في ميدان المحافظة على الشريط الساحلي بصفة عامة وعلى الملك العمومي البحري بصفة خاصة. ويتوفر لديها للغرض شبكة من الفروع الجهوية تمارس بالخصوص مهام المراقبة الميدانية ومعالجة ملفات الإشغال الوقتي قبل إحالتها على السلط المركزية.

وخلصت الفحوصات المنجزة في هذا المجال إلى ملاحظات تتعلق بضبط حدود الملك العمومي البحري وبتنظيم وبتسيير الفروع الجهوية للوكالة وبالأنظمة المعلوماتية وبأعمال التنسيق بين مختلف الهيئات المتدخلة في المجال.

أ-تحديد الملك العمومي البحري

وفقا لأحكام القانون عدد 73 لسنة 1995 سابق الذكر يحدد الملك العمومي البحري بمقتضى أمر. ويجسم هذا التحديد ميدانيا بعلامات تشرف على تركيزها الوزارة المكلفة بالتجهيز. ولئن تم خلال الفترة 1981-1995 ضبط حدود الملك العمومي البحري لكافة المعتمديات الساحلية بالولايات الثلاث محل الرقابة فقد تبين أنّ تجسيم حدود الملك ميدانيا وتحيين إحداثياته شابته نقائص.

فقد لوحظ أنّ 70 % من العلامات المجسمة لحدود الملك العمومي البحري بولاية سوسة اندثرت أو تآكلت (289 علامة من مجموع 416 علامة على طول 75 كلم). وأضحت الحدود التي تضمنها أمر التحديد ببعض مناطق الولاية غير مطابقة للواقع الميداني بفعل عامل الإنجراف البحري.

أما بمعتمدية المنستير ورغم ما طرأ من تغييرات طبيعية تفرض إعادة التحديد فقد توقفت عمليات مراجعة حدود الملك العمومي البحري عند مرحلة التحديد الوقتي التي تم استكمالها مند سنة 2002. ولم يتم إلى غاية انتهاء أعمال الرقابة في ماي 2016 إصدار أمر التحديد الجديد.

وكشفت المعاينة الميدانية في ولاية المهدية عن وجود علامتي تحديد (197 و198) مركزتين داخل البحر بمسافة تصل إلى 17 مترا. ولم تقدم كل من الإدارة الجهوية المكلفة بالتجهيز والمصلحة الجهوية لديوان قيس الأراضي والمسح العقاري تبريرا لذلك خاصة أن تواجد هاتين العلامتين داخل

البحر لا يتطابق مع التعريف القانوني للملك العمومي البحري . وقد مكّنت هذه الوضعيّة من إقامة بنايات خاصة داخل منطقة التحجير.

وتدعو الدائرة الوزارة المكلفة بالتجهيز إلى التحري في هذه الوضعية لما قد تنطوي عليه من مخاطر تغيير المواقع الأصلية للعلامات بهدف تحقيق مصالح شخصية من خلال إقامة بنايات داخل الملك العمومي البحري وارتفاقاته.

كما توصي الدائرة بتعهد أوامر التحديد بالتحيين الضروري بما يراعي التغييرات الطبيعية التي طرأت عليه وبالإسراع في إعادة وضع العلامات المجسمة لحدود الملك العمومي البحري.

ب- تنظيم الفروع الجهوية للوكالة وتسييرها

تضطلع الوكالة وفق أحكام القانون عدد 72 لسنة 1995 المتعلق بإحداثها بكل الأعمال التي يتطلبها إحكام استعمال المجال الترابي للشريط الساحلي وتحقيق أهداف أمثلة التهيئة الترابية من ضمان التناسق في تركيز المشاريع الكبرى للبنى الأساسية به ومن المحافظة على توازناته البيئية.

وقد تبيّن أنّه وخلافا لأحكام الفصل الأول من القانون المذكور أعلاه لم يتم إصدار أمر لتحديد منطقة الشريط الساحلي مما جعل مجال تدخل الوكالة وفروعها الجهوية مقتصرا على الملك العمومي البحري أي في حدود ما تم تعريفه بموجب القانون عدد 73 لسنة 1995. ولا يشمل بالتالي تدخل الوكالة المناطق الداخلية ذات التفاعلات المناخية والطبيعية والبشرية مع البحر مثل الغابات الساحلية والرؤوس البحرية والمناطق الرطبة الساحلية.

وقد أفادت الوكالة أنها بصدد دراسة مشروع الأمر المتعلق بتحديد الشريط الساحلي بعد أن تم إعداده من قبل مصالحها.

وبعد مرور أكثر من 20 سنة على إحداث الوكالة لا يزال نشاط الفروع الجهوية المسؤولة عن حماية الملك العمومي البحري يشكو ضعفا في مستوى التنظيم والإدارة حيث لم يتم تحديد صلاحيات هذه الفروع ومهامها وضبط توزيع العمل داخلها. ولم يتم وضع دليل موحد لإجراءات تدخلها في حماية الملك وإدارته وفي ردع المخالفات مما ترتب عنه إتباع الفروع الثلاثة المعنية بالرقابة إجراءات مختلفة سواء عند إبرام الصلح أو عند النظر في مطالب الإشغال الوقتي للملك العمومي البحري.

وحال النقص في الأعوان بالفروع الجهوية دون وضع خطط عمل تعتمد خاصة جدولة مسبقة لزيارات المراقبة الميدانية. فقد عهدت بمهام المراقبة الشاملة والدورية والتي تغطي منطقة يتراوح طولها حسب الفروع بين 65 كلم و75 كلم ويشغلها ما بين 91 و136 شاغلا وقتيا في أفضل الحالات إلى عونين.

وفي ظل عدم تركيز أنظمة المعلومات الجغرافية وفي غياب قواعد البيانات التي يتطلبها حسن التصرف خاصة فيما يتعلق بتراخيص الإشغال الوقتي للملك العمومي البحري تعتمد الفروع المعنية بالرقابة طريقة عمل يدوية لا تساعد على النفاذ للمعلومات بشكل سريع.

وتوصي الدائرة بهذا الخصوص باتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان أداء المهام المنوطة بعهدة الوكالة وإعداد دليل إجراءات ووضع هيكل تنظيمي نموذجي للفروع الجهوية ومعايير يتم على أساسها تحديد مواردها البشرية ووسائل العمل اللازمة بها وذلك خاصة في ظل ما لوحظ من تفاوت بين الفروع في عدد المراقبين ووسائل النقل مقارنة بمساحة منطقة التدخل[1].

ج- التنسيق بين الجهات المعنية بحماية الملك العمومي البحري

إضافة إلى الوكالة التي أخضع قانون إنشائها جميع الإحداثات ومشاريع التهيئة والتجهيز بالشريط الساحلي إلى موافقتها الوجوبية والمسبقة، تتدخل في حماية الملك العمومي البحري كل من الوزارة المكلفة بالتجهيز والجماعات المحلية. وتتولى الوزارة المعنية وفق القانون عدد 73 لسنة 1995 سالف الذكر لإسناد قرارات التصفيف اللازمة لإقامة بناءات أو منشآت حذو الملك العمومي البحري سواء كان محددا أم لا في حين تمنح الجماعات المحلية رخص البناء. علما بأن جميع المناطق الساحلية بولاية سوسة وأغلب المناطق المعنية بولايتي المنستير والمهدية شملتها أمثلة تهيئة عمرانية مصادق عليها.

وقد شاب التنسيق بين تدخلات الأطراف الثلاثة المذكورة نقائص ساهمت في إنجاز بعض المشاريع العمومية داخل الملك العمومي البحري دون الحصول على الموافقة المسبقة للوكالة. ويذكر في هذا الصدد مشاريع تهيئة طريق هرقلة -شط مريم بولاية سوسة والطريق الرابطة بين سقانص وخنيس والطريق الشاطئية لمطة صيادة والطريق الشاطئية صيادة البقالطة وطريق البحيرة البغدادي

---

[1] عون مراقب واحد وسيارة في سوسة أين يبلغ طول الشواطئ 75 كلم مقابل عونين مراقبين وسيارتين ودراجة نارية في المهدية التي تحتوي على شواطئ بطول 65 كلم.

بولاية المنستير. ولا يساعد ذلك على تحقيق الحماية البيئية للمناطق المتصلة بالبحر. كما يحول دون قيام الوكالة بمهامها المتصلة بالتصرف في هذه الفضاءات والسهر على تهيئتها واستعمالها وفق القوانين والتراتيب الجارى بها العمل.

وأشارت الوكالة بهذا الخصوص إلى أنها بادرت في عديد المناسبات بمراسلة الوزارة المكلفة بالتجهيز لدعوتها لمزيد من التنسيق والتشاور قبل برمجة المشاريع.

كما تجسد غياب التنسيق في عدم تمكن فروع الوكالة من الحصول على الإحداثيات الجغرافية للعلامات المحددة للملك العمومي البحري رغم سعيها لذلك لدى ديوان قيس الأراضي ورسم الخرائط. كما لم تتم موافاتها بنسخ من قرارات التصفيف وبرخص البناء الممنوحة بعنوان المناطق المجاورة لهذا الملك.

كما لم يتم العمل بمنشور وزير التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية عدد 45 المؤرخ في 26 ماي 2014 بخصوص تنسيق عمليات مراقبة الملك العمومي البحري وارتفاقاته والذي أوصى بإجراء زيارات نصف شهرية مشتركة بين الوكالة والمصالح الجهوية للوزارة المكلفة بالتجهيز. فبعد إجراء زيارات لم تتجاوز في أفضل الحالات الزيارتين تم منذ سنة 2015 التوقف عن انجاز هذه الزيارات..

وسجّل في الولايات الثلاث تعمد بعض الأفراد بناء مساكن داخل مناطق الإرتفاق الخاضعة لرقابة مصالح الوزارة المكلفة بالتجهيز. ورغم تولي الإدارات الجهوية لهذه الوزارة خلال الفترة 2013-2015 تحرير محاضر بخصوص 10 مخالفات من هذا الصنف فإنّه لم يتم إلى غاية موفى شهر ماي 2016 اتخاذ إجراءات لإزالة المنشآت المعنيّة.

II- إشغال الملك العمومي البحري

أجاز القانون عدد 73 لسنة 1995 المشار إليه آنفا الاستعمال الخاص للملك العمومي البحري في إطار إشغال وقتي أو لزمة. وقد بلغ في موفى سنة 2015 عدد تراخيص الإشغال الوقتي سارية المفعول على المستوى الوطني 1.018 ترخيصا أسند 13 % منها بولاية سوسة و9 % منها بولاية المنستير و12 % منها بولاية المهدية. ووصل عدد اللزمات في طور الاستغلال في كامل البلاد إلى 12 لزمة تتوزع أربع منها مناصفة بين ولايتي سوسة والمنستير.

وأفرزت الفحوصات المنجزة بهذا الخصوص ملاحظات تتعلق بإسناد تراخيص الإشغال الوقتي وبتحصيل المعاليم المستوجبة وباستغلال الملك العمومي البحري في إطار لزمات.

أ- تراخيص الإشغال الوقتي

أحيط استعمال الملك العمومي البحري بعدة ضمانات قانونية وإجراءات إدارية وفنية صدر آخرها بمقتضى الأمر عدد 1847 لسنة 2014 المؤرخ في 20 ماي 2014 المتعلق بالإشغال الوقتي للملك العمومي البحري. وتنظر الوكالة عن طريق فروعها الجهوية في مطالب الترخيص بتعاطي أنشطة إقتصادية داخل الملك قبل عرضها على موافقة الوزير المكلف بالبيئة وتؤمن أيضا مراقبة مدى التزام الشاغلين بشروط الترخيص خاصة في تحجير البناء بالصلب.

وتعتبر أمثلة إشغال الشواطئ التي تحدد بمقتضاها أجزاء الملك العمومي البحري المراد إشغالها إحدى الوسائل المساعدة على دراسة طلبات الحصول على التراخيص الموجهة إلى الوكالة وذلك مثلما نص عليه الأمر 1847 لسنة 2014 المؤرخ في 20 ماي 2014 المتعلق بالإشغال الوقتي للملك العمومي البحري.

ولوحظ أنّ مشاريع الأمثلة التي تم إعدادها منذ سنتي 2002 بالنسبة إلى ولايتي المهدية والمنستير وسنة 2003 بالنسبة إلى ولاية سوسة لم تتم المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالبيئة. وأرجعت الوكالة في ردها هذا الوضع إلى أن "التجربة بينت عدم قابلية هذه الأمثلة للتطبيق". ويتواصل تبعا لذلك استغلال الملك العمومي البحري في غياب معايير معتمدة رسميا تساعد على ترشيد التصرف فيه مثل التحديد المسبق للمواقع القابلة للاستغلال وضبط الأنشطة المخوّل ممارستها قرب البحر ورسم المساحة اللازمة لكل نشاط وكذلك خاصيات الأجهزة والإنشاءات التي يمكن تركيزها.

وقد ترتّب عن عدم اعتماد هذه الأمثلة قيام الراغبين في الحصول على تراخيص برصد واختيار مواقع أنشطتهم داخل الملك ثم تقديم طلب موافقة لإشغالها في حين كان حريا بفروع الوكالة حصر الأماكن المطروحة للإستغلال بصفة مسبقة وإشهارها للعموم وذلك ضمانا لمبادئ الشفافية والمساواة. كما أسندت تراخيص في الإشغال الوقتي دون مراعاة لجمالية الواجهة البحرية ولسهولة الحركة على الشاطئ.

وأكّدت الوكالة في إجابتها حول هذا الموضوع أنها تتعهد بإعداد كراس شروط لتحسين المظهر الجمالي للشواطئ وللواجهة البحرية مع سعيها لإعداد أمثلة تهيئة شاطئية والمصادقة عليها بعد تشريك السلط الجهوية والمحلية.

وحادت بعض أعمال التصرف في التراخيص عن القواعد المعتمدة بالمذكرة الداخلية الصادرة عن المدير العام للوكالة تحت عدد 1912 بتاريخ 2 ديسمبر 2013 حول الإجراءات الواجب إتباعها في معالجة مطالب الإشغال الوقتي. فقد تم تجديد تراخيص لفائدة 9 مستغلين مخالفين بالولايات الثلاث (مؤسسات سياحية وأفراد) رغم عدم مبادرتهم بإزالة ما ارتكبوه من تجاوزات كالتوسع في المساحة المستغلة أو بالبناء بالصلب أو تخريب كثبان رملية. كما تواصل إشغال أجزاء من الملك العمومي بتراخيص منتهية الصلوحية بما مجموعه42 ترخيصا في ديسمبر 2015 بولاية سوسة و5 تراخيص بولاية المنستير. وقد استمر هذا الاستغلال لفترات طويلة امتدت في بعض الحالات إلى 20 سنة دون أن يتم تجديد هذه الرخص. وتقدر قيمة المعاليم التي لم يتم تحصيلها نتيجة لذلك بحوالي 43 أ.د.(إلى غاية 31 ديسمبر 2015).

وبيّنت أعمال الرقابة أن بعض الهياكل العمومية تشغل مساحات من الملك العمومي البحري دون وجه شرعي. ففضلا عن وزارة التربية والشركة التونسية للكهرباء والغاز والديوان الوطني للتطهير أقامت بعض البلديات مشاريع فوق أجزاء من الملك العمومي تتمثل بالخصوص في ملاعب وقاعة رياضية ومقاه وسوق أسبوعي ومعهد ومحول كهربائي ومحطة ضخ. ويتواصل استغلال هذه المشاريع رغم تعدد مطالب فروع الوكالة بضرورة الإلتزام بالإجراءات القانونية المتبعة في الغرض سواء بالحصول على تراخيص في الإشغال الوقتي أو بإبرام عقد لزمة أو بإصدار أوامر في إخراج جزء من الملك العمومي البحري وإدماجه بملك الدولة.

وأجابت الوكالة بأنّه سبق لها أن أحالت محاضر مخالفات إلى النيابة العمومية وبأنها تعمل على تسوية هذا الوضع عن طريق إبرام عقود لزمة.

وعمدت بلديات هرقلة والنفيضة وأكودة والمنستير إلى إحالة استغلال أجزاء من الملك العمومي لفائدة خواص مقابل معلوم تستخلصه وذلك رغم أنّ تراخيص الإشغال الوقتي منحت إليها بصفتها المستغلة لتلك الأجزاء. ولم تعرض البلديات المعنية هذه الإحالة إلى موافقة السلطة المانحة للترخيص مخالفة بذلك أحكام الأمر عدد 1847 لسنة 2014 المتعلق بالإشغال الوقتي للملك العمومي البحري. ولم تبادر الوكالة وفروعها الجهوية سحب التراخيص أو دعوة البلديات المعنية إلى تسوية وضعيتها رغم المخالفات المسجلة ضد بعض الخواص المستغلين لتلك الفضاءات.

وأكّدت الوكالة أنّها تلتزم بطرح الموضوع على سلطة الإشراف لإيجاد حلول للممارسات المشار إليها بالتقرير.

ب- المعاليم الموظفة على الإشغال الوقتي

يوظف على كل إشغال للملك العمومي البحري معلوم لفائدة الدولة وفق نسب تم ضبطها بموجب قرار مشترك صادر عن الوزراء المكلفين بالمالية وأملاك الدولة والشؤون العقارية والتجهيز والمؤرخ في 15 ماي 1992. وتتسم المعاليم الموظفة بعنوان الترخيص في إشغال هذا الملك بعدم تناسبها مع المردود الحقيقي للاستغلال وذلك علاوة على ما يشوب استخلاصها من نقائص.

ويعود الإطار القانوني المعتمد في تحديد هذه المعاليم إلى الخمسينات من القرن الماضي[1] ويتم احتساب قيمته حسب نسب لم تراجع منذ سنة 1992. وأدى تدني هذه القيمة مقارنة بما تفرزه الأنشطة التي تتم ممارستها في الملك العمومي البحري من إيرادات لصاحبها إلى ارتفاع هام في عدد طلبات الإشغال الوقتي لبعث مشاريع استثمارية لا تتطلب أحيانا تواجدا قرب البحر. وقد يفسر هذا الوضع ما تمت ملاحظته بخصوص تفويت عدد من البلديات لتراخيص الإشغال الوقتي التي تحصلت عليها حيث تفوق المداخيل المتأتية سنويا من إحالة الرخص بعشرات المرات ما تدفعه هذه البلديات بعنوان معاليم الإشغال الوقتي. ويذكر على سبيل المثال بلدية هرقلة التي فوتت في ثلاثة تراخيص مقابل 52 أ.د سنويا في حين لا يتجاوز المعلوم الموظف لفائدة الدولة بعنوان الإشغال الوقتي مجموع الألف دينار.

وفيما يتعلّق باستخلاص هذا المعلوم تمّ عملا بالمذكرة الداخلية الصادرة عن الإدارة العامة للوكالة تحت عدد 2004/06 تثقيل جميع المعاليم المضمنة بتراخيص الإشغال الوقتي بحسابات قباض المالية. كما تم إقرار تسديد المعاليم المستوجبة دفعة واحدة وبصفة مسبقة. وقد لوحظ أنّه لم يتم تحصيل ما نسبة 25 % من المعاليم السنوية الواجب استخلاصها خلال السنوات 2013 و2014 و2015. وبلغ في موفي ديسمبر 2015 حجم بقايا الإستخلاص بالنسبة إلى الولايات الثلاث محل النظر حوالي 184 أ.د.

كما تبيّن أنّه خلافا للمذكرة المشار إليها آنفا لم يتم سحب تراخيص المستغلين المتخلفين عن تسديد المعاليم المستوجبة. فقد واصل بعضهم ممارسة أنشطتهم داخل الملك العمومي لفترات امتدت

---

[1] الأمر العلي المؤرخ في 25 ماي 1950 وخاصة الفصول 56 و57 و58 و59 المتعلقة بمعاليم الاشغال الوقتي.

أحيانا لعشر سنوات دون دفع المعاليم المستوجبة. ولم تبادر الفروع المعنية باتخاذ التدابير اللازمة إزاء هؤلاء المستغلين.

وتوصي الدائرة بتحيين المعاليم الموظفة على الإشغال الوقتي للملك العمومي البحري تماشيا مع التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي عرفه الشريط الساحلي بما من شأنه أن يدعم ميزانية الدولة ويساهم في ترشيد استغلال هذا الملك وتخفيف الضغوطات المسلطة عليه. كما أنها تدعو إلى تأمين المتابعة اللازمة لعمليات استخلاص المعاليم بما يساعد على تحسين نسب تحصيلها.

ج- لزمات استغلال الملك العمومي البحري

يقضي القانون عدد 73 لسنة 1995 بضرورة عقد لزمة إذا كان الإشغال يتضمن إقامة منشآت أو تجهيزات ثابتة قرب البحر أو داخله. وأبرز فحص تراخيص الإشغال الوقتي سارية المفعول في موفى سنة 2015 بالولايات موضوع النظر وجود 5 حالات استغلال شملت تركيز بناءات دائمة بالصلب مما يستوجب ابرام عقود لزمة في شأنها يتم بمقتضاها ضبط مدة ومعلوم الإشغال وشروط إحداث البناءات ووضع التجهيزات وطرق استغلالها. وتعهدت الوكالة بإزالة المخالفات المذكورة وفتح تحقيق في الغرض.

وتستغل بواسطة عقود لزمة أربع منشآت منها مينائين ترفيهيين بمرسى القنطاوي وبمارينا المنستير وحوضين لتربية الأسماء بهرقلة وبالمنستير. في المقابل تبين عدم تحيين هذه اللزمات وعدم تقييم التوازنات المالية للإتفاقيتن خاصة في ظل التغييرات التي طرأت عليها طيلة فترات الإستغلال الذي يتواصل منذ ما لا يقل عن 23 سنة ليصل بالنسبة إلى الميناء الترفيهي بسوسة الشمالية إلى 38 سنة. وبقي المعلوم السنوي المتأتي من لزمتي القنطاوي والمارينا منذ إبرامهما على التوالي في سنة 1978 وسنة 1989 في نفس القيمة المحددة تباعا بمقدار 874 د وبمبلغ 3.993 د.

كما تمّ تجديد استغلال لزمتي تربية الأحياء المائية بهرقلة وبالمنستير وفق نفس شروط العقدين الأوّلين المبرمين على التوالي في سنة 1988 وسنة 1993 وبتطبيق نفس المعاليم. وكان حريا بالوكالة مراجعة بنود الإستغلال باعتبار التغييرات المدخلة على المنشآت والتجهيزات وعلى النشاط المرخص فيه أو بالمبادرة بالدعوة إلى المنافسة كما يقتضيه الأمر عدد 1753 لسنة 2010 المؤرخ في 19 جويلية 2010 المتعلق بضبط شروط وإجراءات منح اللزمات.

III- مراقبة الملك العمومي البحري

كلفت الوكالة بمقتضى قانون إحداثها الصادر في سنة 1995 بتسوية وتصفية المخالفات القائمة وبمراقبة الملك العمومي البحري ومعاينة المخالفات وتحرير محاضر بشأنها والعمل على إزالتها بالتنسيق مع الجهات المعنية.

وقد مكّن النظر في الإجراءات التي تم اتخاذها بشأن تصفية المخالفات المرتكبة قبل إحداث الوكالة وفي نتائج عمليات الرقابة على الملك العمومي البحري من الوقوف على بعض الملاحظات تعلقت على وجه الخصوص بعدم تفعيل المقررات التي تم اتخاذها بشأن المخالفات المرتكبة قبل إحداث الوكالة وبضعف نسب إزالة المخالفات التي تم رفعها من قبل الفروع الجهوية الثلاثة طيلة الفترة 2010-2015.

أ- تسوية المخالفات القائمة قبل إحداث الوكالة

في إطار تسوية وتصفية الوضعيات العقارية المقامة على الملك العمومي البحري أو على أجزاء منه بصفة مخالفة للقانون في تاريخ صدور قانون إحداث الوكالة تم إحصاء 400 مخالفة بالولايات الثلاث من ضمنها 49 اعتبرت مخالفة ذات أولوية بالنظر إلى تعمد ارتكابها بعد صدور الأوامر المتعلقة برسم حدود الملك العمومي البحري.

أفضت أعمال اللجنة الفنية المكلفة بالنظر في هذه الوضعيات[1] إلى توصيات صدرت في سنة 2002 بتسوية الوضعيات المخالفة من خلال إما إسناد تراخيص إشغال وقتي أوالإدماج بملك الدولة الخاص أو الهدم. ورغم اعتبار معالجة المخالفات ذات أولوية لم يتم تجسيم أي من هذه التوصيات علما بأن اللجنة الفنية لم تجتمع منذ سنة 2009. كما اقتصرت على دراسة 30 % من الملفات المعروضة عليها. وبررت الوكالة ذلك بضعف تنفيذ قرارات الهدم إضافة إلى وجود معوقات اجتماعية واقتصادية وسياسية.

---

[1] المحدثة وفقا للأمر عدد 167 لسنة 2000 المؤرخ في 24 جانفي2000.

ب- رفع المخالفات وإزالتها

بلغ مجموع المخالفات المعاينة بالملك العمومي البحري خلال الفترة 2010-2015 بالولايات الثلاث 941 مخالفة تعلقت في حدود نسبة 45 % منها بولاية المنستير فيما يتوزع الباقي مناصفة بين ولايتي المهدية وسوسة. وتعلقت أغلب المخالفات بالبناء بالصلب وبالتمركز العشوائي وبالتعدي على الكثبان الرملية علاوة على عدم التقيد بمقتضيات تراخيص الإشغال الوقتي. ولوحظ في هذا الصدد ضعف نسبة إزالة المخالفات التي لم يتجاوز في معدلها 28 %. ويعود ذلك بالخصوص إلى عدم اتخاذ السلطة الجهوية قرارات الهدم المقترحة عليها كما هو الحال في ولاية المنستير وإلى ضعف نسب تنفيذ القرارات مثلما هو الشأن في ولاية سوسة حيث صدر خلال الفترة 2012- 2015 مجموع 226 قرار إزالة لم ينفذ منها سوى 60 قرارا. وخلافا لذلك تمّ بولاية المهدية تنفيذ نسبة لا تقل عن 67 % من قرارات الهدم (39 من جملة 58 قرارا).

وبخصوص المرحلة القضائية وعملا بأحكام الفصل 31 من القانون عدد 73 لسنة 1995 المتعلق بالملك العمومي البحري تبين تولي الفروع الجهوية التي شملتها الرقابة إحالة جميع المخالفات إلى وكلاء الجمهورية دون تأمين المتابعة اللازمة مما جعلها لا تمتلك المعلومات الخاصة المتعلّقة بمآل تلك الملفات.

كما تخلت الفروع المعنية عن التتبعات الإدارية والقضائية بطلب من المخالفين وأحيانا بتدخل من الإدارة العامة للوكالة مما أدى إلى إعفائهم من العقوبات التي نص عليها القانون الخاص بالملك العمومي البحري ومنها بالخصوص الخطايا المالية وذلك دون أن يتوفر ما يثبت قيام المخالف بدفع المبالغ اللازمة لجبر الضرر الحاصل للملك العمومي البحري.

وبلغت الخطايا المتخلي عنها والتي كانت موضوع الدعوى المرفوعة أمام المحاكم بالنسبة إلى 12 حالة تم الوقوف عليها بعنوان سنتي 2014 و2015ما قيمته201 ألف دينار.

ويتعيّن وضع إجراءات دقيقة تضبط شروط إبرام الصلح مع المخالفين وذلك على غرار ما تم بخصوص المخالفات المرتكبة داخل المساحات المحمية البحرية والساحلية حيث صدر الأمر عدد 1845 لسنة 2014 المؤرخ في 19 ماي 2014 والمتعلق بضبط مقاييس وتعريفات مبالغ الصلح بخصوص الأحكام الصادرة بشأن هذه المخالفات.

وترتبط حماية الملك العمومي البحري بسرعة إزالة المخالفات المرتكبة وذلك بالنظر إلى ما قد يترتب عنها من إضرار بالبيئة البحرية تصعب معالجتها كالبناء بالصلب والتعدي على الكثبان الرملية. وتبين من خلال النظر في عينة تتكون من 62 مخالفة صدرت بشأنها قرارات هدم أن المدة الفاصلة بين تاريخ المعاينة وتاريخ الإزالة فاقت في جميع الحالات الشهر وامتدت أحيانا إلى سنتين علما بأن المذكرة عدد 2004/7 المؤرخة في 13 سبتمبر 2004 الصادرة عن الوكالة حددت مهلة بأسبوع لإزالة المخالفة.

*

* *

تواجه الشواطئ التونسية في مناطق سوسة والمنستير والمهدية إشكالية الضغط الاقتصادي والعمراني من جهة وتأثير التغيرات المناخية وحركة الأمواج والانجراف البحري من جهة أخرى. ورغم التدابير المتخذة من السلطات العمومية سواء بإحداث وكالة مختصة أو بوضع جملة من قواعد التصرف في الملك العمومي البحري فإن حماية هذا الفضاء مازالت تتسم بمحدودية تدخلات الأطراف المعنية المتمثلة بالخصوص في الوكالة عن طريق فروعها الجهوية والسلطات الجهوية والمحلية ومصالح التجهيز فضلا عن ضعف التنسيق بينها.

وتلاحظ دائرة المحاسبات أنّه لم يتمّ بعد تلافي نسبة هامة من النقائص المضمّنة بتقريرها المتعلق بوكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي (التقرير السنوي السابع والعشرون) وهي نقائص تحد من أداء الوكالة ومن كفاءة إدارتها للملك العمومي البحري مما يستوجب الإسراع بالتعهد بهذا الموضوع اعتبارا لأهميته الإقتصادية والبيئية.

ويتطلب تأمين حماية أفضل للملك العمومي البحري القيام بإعادة تركيز علامات تحديد الملك العمومي البحري بما يضبط حوزته ويسمح بحمايته. كما يستوجب تمكين الفروع الجهوية للوكالة المعنية من وسائل التصرف الحديث وخاصة منها نظم المعلومات الجغرافية وقواعد البيانات الضرورية. وتتأكد الحاجة كذلك إلى توضيح العلاقة بين مختلف المتدخلين المعنيين بالملك العمومي البحري بما يساعد على ضمان تنسيق أفضل بينها خاصة فيما يتعلق بإقامة المشاريع والتجهيزات العمومية والتصدي للمخالفات.

ومن المجدي أن يتم العمل بخصوص استغلال الملك العمومي البحري من قبل الخواص على تحديد طبيعة الأنشطة التي يمكن تعاطيها تماشيا مع خصوصية هذا الفضاء والمواقع المؤهلة

لممارستها حسب أمثلة محكمة الإعداد لإشغال الشواطئ. ويتجه في هذا السياق تكريس شفافية أكبر في منح تراخيص الإشغال الوقتي مع إعمال المنافسة بما يحقق المساواة بين طالبي الرخص ومردودية مالية أفضل خاصة في ظل تدني المعاليم الموظفة حاليا.

ويستدعى تعدد التجاوزات المرتكبة في حق هذا الملك وخطورتها أحيانا التطبيق الصارم للأحكام الزجرية وللإجراءات الردعية بما يساعد على التصدي السريع لكل الاعتداءات. ويتطلب ذلك بالخصوص اضطلاع السلطات الجهوية بالخصوص بدورها كاملا في إزالة المخالفات.

الرد على ملاحظات دائرة المحاسبات

تمّ إدراج الرد المتلقّى بخصوص الملاحظات المضمّنة بالتقرير الأوّلي لدائرة المحاسبات صلب هذا التقرير بالمواضع التي تستوجب التوضيح أو التعليق، غير أنّه لم تتلق الدائرة الإجابة في خصوص التقرير التأليفي النهائي.