

إرهاصات التنظيم المجالي التنموي للفضاءات الساحلية

من إعداد

طالب (ة) دكتوراه نعيي إيمان

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة البليدة2

طالب (ة) دكتوراه حرقاس زكرياء

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة البليدة2

إرهاصات التنظيم المجالي التنموي للفضاءات الساحلية

من إعداد طلبة الدكتوراه - نعيبي إيمان

و

- حرقاس زكرياء

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة البليدة2

ملخص:

أضحت مسألة حماية البيئة الساحلية وتثمينها ضرورة قصوى تفرض نفسها على السلطة، خاصة وأن الجزائر تترى على ثروة ساحلية بارزة في الحوض المتوسط، يمكن أن تجعلها مركز جذب للاستثمارات الوطنية والدولية وآلية فعالة تدعم الاقتصاد الوطني.

إن مسألة تنظيم الفضاءات الساحلية تشهد عدة إشكالات، بداية من التعمير الفوضوي المتسارع الذي تسبب في خلق ضغط شديد على الشريط الساحلي وتضخم المدن الساحلية الكبرى، إلى استنزاف المكتسبات الطبيعية وتدهورها، لذلك اعتمد المشرع توفير منظومة قانونية كبيرة تخص منطقة الساحل وكيفية شغل الأراضي التي تدخل ضمن نطاقها من أجل التصدي لهذا التوسع العمراني على حساب العقار الساحلي الذي أصبح يشكل تهديدا مباشرا، حيث لا يمكن لقانون التعمير أن يتجاهل ضرورة حماية المناطق الساحلية والمناطق ذات القيمة الإيكولوجية في سبيل تحقيق التنمية المستدامة للإقليم.

الكلمات المفتاحية: المناطق الساحلية، التخطيط العمراني، تهيئة الإقليم، تنمية

المدن.

Résumé :

La valorisation et la protection de l'environnement côtier sont devenues une nécessité absolue, d'autant plus que l'Algérie est dotée d'une richesse littorale importante en Méditerranée, ce qui peut en faire un centre d'attraction pour les investissements nationaux et internationaux et un mécanisme efficace de soutien à l'économie nationale.

Cependant, l'organisation des régions côtières connaît plusieurs problèmes depuis l'apparition des constructions chaotiques ce qui a créé une pression sévère sur le littoral et l'agrandissement des principales villes côtières jusqu'à l'épuisement et la dégradation des gains naturels. Par conséquent, le législateur a adopté un vaste système juridique concernant la région du littoral et la manière d'occuper ces terres afin de faire face à cette expansion urbaine aux dépens des espaces côtiers, qui est devenue une menace directe.

Considérant que la loi d'urbanisme ne peut ignorer la nécessité de protéger le littoral principalement avec ces propriétés écologiques très précieuses et utiles pour le développement territorial durable.

Mots-clés : zones côtières, urbanisme, développement territorial, développement urbain.

مقدمة:

إنّ الموقع الاستراتيجي للسّاحل وما يحتويه من قدرات خاصّة يجعل منه الخيار الأفضل والمرغوب للتّركيز العمراني والاقتصادي بربّ وبحرا، فهو فضاء فلاحي، صناعي وسياحي، أي بمعنى آخر فضاء للتنمية بكل معاييرها، ما جعله على غرار غيره من فضاءات الإقليم الوطني خاضعا لرهانات وضغوطات متناقضة، فالساحل الجزائري ورغم أهميته، إلا أنه يعاني العديد من المشاكل والإهمال التي تحد من وظيفته الاقتصادية

والسياحية الترفيهية، وهو ما خلف آثار سلبية على هذا الأخير، وجعه منطقة حساسة لآبد من إقرار آليات لحمايتها وتثمينها.

إن استجابة المشرع الجزائري لهذا المطلب تدريجية، وذلك من خلال سن تشريعات ذات الصلة بتهيئة الإقليم، ليحظى الساحل سنة 2002 باهتمام أكبر من طرف الدولة الجزائرية، من خلال سن قانون متعلق بحماية الساحل وتثمينه، أشارت معظم هذه القوانين إلى ضرورة رصد التدخل بسرعة لوضع حماية قانونية للبيئة البحرية من التلوث، لمواكبة مختلف التشريعات التي أصدرتها الدول المتقدمة في هذا المجال، إلى جانب التوسع العمراني العشوائي على حساب السواحل وما له من آثار سلبية وخيمة عليها، والاعتداءات المتكررة عليها من طرف المواطنين من خلال إنجاز بنايات فوضوية لا تستجيب للمقاييس المعمول بها في ميدان البناء والتعمير، وصرف المياه القذرة نحو السواحل والنتيجة عن هذه البنايات الفوضوية، فالتشريع العمراني بكل أنواعه هو العامل المفضل لحماية الفضاء الساحلي، لأنه يأخذ المسائل البيئية بشكل جدّي وصارم، وباستقراء القوانين المتعلقة بالتعمير نجدها تأخذ مسألة حماية الساحل ومراعاة خصوصيته ضمن أحكامها المختلفة.

انطلاقا مما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية: فيما تكمن إشكالات التنظيم العقاري الاعتباطي للمناطق الساحلية؟ ولدراسة هذا الموضوع نقسمه إلى مبحثين: المبحث الأول مخصص لـ التنظيم المجالي العشوائي للمناطق الساحلية: إقليم غير مكيف ومراسد التنمية، أما المبحث الثاني خصصناه لانعكاسات برامج التنمية الساحلية على البيئة العمرانية: نسيج عمراني هش.

المبحث الأول: التنظيم المجالي العشوائي للمناطق الساحلية: إقليم غير مكيف

ومراسد التنمية

إن التنظيم المجالي الساحلي في إطار صياغة جديّة ومتكاملة للسياسة العقارية عبر كامل المدى الجغرافي للإقليم، تتسم بالعشوائية في ترتيب المدن، وانعدام الطابع الجمالي لها، حيث الحشو اللاعقلاني للفضاء الساحلي بالمناطق العمرانية، سواء توسعة المدن

القديمة بالتدخلات الجديدة، أو بتحويل وجهة الأراضي الفلاحية للساحل ودمجها ضمن القوام العقاري للأراضي الحضرية، في ظل السياسة العقارية غير الرشيدة في إدارة الأراضي الساحلية (المطلب الأول)، مع وجود بيئة ساحلية مشوهة غير قادرة على تحمل المشاريع التنموية الكبرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول: السياسة العقارية غير الرشيدة في إدارة الأراضي الساحلية

إن المشاهد العام لتنظيم المجال الساحلي، يرى حجم التناقض الحاصل في ظل سياسة إقليمية متضاربة وغير تنموية، خاصة في مجال الصياغة المنظمة والترتيب الكيفي المتناسق والمنسجم للمدن، لاسيما توجيه سياسة المدينة الجديدة وتوطين مشاريعها على مجالات ساحلية، تعاني الهشاشة والاكتظاظ، دون مراعاة جدية لتخفيف الضغط على الساحل بتوسيع دائرة التعمير في الهضاب العليا والجنوب الجزائري، مما خلق عدة مشاكل أبرزها إشكالية قصور السياسة التوجيهية للمدينة: مدن تنموية غير بيئية (الفرع الأول) بالتوازي وإشكالية شغل واستهلاك العقارات الفلاحية وتغير وجهتها إلى مناطق عمرانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قصور السياسة التوجيهية للمدينة: مدن تنموية غير بيئية

لقد تم إنشاء المدن الجديدة لضرورة اقتصادية واجتماعية وكذلك لخلق توازن في توزيع السكان، ثم أن العوامل السياسية غالبا ما تكون السبب الرئيسي في وجود المدن الجديدة، فمن أهم مميزات المدينة الجديدة أنها وجدت لتلبية الحاجيات الاقتصادية والاجتماعية، فهي حقل للتجارب في الميدان التكنولوجي والتقنيات الجديدة في البناء، خاصة استهلاك الطاقة، ومجال النقل والاتصالات عموما. تُعد سياسة المدن الجديدة الأداة للتنظيم وتوجيه وترشيد التوسع العمراني، كما تشكل ركيزة لإعادة التقويم للضغط العمراني حول المدن الكبرى ولامركزية النشاطات والسكن انطلاقا من الشمال وهي مؤسسات بامتياز في التنظيم والبحث الهندسي والتوازن الوظيفي لإطار الحياة كما هي

وسيلة ناجعة للتخفيف من التلاشي الاجتماعي واستقبال فائض سكان المدن الكبيرة(1)(Conseil National Economique et Social,1995, p5).

إن سياسة المدن الجديدة في الجزائر لم تحترم الإعتبارات الأساسية في ذلك، فمدينتي سيدي عبد الله وبوعينان أقيمتا في شمال البلاد وبقيتا مرتبطتين مع الجزائر العاصمة، الأمر الذي لم يخدم قضية الإختناق بل يزيد من حدته، فما تقدمه المدينة الجديدة بوزول تهدره المدينتان سيدي عبد الله وبوعينان، عند التقييم الخاص والمعمق لسياسة المدن الجديدة في بلادنا يمكن القول أن تلك السياسة إرادة مركزية بحتة غير محدودة التوقيت ولا وجود لمساهمة المجتمع المدني في نطاقها، كما أن المظهر الاجتماعي الثقافي والتاريخي مغيب فيها، يضاف إلى ذلك كله أن مشروع المدن الجديدة يشهد إهمالا وعدم الحزم والعزم في تنفيذه، فهو من قبيل السياسات المتردد فيها(نصر الدين هنوني، 2016، ص 314)(2).

كما أن المنطقة التلية بشمال البلاد تتوفر عموما على قدرات اقتصادية هامة مما تسبب في النزوح من الجنوب إلى الشمال، إذ يشير الواقع المعاش إلى التمرکز الفاح للسكان بالمناطق الساحلية محدثا خللا في التوازن على كل المستويات، إذ نتج عنه تطور ونمو للمدن الساحلية الكبرى التي وسعت من مسار التعمير الساحلي، هذه المدن التي تواجه مشاكل خاصة وكثيرة في تسييرها، فكانت النتيجة تزايد الضغوطات على الساحل والمناطق الشاطئية، مما يتطلب التدخل من أجل إقامة التوازن، ذلك أن هذا التعمير الطولي للساحل الذي نتج عنه استهلاك الفضاء العقاري الساحلي والذي أدى إلى تناقص الفضاءات الطبيعية بالساحل (نصر الدين هنوني، مرجع نفسه، ص 317)(3).

الفرع الثاني: شغل واستهلاك العقارات الفلاحية وتغير وجهتها إلى مناطق

عمرانية

يعتبر قانون التوجيه العقاري أول قانون يحمي الأراضي الفلاحية، بحيث صدر إثر سياسة الانفتاح وبداية التوجيه الاقتصادي الحر (دغيش أحمد، 2014، ص 91)(4)، وحاول

المشرع بموجبه أن يجد حلاً لحماية الأراضي الفلاحية من التآكل والزحف العمراني عليها، ومن جهة أخرى إنتاج تكوين الأراضي المخصصة للتعمير والبناء قصد مواجهة أزمة السكن المتزايدة، وفي ضل هذا الوضع الخطير نص المشرع في المادة 36 من قانون التوجيه العقاري (قانون رقم 25/90، يتضمن التوجيه العقاري، 1995، ج ر العدد 55)⁽⁵⁾ على أنه " القانون هو الذي يرخص بتحويل أي أرض فلاحية خصبة جداً أو خصبة إلى الأراضي القابلة للتعمير، ويحدد القانون القيود التقنية والمالية التي يجب أن ترافق إنجاز عملية التحويل حتماً.

بالرجوع إلى المادة 21 من نفس القانون تنص على أنه " الأرض القابلة للتعمير، في مفهوم هذا القانون، هي كل القطع المخصصة للتعمير في آجال معينة بواسطة أدوات التهيئة والتعمير"، وبالتالي يتضح من نص المادة أن المشرع أحال تخصيص الأراضي القابلة للتعمير والبناء إلى أدوات التهيئة والتعمير، ويقصد بأدوات التهيئة والتعمير المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي والتي ينص عليها قانون التهيئة والتعمير 29/90 (قانون رقم 29-90، يتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم 2004، ج ر العدد 51)⁽⁶⁾، أي أن قانون التوجيه العقاري أحال تحويل الأراضي الفلاحية إلى أراضي عمرانية لقانون التهيئة والتعمير (سعدان شطبية، 2018، ص 824)⁽⁷⁾.

نظراً لأهمية الأراضي الفلاحية جعل المشرع تحويل وجهتها إلا بموجب مرسوم يصدر من مجلس الوزراء وهو ما نصت عليه المادة 15 من قانون التوجيه الفلاحي بقولها " دون الإخلال بالأحكام المتعلقة بتحويل الأراضي الفلاحية الخصبة جداً والخصبة النصوص عليها في المادة 36 من القانون 29/90 المؤرخ في 07 نوفمبر 1990، لا يمكن إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية الأخرى إلا بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء."

المطلب الثاني: بيئة ساحلية مشوهة غير قادرة على تحمل المشاريع التنموية

الكبرى

تمثل البيئة الساحلية بطابعها الإيكولوجي الفد أهم ثروة مجالية عبر كامل التراب الوطني، فهي منطقة جذب كبير للأنشطة والاستقرار الحضري، وبالتالي أضحت مجالاً

حيوياً من حيث الخدمات التي تقدمها والموارد الطبيعية التي تنتجها، وهذا الطلب المتزايد على مداها الجغرافي جعل منها بيئة شديدة العطوبية والحساسية كمناطق بارزة وذات الخصوصية، بالنظر إلى تآكل النطاق الجغرافي للساحل واستغلاله في مشاريع البناء، وعلى حساب الحماية النوعية للبيئة كأصل، فرزت إشكالية نسبية الجودة البيئية غير مؤهلة لمتنافسة البنايات الذكية (الفرع الأول) وإشكالية عدم نجاعة قانون مطابقة البنايات واتمام انجازها (الفرع الثاني)، والذي يعد معضلة سياسية لا حل لها أمام تفاق أزمة السكن ورداءة البناءات المشوهة للمنظر الجمالي العام.

الفرع الاول: جودة بيئية نسبية لا تنافس البنايات الذكية

أقر القانون التوجيهي للمدينة ضمن سياسة المدينة إلى توجيه وترخيص كل التدخلات من أجل حماية البيئة، والمحافظة على البيئة الطبيعية والنظافة والصحة العمومية، ولهذا يمكن إدراج الانشغالات المتعلقة بتلوث المواقع ضمن الرؤية الجديدة لتسيير المدن من أجل القضاء عليها أو الحد منها (وناس يحي وآخرون، 2014، ص 29)⁽⁸⁾، إلا أن هذا القانون والذي يمثل أول خطوة نحوم تطبيق سياسة المدينة والاستدامة العمرانية، لم يرفق بعد بمراسيم تنفيذية لتطبيقه (فؤاد بن غضبان، 2015، ص 381)⁽⁹⁾، كما أخضع المشرع دراسة التأثير على البيئة بحيث شمل كل مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت والمصانع والأعمال الفنية وكذا برامج البناء التي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على البيئة، ثم أحال على التنظيم كفاءات تطبيقها (سعيدات علي، 2015، ص 71)⁽¹⁰⁾، وبالنظر إلى مشكلة إنعدام الجودة البيئية بنقص تطوير الأداء البيئي داخل النسيج الحضري نتيجة عدم تكامل التخطيط الموجه لتنمية المدن وترقيتها، وذلك راجع إلى مايلي:

أولاً. قصور الأداء البيئي في مجال التخطيط العمراني للمدن:

تظهر عدم فعالية تخطيط المدن بالنظر إلى السياسة الجديدة التي تبنتها الجزائر في مجال التعمير منذ اعترافها الصريح بضرورة تفعيل مبدأ التنمية المستدامة في قوانينها لما له من أهمية في تحقيق الأداء البيئي والاقتصادي، وتوجيه العمران نحو الاستدامة إذا ما

خطط بالطريقة التي تتوافق ومبادئ التنمية الشاملة، إلا أن المتتبع لمشاريع البناء كسياسة تنموية حضرية يلاحظ أن المدن الجديدة ما هي إلا بناء تقليدي بواجهة جديدة، بإدخال المنظومة البيئية بشكل واضح من خلال المساحات الخضراء التي تحقق نوعاً من التوازن الحضري وتعطي الإطار الجمالي للمدن، غير أن هذه النظرة المحدودة لا تنتج مباني مستدامة ولا تطور من الأداء البيئي العمراني، طالما لا توجد أبنية خضراء صديقة للبيئة، والتي تستخدم الوسائل البيئية المستدامة كالتغذية الطاقوية للمباني بالطاقات المتجددة، الإدارة المتكاملة والمستدامة للنفايات الحضرية، ونظام المعلومات الجغرافية للمدن، والتحكم في سلوكيات المجتمع الجديد داخل حيز المدن الجديدة بالتوعية والتثقيف في كيفية الاندماج والحفاظ على البيئة الحضرية وتنميتها وفقاً للسياسة الوطنية لبيئة الإقليم، مع حتمية التوجه إلى إنتاج بناء ذكي بامتياز (زكرياء حرقاس، 2019، ص 21)⁽¹¹⁾.

ثانياً. غياب الوعي البيئي التضامني:

إن التربية البيئية والتحسيس بحجم المخاطر البيئية يعتبران من أدوات حماية البيئة الحضرية، بل لربما هما الأهم نظراً لدورهما في تحفيز الأفراد ليعيروا سلوكياتهم السلبية إتجاه البيئة، خاصة أن الفرد هو المتسبب الأول في الضرر البيئي، بكونه منتجاً للنفايات المنزلية وما شابهها، فتحقيق الجودة البيئية مرتبط أساساً بنوعية البيئة وأدائها داخل نسيج حيزها الحضري الذي يلعب دوراً كبيراً في تكوين نظام إيكولوجي مندمج مع البنيات الجديدة ونشاطات الأفراد (بلعياضي أمينة، 2017، ص 357)⁽¹²⁾.

ثالثاً. قوانين متساهلة وغير رادعة:

للحد من آثار التلوث عمدت السلطات العامة إلى توقيع الجزاء المالي، كآلية لتنفيذ السياسات الوطنية الهادفة إلى تصحيح النقائص، عن طريق وضع تسعيرة، أو رسم، أو ضريبة للتلوث، حيث تلعب الجباية البيئية الخضراء دوراً في تحقيق نظام عام عمراني يحترم البيئة الحضرية ويستغلها على النحو الذي يحقق إستدامتها ولا يمس بسلامتها الإيكولوجية (ريحاني أمينة، 2016، ص 248)⁽¹³⁾، فالضرر البيئي الناتج عن الأنشطة العمرانية

والتي يكون فيها الفرد المنتج الوحيد للنفايات الحضرية والمتسبب في الاخلال بتوازنها وتشويه المدن.

الفرع الثاني: عدم نجاعة قانون مطابقة البنايات واتمام إنجازها

تساهم القواعد المتعلقة بمطابقة البنايات في حماية البيئة الساحلية، فهي التي تضفي الجانب الجمالي وتخلق تجانس في النسيج العمراني نظرا لما لها من أثر على جمال المدينة والمحافظة على التراث الحضري، كما لها دور كذلك في حماية البيئة الساحلية والمحافظة عليها بحيث أنه يمنع منح الرخص التي تشمل تحقيق مطابقة البنايات وإتمام إنجازها خاصة إذا كانت المشاريع المراد إنجازها على حساب المساحات الخضراء والشواطئ الساحلية والغابات، كما تهدف هذه القواعد إلى تسوية وضعية أصحاب البنايات غير المطابقة للقانون أو الذين لا يملكون رخص بناء وشهادات مطابقة وخاصة أصحاب البنايات والمشاريع المنجزة على حساب الساحل والمناطق المحمية فيه والمناطق الخضراء والغابات (دريسي عبد الله، 2017، ص 03) (14).

كما أنه ولإضفاء حماية لهذه المناطق، نص المشرع الجزائري وفي نص المادة 29 من القانون 03-03 على إلزامية إخضاع البنايات، وكذا استغلال الأراضي القابلة للبناء داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية إلى مواصفات مخطط التهيئة السياحية (المادة 29 من القانون 03-03، المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج ر العدد 11) (15)، المشار إليه بالمرسوم التنفيذي رقم 86-07 المؤرخ في 11 مارس سنة 2007، والذي هو عبارة عن مجموع القواعد العامة والخاصة بتهيئة واستعمال منطقة توسع سياحية والمواصفات الخاصة بالتعمير والبناء وكذا الاتفاقات المطبقة فيما يخص استعمال وحماية الأملاك والعقارات المبنية حسب الطابع السياحي للموقع (المرسوم التنفيذي رقم 86-07، (المحدد لكيفيات إعداد مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج ر العدد 17) (16).

المبحث الثاني: انعكاسات برامج التنمية الساحلية على البيئة العمرانية: نسيج

عمراني هش

يؤدي عامل الاستهلاك المفرط للعقارات الساحلية المجالية، وتوجيهها في إطار السياسة العامة في مشاريع عمرانية جديدة، تعطي قيمة و/أو أولوية للبناء وعلى حساب الأرض الفلاحية المنتجة، في ظل تصاعد النداء النخبوي حول حجم ضرر هذا التصرف اللامعقول بالتوازن البيئي وكذا التنمية الفلاحية، حيث إعطاء حل غير مدروس لأزمة السكن بتحويل العقار الفلاحي إلى عقار عمراني، وتغيير قوامه وأساسه الطبيعي، أمام غياب وفراغ قانوني للمخطط التوجيهي لتهيئة الساحل: الحلقة المفقودة لتعزيز ضوابط الحماية (المطلب الأول) والذي يعد أداة لحماية الأراضي الساحلية من كل أشكال التهديد والتبديد، مع ظهور اختلال إقليمي غير متكامل في التصور والموازنة، كإشكالية السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم: تخطيط جهوي مؤقلم (المطلب الثاني).

المطلب الأول: غياب المخطط التوجيهي لتهيئة الساحل: الحلقة المفقودة لتعزيز

ضوابط الحماية

يعد المخطط التوجيهي لتهيئة الساحل أداة مجالية، مكيفة حسب خصوصية كل جهة من إقليم الساحل، في إطار تصور جهوي متكامل ومندمج من حيث الحماية، والتثمين الرشيد للأراضي الساحلية حسب طابعها وخصوصيتها البيولوجية وبيئتها الإيكولوجية، وقد سبب هذا التأخر في اعداده والمصادقة عليه، كمخطط يوازي في تنظيمه وتوجهه المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، مما خلق إشكالية كبرى في حماية الساحل من العمق البحري (الفرع الأول) وإشكالية متوازية أخرى ممثلة في حماية الساحل من العمق البري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: معوقات حماية الساحل من العمق البحري: اقتصاد أزرق غير

مستهلك بيئيًا

يعد القانون 90-30 أول خطوة تشريعية لتنظيم مجال السياحة في الجزائر (القانون رقم 90-30، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر العدد 52)⁽¹⁷⁾، إذ اعتبر شواطئ البحر، قعر البحر الإقليمي وباطنه، المياه البحرية الداخلية.. إلخ، من ضمن الأملاك الوطنية العمومية التي لا يجوز التصرف فيها أو تملكها، ووضع لها أجهزة رقابة تتولى الاستعمال الحسن لهذه الأملاك.

كما لم تكن توقع على الجزائر أي التزامات تتعلق بحماية الساحل في إطار اتفاقية برشلونة قبل تعديلها سنة 1995، ذلك أن هذه الاتفاقية في بدايتها لم تكن تدرج المناطق الساحلية في نطاق حماية البيئة المقررة لمكافحة التلوث في منطقة البحر الأبيض المتوسط، غير أن التطورات التي حدثت على المستوى الدولي، في بداية تسعينات القرن الماضي، خاصة بعد عقد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية "قمة الأرض" بريتو دي جنيرو سنة 1992، برزت أهمية الانتقال إلى المرحلة الثانية من خطة العمل من أجل المتوسط التي تهدف إلى الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية والبحرية والبرية (أحمد بطاطاش، 2017، ص02)⁽¹⁸⁾، ودمج البيئة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية وفي تهيئة الإقليم، وإلى حماية البيئة البحرية والمناطق الساحلية من خلال منع التلوث والحد منه.

الفرع الثاني: معوقات حماية الساحل من العمق البري: رهان تنموي صعب

البرمجة

نلاحظ في الواقع مناطق ساحلية منها ما هي فارغة، ومنها ما هي مكدسة، كما أنه في بعض الأوقات يكون شبه خالي وفي أوقات أخرى يكثر عليه التوافد إلى حد الاختناق، لذلك يجب النظر إلى تهيئة الساحل ضمن مقاربة إجمالية، لأن تهيئة الساحل، كما هو متفق عليه، متسعة من حيث مجال تطبيقها بداية من داخل البلاد إلى أقرب نقطة من الشاطئ، فلا تشمل المناطق الساحلية وحدها، بل تذهب إلى المناطق العميقة في البر وذلك ما يعتبر مبدأ التهيئة في العمق L'aménagement en profondeur والذي يمكن اعتباره أهم مبدأ لتهيئة الساحل، حيث يجب أن يظل هذا المبدأ قائما ويعلو من حيث الدرجة على باقي

مبادئ تهيئة الساحل، فعلى التشريع و القضاء أن يجتهدا في تكريسهما بما يخدم الحماية الراشدة للساحل، لأنه من السبل الناجعة والأكيدة لإزالة التسهيل La délittoralisation أو التخفيف من حدته والذي يتطلب بدوره مقاربة تنظيم استراتيجية للإقليم قد تمتد إلى المناطق الداخلية على بعد أكثر من عشرين (20) كلم ابتداء من شاطئ البحر، حيث جاء في قانون حماية الساحل أنه يجب على الدولة والجماعات الإقليمية، في إطار إعداد أدوات التهيئة والتعمير المعنية أن تسهر على توجيه توسّع المراكز الحضرية القائمة نحو مناطق بعيدة عن الساحل والشاطئ البحري تشجّع وتعمل على تحويل المنشآت الصناعية القائمة التي يعد نشاطها مضرًا بالبيئة الساحلية إلى مواقع ملائمة وذلك ما يتطلب تطبيق مبدأ التهيئة في العمق بامتياز (نصر الدين هنوني، مرجع سابق، ص 324)⁽¹⁹⁾.

المطلب الثاني: إشكالية السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم: تخطيط جهوي مؤقلم

تمثل السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم منذ بروزها وتماشيها مع مبدأ التنمية المستدامة، خطوة مهمة لإعادة صياغة جادة وراشدة للمجال الفضائي وترتيبه التنموي المحض، خاصة تقدير التنظيم الجهوي الذي سيخلق إقليمًا متوازنًا في تصريف التنمية واقتسام الموارد بصورة منصفة، ذات تلاحم جهوي متين، غير أن أسلوب التهيئة الإقليمية عبر كامل قضاء التراب الوطني أبرز شللاً تنموياً غير متكامل، الصور الاستشرافية التي تبنتها الجزائر عبر أدواتها المجالية، مما أنتج مشكلتين بارزتين، تتمثلان في حشو مشاريع التنمية في الإقليم الساحلي: عقبة أمام تحقيق التوازن الإقليمي المتكامل (الفرع الأول) توطين المناطق الصناعية في الفضاءات الساحلية: مشاريع تهدد بإيكولوجية الساحل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حشو مشاريع التنمية في الإقليم الساحلي: عقبة أمام تحقيق

التوازن الإقليمي المتكامل

لقد اعتبر قانون حماية الساحل وتنظيمه 02-02 منطقة الساحل من المناطق المحمية، حيث يمنع المساس بوضعية الساحل الطبيعية وتجب حمايته واستعماله وتنظيمه

وفقا لوجهته الطبيعية (المادتين 05.09 من قانون رقم 02-02، يتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج ر العدد 10)⁽²⁰⁾ ، لذلك نظم المشرع الشروط العامة للبناء فوق إقليم الساحل كلا من القانونين 29-90 و 02-02.

أولا. شروط البناء وفقا للقانون 29-90:

تخضع شروط البناء فوق إقليم الساحل لأحكام المادة 45 من قانون التهيئة والتعمير 29-90، وهي أربعة شروط:

أ. يجب أن يحافظ التوسع العمراني بالساحل على المساحات المطلوبة لذلك، وتقاس مساحة البناء بأكثر من 100 متر ابتداء من الشاطئ (تقاس أفقيا من نقطة أعلى المياه) إلا إذا كانت البناية أو النشاط يتطلب ذلك كالميناء أو مؤسسات إصلاح البواخر.

ب. يجب أن يبرز التوسع العمراني بالساحل قيمة المواقع والمناطق المميزة للتراث الوطني الطبيعي للساحل.

ج. حماية المساحات الخاصة بالتوازنات البيولوجية.

د. حماية واحترام أحكام مخطط شغل الأراضي.

ثانيا: شروط البناء وفقا لقانون 02-02:

نص قانون حماية الساحل وتثمينه 02-02 على شروط شغل الأراضي الساحلية ضمن المواد من 09 إلى 16 منه تحت عنوان "أحكام عامة تتعلق بالساحل"، أما فيما يتعلق بالمناطق الشاطئية فقد تضمن نفس القانون في المواد من 17 إلى 23 أحكاما خاصة بهذه المناطق جاء لتطبيقها المرسوم التنفيذي رقم 07-206 والقانون رقم 02-02، وبالنسبة للأحكام العامة المتعلقة بالساحل والتي تحدد شروط وحدود البناء بهذه المنطقة ونوع النشاطات التي يمكن إقامتها، فقد شدد القانون 02-02 عليها وقام بضبطها ضمنا لحماية منطقة الساحل وتثمينها. تتمثل أهم هذه القواعد فيما يلي:

أ. تمنع الأنشطة السياحية لا سيما الاستحمامية والرياضية منها على مستوى المناطق المحمية والمواقع الإيكولوجية الحساسة.

ب. يمنع التوسع الطولي للمحيط العمراني للمجمعات السكنية الموجودة على الشريط الساحلي على مسافة تزيد عن 03 كيلومترات من الشريط الساحلي.

ج. يمنع أيضا التوسع في مجمعين سكنيين متجاورين على الشريط الساحلي إلا إذا كانت المسافة الفاصلة بينهما تبلغ 05 كيلومترات على الأقل من الشريط الساحلي.

د. تمنع إقامة أي نشاط صناعي جديد على الساحل وتستثنى من ذلك الأنشطة الصناعية والمرفئية ذات الأهمية الوطنية.

هـ. تنجز شبكات الطرق ومسالك المركبات ضمن ضوابط خاصة أهمها أن تكون ضمن حدود شريط عرضه 800 متر فقط، ويمنع إنجاز هذه المسالك على الكثبان الساحلية والأجزاء العليا من شواطئ الاستحمام... الخ.

ثالثا: شروط البناء المقررة ضمن المرسوم التنفيذي 206-07

أقر المشرع بضرورة وضع ضوابط البناء على الساحل في إطار شروط التعمير والبناء في المناطق الساحلية، وتطبيقا لأحكام قانون الساحل رقم 02-02، صدر المرسوم التنفيذي رقم 206-07 المحدد لشروط وكيفيات البناء على الشريط الساحلي، الذي يهدف حسب المادة الأولى منه إلى وضع شروط وكيفيات البناء وشغل الأراضي المرتبطة مباشرة بوظائف الأنشطة الاقتصادية، المرخص بها على شريط ساحلي يمتد على مسافة 3 كلم، وشروط شغل الأجزاء الطبيعية المتاخمة أو القريبة للشواطئ، التي تساهم في الحفاظ على حركتها وتوازن الرسوبات بها وكذلك الكثبان والأشرطة الرملية المتاخمة للأجزاء العليا من الشواطئ، التي لا تصل إليها مياه البحر، كما يحدد كيفيات توسيع المنطقة موضوع منع البناء إلى مسافة 300 متر، وكذا الشروط التي يرخص بموجبها للأنشطة والخدمات التي تقتضي مجاورة البحر.

الفرع الثاني: توطين المناطق الصناعية في الفضاءات الساحلية: مشاريع تهدد بإيكولوجية الساحل

لا شك أن الساحل مكان للاستثمارات الكبرى عبر كل بقاع العالم بما يتمتع به من قدرات اقتصادية استثنائية للثمين. ويمثل الساحل ميزات متجذرة، هو وسط نادر، ضيق وهش غالبا ما يكون مشغولا بكثرة، أين توجد نشاطات اقتصادية خصوصية التي تتنازع على فضاء مرغوب فيه، وعند انعدام سياسة تهيئة الإقليم المناسبة والكفؤة، فإن ذات الساحل يتم الإستحواذ عليه من طرف من هو أقوى. ونظرا للظروف المواتية في شمال البلاد، فإن أغلب النشاطات الصناعية الوطنية متواجدة بالمنطقة الساحلية، إذ حسب نتائج الديوان الوطني للإحصاء لسنة 2002 تبين أنه من بين 83.102 وحدة بالبلاد، 51.691 مثبتة بالساحل، (الجزائر وضواحيها، البليدة، تيبازة وبومرداس تضم وحدها 37,5 % من المؤسسات الجزائرية (Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement، 98.p. (21).

خاتمة:

إن إشكالية تنظيم المجال الساحلي ما تزال قائمة، ولن يتم معالجتها بتغليب مشاريع البناء وحل أزمة السكن المتزايد حدة، على حساب الترتيب الهيكلي للإقليم الساحلي، الذي بات يشتكي من عدة تناقضات وانهاكات للبيئة والموارد الطبيعية، خاصة فيما يتعلق بشغل مجاله بصورة اعتباطية، وغير مكيفة مع أساسيات وضوابط التنمية المستدامة للساحل في الحماية النوعية والثمين الرشيد.

ومن خلال الدراسة أعلاه، توصلنا إلى النتائج والتوصيات نُجملها في:

أولا. النتائج:

1. السياسة العقارية في الساحل الجزائري ما تزال غير ملائمة للتطورات الراهنة، وكذا التحديات التي تشرف عليها الجزائر في مجال التهيئة الإقليمية المستدامة.

2. إن اشكالية انعدام الجودة البيئية للساحل سببه الرئيسي البناء العشوائي الذي أثر على الهيكل العام الجمالي للمدن الساحلية، يوازيه في ذلك عدم نجاعة القانون المتعلق بمطابقة البناءات وإتمام انجازها.

3. تمثل مشكلة حماية واثمين الساحل من أبرز العقبات التنموية التي تحد دون تحقيق نظام سياسي متوازن عبر كامل قضاء التراب الوطني، وذلك راجع إلى تضارب القوانين، واعتماد على مشاريع تنموية لا تحمي الساحل بل تهدد بأوساطه الطبيعية وتكويناته المادية.

4. تشكل سياسة تهيئة الإقليم أحدث استراتيجية سعت من أجل تحقيق ركائزها الدولة عبر مراحل متواترة، غير أنها لم تنجح لحد الساعة بسبب تأخر إعداد المخطط التوجيهي لتهيئة الساحل، والذي يوافق ويوازي نفس التوجه الاستراتيجي للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، حيث حصرت التنمية الشاملة في إقليم الساحل دون الأقاليم الأخرى، ووطنت المناطق الصناعية بشكل رهيب على مجاله المحدود.

ثانيا. التوصيات:

1. نوصي بضرورة تعديل القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير وكذا القانون رقم 02-08 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة، ليواكبوا المتغيرات الجديدة خاصة المتصلة بجدوى تشييد البناءات الذكية.

2. حتمية تعديل القانون رقم 02-02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، وإعادة النظر في ترتيب الهيكل العام لأراضيه، بالتوافق والمخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

3. يجب الاسراع في برمجة المخطط التوجيهي لتهيئة الساحل كأداة مجالية تحمي الساحل وتعيد صياغة وترتيب فضائه ومناطقه بصورة مستديمة.

4. ضرورة نقل مشاريع التنمية الصناعية إلى الهضاب العليا والجنوب، من أجل تسهيل إدراج التوسع العمراني عبر هذين المجالين المهملين في السياسة الوطنية التنموية.

5. الالتزام الجاد بجعل البناء في الساحل فيما يخص مشاريع المدن الجديدة ونقلها للجبال بصورة استثنائية. مع تفعيلها في الهضاب العليا والجنوب كأصل لتحقيق التوازن والانصاف الاقليمي.

6. وضع اجراءات صارمة وغير متساهلة. تحد من انتشار للبناءات الفوضوية أو تلك التي تشوه المظهر الجمالي للمدن الساحلية والبيئة العمرانية بشكل عام.

الهوامش:

¹ - Conseil National Economique et Social, «Rapport général sur:les villes nouvelles», 1995,p.5.

² - نصر الدين هنوني، الحمائية الرأشدة للساحل في القانون الجزائري، دار هومة، الطبعة الثانية، الجزائر، 2016، ص 314.

³ - نصر الدين هنوني، مرجع نفسه، ص 317.

⁴ - دغيش أحمد، تدخل الدولة لضمان استغلال العقار الفلاحي وعدم الإضرار به، مجلة البحوث للدراسات الأكاديمية، العدد الثالث، سبتمبر 2014، ص 91.

⁵ - قانون رقم 25/90 مؤرخ في 18 نوفمبر سنة 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج ر عدد 49 مؤرخة في 18 /11/1990، معدل ومتمم بالأمر رقم 26/95 مؤرخ في 25 سبتمبر 1995، ج ر عدد 55.

⁶ - قانون رقم 29-90 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 صادر في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 05-04 مؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر عدد 51 صادر في 15 أوت 2004.

⁷ - سعدان شطبية، إدماج الأراضي الفلاحية الوقفية ضمن الأراضي العمرانية في التشريع الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 13، جويلية 2018، ص 824.

⁸ - وناس يحي وآخرون، المعالجة القانونية للمواقع الملوثة في التشريع الجزائري، دار الكتاب العربي، ط1، الجزائر، 2014، ص 29.

⁹ - فؤاد بن غضبان، المدن الجديدة دوافع وممارسات، دار الرضوان للنشر والتوزيع، ط 1، عمان، 2015، ص381.

¹⁰ - سعيدات علي، أسس ومبادئ قانون البيئة، دط، موفم للنشر، الجزائر، 2015، ص71.

¹¹ - زكرياء حرقاس، دور المدن الجديدة في الحد من التعمير بالمراكز الساحلية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 08، العدد 02، 2019، ص 21.

¹² - بلعياضي أمنة، البيئة الحضرية في الجزائر واقعها وإجراءات حمايتها، مجلة دراسات وأبحاث، العدد 28 سبتمبر 2017 السنة 9، ص 357.

- 13- ربحاني أمينة، الحماية الإدارية للبيئة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه
الطور الثالث في ميدان الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة
الجامعية 2015-2016، ص248.
- 14- دريسي عبد الله، مداخلة مقدمة للمشاركة في الملتقى الوطني حول: حماية الساحل في
التشريع الجزائري، يوم 28 نوفمبر 2017، جامعة، ص 03.
- 15 - المادة 29 من القانون 03-03 المؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق لـ 17
فبراير سنة 2003 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج ر ع 11، الصادرة بتاريخ
19 فبراير سنة 2003
- 16- المرسوم التنفيذي رقم 07-86 المؤرخ في 21 صفر عام 1428 الموافق لـ 11
مارس سنة 2007 الذي يحدد كفاءات إعداد مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسع
والمواقع السياحية، ج ر ع 17، الصادرة بتاريخ 14 مارس سنة 2007.
- 17- القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك
الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52.
- 18- أحمد بطاطاش، التزامات الجزائر في مجال حماية الساحل في إطار اتفاقية حماية البيئة
البحرية والمنطقة الساحلية للبحر المتوسط، الملتقى الوطني حول: حماية الساحل في
التشريع الجزائري، يوم 28 نوفمبر 2017، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية،
ص02.
- 19- نصر الدين هنون، مرجع سابق، ص 324.
- 20- المادتين 09، 05 من قانون رقم 02-02 مؤرخ في 05 فبراير 2002 يتعلق بحماية
الساحل وتنميته، ج ر العدد 10، صادر في 12 فبراير 2002.
- 21 - Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, «Rapport sur l'état et l'avenir de l'environnement», précité, p.98.