

الإطار القانوني للبناء على العقار الفلاحي

The legal framework for building on agricultural property

تاريخ الاستلام : 2019/11/26 ؛ تاريخ القبول : 2020/08/09

ملخص

يلعب العقار الفلاحي دورا هاما في تحقيق الأمن الغذائي للدولة، وذلك بما يوفره من منتجات زراعية تساعد إلى حد كبير على تحقيق الاكتفاء الذاتي في المجال الغذائي وتقليل فاتورة الاستيراد الباهظة بالعملة الصعبة، ولهذا حرص القانون على حماية هذا العقار بنصوص قانونية وتنظيمية صارمة تمنع البناء على هذا الوعاء و تكفل المحافظة عليه لاستعماله في الأغراض الزراعية البحتة، وهذا في إطار ضمان الدولة للاستغلال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها للأجيال القادمة، غير أنه في بعض الأحيان وتحت ظروف قاهرة تدعو الحاجة إلى إقامة بنايات فوق العقارات الفلاحية لوجود مصلحة جديرة بالرعاية، مما جعل المشرع يولي هذه المسألة أهمية كبيرة وينظمها من جميع جوانبها من الناحية التشريعية، ومن الناحية الرقابية على أرض الواقع.

الكلمات المفتاحية: العقار الفلاحي، الأراضي الفلاحية، المستثمرات الفلاحية، الوعاء العقاري.

1 د.فاتن صبري سيد الليثي

2 * نبيل أوكيد

1 كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، الجزائر.

2 كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر.

Abstract

The agricultural real estate plays an important role in achieving the food security of the state, through the provision of agricultural products that help to a great extent to achieve self-sufficiency in the food field and reduce the exorbitant import bill in hard currency. This is part of the state's assurance of the rational use and conservation of natural resources for future generations.

Sometimes, under compelling circumstances, there is a need to build buildings above agricultural estates for the existence of a worthy interest in care, which made the legislator attaches great importance to this issue and regulates it in all its aspects from the legislative point of view, and in terms of control on the ground.

Keywords: Agricultural real estate, agricultural lands, agricultural investments, real estate.

Résumé

L'immobilier agricole joue un rôle important dans la sécurité alimentaire de l'État en fournissant des produits agricoles qui contribuent dans une large mesure à l'autosuffisance dans le secteur alimentaire et en réduisant la facture exorbitante des importations en monnaie forte. Cela fait partie de l'assurance de l'État quant à l'utilisation rationnelle et à la conservation des ressources naturelles pour les générations futures .

Parfois, dans des circonstances impérieuses, il est nécessaire de construire des bâtiments au-dessus des exploitations agricoles pour assurer un intérêt digne de soins, ce qui a amené le législateur à accorder une grande importance à cette question et à la réglementer sous tous ses aspects du point de vue législatif et en termes de contrôle sur le terrain.

Mots clés: Immobilier agricole, terres agricoles, investissements agricoles, immobilier.

* Corresponding author, e-mail: nabiloukid3@gmail.com

مقدمة

تعدّ الأرض الزراعية موضوعا اقتصاديا هاما له علاقة وثيقة بكل إنسان على سطحها، كما أنها مصدر لغذاء الإنسان، فقد جعلها الله عز وجل مصدر إنبات الإنسان أيضا، ثم إن الله سبحانه وتعالى جعل خليفته فيها من البشر، وأعطاهم الحق المؤقت بتملكها وكلفهم بإعمارها ودعاهم إلى بذل كل ما يستطيعون من جهد لاستثمار خيراتها بكافة السبل المشروعة لتحقيق المنفعة لهم جميعا. أما اليوم فإن بعض الدول المتقدمة زراعيًا في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية تولى الأرض اهتماما زائدا وتستثمرها بأقصى ما تستطيع من جهد، وبأحدث الوسائل التكنولوجية لما لها من أهمية بالغة في توفير الغذاء والكساء والمسكن لأبنائها، بينما نرى الدول العربية والإسلامية ودول العالم الثالث تبتعد عن الأرض، وتحول الأرض الصالحة للزراعة إلى مدن وقرى للسكن فيها فقط، واتسعت رقعة الصحراء فيها، وتعرضت للمشكلات الاقتصادية والسياسية المستعصية(1).

لقد عرف القطاع الفلاحي في الجزائر عموما عدة محاولات لأجل إرساء سياسة عقارية فلاحية جديدة من خلال أنماط التسيير المختلفة، غير أن القاسم المشترك لكل المحاولات هو أنها كانت تتم في شكل حملات ظرفية من الإدارة، لا تسمو إلى درجة سياسية، إذ أن عنصر الظرفية الذي طبعها جعل من الصعب إمكانية تقييمها والحكم عليها، لأن كثيرا من المراحل لا تصل إلى آخر مطافها حتى يتم تغيير المسار، الأمر الذي أثر سلبا على الوضعية القانونية للعقار الفلاحي، إضافة إلى أن الحملات كانت قطاعية تفتقر إلى التصور الشامل للمشكلة(2).

يلعب العقار الفلاحي دورا هاما في تحقيق الأمن الغذائي للدولة، وذلك بما يوفره من منتجات زراعية تساعد إلى حد كبير على تحقيق الاكتفاء الذاتي، في المجال الغذائي وتقليل فاتورة الاستيراد الباهظة بالعملة الصعبة، ولهذا حرص القانون على حماية هذا العقار بنصوص قانونية وتنظيمية صارمة تمنع البناء على هذا الوعاء و تكفل المحافظة عليه لاستعماله في الأغراض الزراعية البحتة، وهذا في إطار ضمان الدولة للاستغلال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها للأجيال القادمة، غير أنه في بعض الأحيان وتحت ظروف قاهرة تدعو الحاجة إلى إقامة بنايات فوق ذلك العقار، لوجود مصلحة جديرة بالرعاية، مما جعل المشرع يولي هذه المسألة أهمية كبيرة وينظمها من جميع جوانبها(3).

انطلاقا من هذه الفكرة يمكن طرح الإشكالية التالية: **كيف نظم المشرع الجزائري حماية الأراضي الفلاحية في القانون الجزائري؟.**

وللإجابة على الإشكالية المطروحة ارتأينا إلى تقسيم موضوع بحثنا تقسيما ثنائيا إلى مبحثين رئيسيين وذلك على النحو الآتي:

لقد منع المشرع الجزائري البناء غير الشرعي أو ما يصطلح عليه بالبناء الفوضوي فوق العقارات الفلاحية بموجب أحكام الدستور والقانون رقم 03/10 المحدد لشروط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأماكن الخاصة للدولة(4)، ومجموع

النصوص القانونية الأخرى المنظمة للعقار الفلاحي لاسيما قانوني التوجيه الفلاحي(5) والتوجيه العقاري(6)، وجرمه وهو ما سيتم التطرق إليه في (المبحث الأول). غير أنه نجد في كثير من الأحيان أنه تقام مبان ومنشآت تكون مرخصة وشرعية على أراضي ذات قيمة فلاحية عالية الخصوبة، كما هو الحال بالنسبة للمشاريع التي تقيمها الدولة من سكنات ومرافق عمومية لها بالتأكيد منفعة عمومية على حياة المواطنين، كل هذا دون إغفال مسألة الترخيص للمستثمرين الفلاحيين بإقامة سكنات في مستثمراتهم الفلاحية وهو ما سيتم التعرض إليه في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التعدي على الأراضي الفلاحية.

لقد حمى المشرع الجزائري العقار الفلاحي من جميع أشكال الاستنزاف والتعدي بما فيها البناء على الأراضي الفلاحية، وذلك باستصداره مجموعة من النصوص القانونية(المطلب الأول)، والتي تهدف في مجملها إلى خلق التوازن بين المساحات المخصصة للفلاحة والتي تنتج بتدخل الإنسان خلال مدة معينة إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك في الصناعة، و تساهم في خلق توازن بين المساحات المخصصة للبناء والتشييد مهما كان غرضه صناعيا أو سكنيا أو تجهيزيا(المطلب الثاني).

المطلب الأول: أحكام البناء غير الشرعي على الأراضي الفلاحية.

منع المشرع الجزائري البناء على الأراضي الفلاحية بنصوص قانونية عديدة، ولكن الواقع اليومي أفرز تعديلات عديدة على هذا القطاع أدت إلى نشوء ما يسمى بالبناء غير الشرعي أو الفوضوي، هذه الظاهرة وان طغت في السنوات الأخيرة على عموم المناطق الفلاحية المعروفة على مستوى الإقليم الجزائري، إلا أن لها أسباب تاريخية تتلخص في تعدد النظم التي تسير العقار الفلاحي بعد الاستقلال، ابتداء من نظام التسيير الذاتي مرورا بتطبيق نظام الثورة الزراعية إلى غاية وضع نظام المستثمرات الفلاحية في سنة 1989، كما أن لهذه الظاهرة أيضا أسباب اجتماعية تكمن بالأساس في أزمة السكن التي يعاني منها المواطنون(7).

أولا: تعريف البناء غير الشرعي.

لم يعرف المشرع الجزائري ظاهرة البناء غير الشرعي على الأراضي الفلاحية، وليس هناك أيضا تعريف للبناء الفوضوي ولم يستعمل هذا المصطلح في النصوص القانونية، وإنما استعمل مصطلح البناء غير المشروع تعبيراً عن البناء الفوضوي، وغالبية التعريفات التي جاءت في هذا الموضوع تعد تعريفات فقهية مختلفة ومتباينة تباين الزوايا التي ينظر منها أصحابها للظاهرة، وبالرجوع إلى قوانين البناء والتعمير والقوانين المنظمة للأراضي الفلاحية مهما كان نوعها تابعة للدولة أو أملاك خاصة، لا نجد أي نص تشريعي أو تنظيمي يتطرق إلى مصطلح البناء الفوضوي. لقد تم توظيف تسمية البناء غير المشروع تعبيراً عن البناء الفوضوي في التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 13/08/1985، والتي جاءت بعنوان: "معالجة البناء غير المشروع"(8).

غير أنه نجد من بين التعريفات الشاملة للموضوع من يقصد بالبناء الفوضوي: "تلك الألفة المتعددة الجوانب المتنامية والمتكاثرة في بعدها الزماني و المتأتية نتيجة تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة العمرانية بتشويه النسيج العمراني وتعييبه

بسبب مخالفة أحكام قانون البناء والتعمير، وذلك في الشروع بانجاز الأشغال والبناء دون الحصول المسبق على رخصة البناء أو مخالفة قواعد رخصة البناء بعد الحصول عليها، مما يترتب عنها عدم مطابقة الأشغال المنجزة مع المخططات التقنية المصادق عليها من قبل المصالح التقنية المعنية واستهلاك الأجل القانونية مع عدم إتمام الأشغال، وبقاء البناية في شكل ورشة مفتوحة ودائمة لسنوات طوال⁽⁹⁾.

وبمقاربة فكرة البناء غير الشرعي بصفة عامة وفكرته على الأراضي الفلاحية نستنتج بأنه: كل بناء لا يتوافق وخصوصيات القواعد المنظمة لاستغلال الأراضي الفلاحية مهما كان نوعها والذي من شأنه التأثير على إنتاجية ومردودية هذه الأراضي في سبيل تحقيق الاكتفاء الذاتي و تحقيق التنمية الاقتصادية، يعد بناء غير شرعي، أو بناء فوضوي مخالف تماما لأحكام القانون، يعرض صاحبه لجزاءات وعقوبات ردية يفرضها عليه القانون.

ثانيا: أشكال البناء غير الشرعي.

من خلال محاولة التعريف بالبناء الفوضوي على الأراضي الفلاحية، يتبين أن المعيار المشترك لاعتبار البناء فوضويا هو مخالفته للقوانين التي تنظم الأراضي الفلاحية بالدرجة الأولى، والنصوص القانونية المتعلقة بالتهيئة والتعمير، ولكن هذا لا ينفى وجود أشكال متعددة لهذه البنايات الفوضوية فمنها: البناءات الصلبة، والبناءات القصدية.

1 - البناء غير الشرعي الصلب: يحتل هذا النوع من البناء المرتبة الأولى في قائمة البنايات الفوضوية واقترباها من البنايات القانونية، بسبب أن مواد بنائها تتشكل من مواد صلبة تتمثل في: الخرسانة والقرميد، ولكن الاختلاف الموجود بينها وبين البنايات القانونية هو أن الأولى لا تملك رخص البناء ولا رخص التجزئة ولا حتى مخططات التقنية مصادق عليها، لأنها مبنية على أراضي ذات وجهة فلاحية غير مرخص البناء عليها، فمثلا في بلدية مغنية نجدها محاصرة بهذا النوع من البنايات، كما أن هذه المساكن ليست قصدية، وإنما شيدت بمواد البناء المعروفة من: اسمنت، وحديد، ورمل، وهو الأمر الذي من شأنه أن يطيل عمر هذه الأحياء، فهي بنايات شيدت بطريقة غير شرعية سواء على أراضي خاصة أو عمومية أو أملاك الدولة بدون ترخيص ولا تخضع لشروط التعمير، هذا وقد أحصت مصلحة التوجيه العقاري خلال السنوات الثلاث الأخيرة أكثر من 5000 بناية غير شرعية على مستوى بلدية مغنية وحوالي 200 هكتار من المساحات الفلاحية تحولت إلى البناء بمغنية من طرف سماسرة العقار الذين يستولون على الأراضي ويلهبون الأسعار⁽¹⁰⁾.

2 - البناء غير الشرعي القصدية: هي تلك البنايات غير الشرعية المخالفة لقوانين التعمير وكذا القوانين المنظمة لاستغلال الأراضي الفلاحية، المتميزة بجدران وأسقف وهيكل تتشكل أساسا من مواد مسترجعة، أهمها مادة القصدية، على أن تكون في بعض الحالات مختلطة بين القصدية ومواد البناء الصلبة⁽¹¹⁾.

المطلب الثاني: الاستناد القانوني للتعدي على الأراضي الفلاحية.

لقد كان المشرع الجزائري حازما وحاسما بشأن منع البناءات غير الشرعية على الأراضي الفلاحية، إذ وضع نصوصا قانونية عديدة لكنها متفرقة، نجد بعض منها في الدستور، والبعض الآخر في قانون التوجيه العقاري، والبعض الآخر في قانون التهيئة والتعمير⁽¹²⁾، والبعض الآخر في قانون التوجيه الفلاحي، وكذا القانون رقم 03/10 الذي يتضمن شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأماكن الخاصة للدولة، وغيرها من النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير والفلاحة، إلا أن جميعها ينصب في إطار تحسين الأمن الغذائي للبلاد ودفع قطاع الفلاحة للمساهمة في التنمية الاقتصادية⁽¹³⁾.

أولا: مجمل الاستنادات القانونية.

كان هدف المشرع الجزائري من سن المواد القانونية المتعلقة بحظر البناء على الأراضي الفلاحية، هو الحفاظ على الثروة العقارية وتمييزها عن طريق التدقيق في التنظيم العقاري وتحديد الطرق المناسبة لاستغلال الأراضي الزراعية، وهو ما تؤكد في نص المادة 19 / 02 من دستور 2016⁽¹⁴⁾، التي تنص على أنه: "تحمي الدولة الأراضي الفلاحية..."، كما أكدت كذلك مسألة حماية الأراضي الفلاحية من خلال نص المادة 07/04 من قانون التوجيه الفلاحي⁽¹⁵⁾.

في نفس السياق نصت المادة 29 من القانون رقم 03/10 الذي يتضمن شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأماكن الخاصة للدولة، على أنه: "يعد إخلالا بالتزامات المستثمر صاحب الامتياز في حالة تحويل الوجهة الفلاحية للأراضي أو للأماكن السطحية"، كما نصت المادة 14 من قانون التوجيه الفلاحي على أنه: "يمنع بموجب أحكام هذا القانون كل استعمال غير فلاحي لأرض مصنفة كأرض فلاحية أو ذات وجهة فلاحية".

إضافة إلى نص المادة 22 من القانون رقم 16/08 المتضمن التوجيه الفلاحي التي نصت بدورها، على: "يجب أن لا تفضي التصرفات الواقعة على الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية إلى تغيير وجهتها الفلاحية".

يظهر جليا من خلال هذه المواد السابقة الذكر، بأن المشرع قد حظر كل أشكال استغلال الأراضي الفلاحية الخارجة عن إطار تحقيق إنتاج يستهلك من قبل البشر، أو الحيوانات، أو يستعمل في الصناعة استعمالا مباشرا، أو بعد تحويله، بما يعني أنه يمنع استغلال هذه الأراضي، مثلا: ببيعها أو استعمالها كمكب للنفايات، أو حتى البناء عليها أو انجاز مشاريع اقتصادية فيها.... الخ.

كذلك يدخل في حكم هذه المواد أيضا ما يعرف بالأماكن السطحية، التي عرفتها نص المادة 02/04 من القانون رقم 03/10 الذي يتضمن شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأماكن الخاصة للدولة، على أنها: "يقصد في مفهوم هذا القانون بالأماكن السطحية مجموع الأماكن الملحقة بالمستثمرة الفلاحية ولاسيما منها المباني والأغراس ومنشآت الري" فلا يجوز إذا التصرف في ملاحق المستثمرات الفلاحية ببيعها ولا بتعديل المباني الموجودة فيها بالزيادة في مساحتها ولا في زيادة

حجم وارتفاع التجهيزات الموجودة داخل المستثمرة⁽¹⁶⁾.

ثانياً: الجزاء الموقع على البناء على الأراضي الفلاحية.

لقد حدد المشرع الجزائري العقوبات المفروضة على المستثمر وحثه على الالتزام بدفتر الشروط، وفي حالة إخلاله بالتزاماته بصفة عامة، ومنها تشييد بناء خاص ومستقل وغير مساهم في ارتفاع الطاقة الإنتاجية في المستثمرة حسب ما تشترطه المادة 33 من قانون التوجيه العقاري⁽¹⁷⁾، كما حدد أيضا العقوبات المفروضة على أي شخص يغير الوجهة الفلاحية للأراضي، وفي هذا الصدد وعلى سبيل المثال: تواصل مديرية الفلاحة لولاية الجزائر، تحقيقاتها فيما يخص استغلال المستثمرات الفلاحية في غير نشاطها الفلاحي، بعد أن تم تحويل عدة أراضي فلاحية صالحة للزراعة وتابعة لأملاك الدولة إلى سكنات فوضوية، وحالات نشاط بعيدة عن النشاط الفلاحي، وغيرها من المخالفات التي تم تسجيلها من قبل مصالح الأمن والأشخاص المكلفين بالتحري في الموضوع، ولقد تم الوقوف على حالات تشييد سكنات فوضوية وتحويلها إلى ملكيات فردية في كل من: سطاوالي، زرالدة، براق، والكاليتوس، مع تسجيل حالات خاصة برمي الردوم، واستغلالها في رمي النفايات المنزلية⁽¹⁸⁾، وعليه فإن العقوبات التي فرضها المشرع في هذا المجال تنحصر في نوعين منها: العقوبات الإدارية التي تطال المستثمر وحده، والعقوبات الجزائية التي تفرض على جميع الأشخاص المخالفين لتنظيمات العقارات الفلاحية على غرار المستثمر الفلاحي، وهو ما سيتم توضيحه على النحو التالي:

1 - العقوبات الإدارية: نصت عليها المادة 28 من القانون رقم 03/10 الذي يتضمن شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة على: "يترتب على كل إخلال من المستثمر صاحب الامتياز بالتزاماته أن يعاينه محضر قضائي طبقا للقانون، اعداره من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية حتى يمثل لأحكام هذا القانون ودفتر الشروط والالتزامات التعاقدية. وفي حالة عدم امتثال المستثمر صاحب الامتياز، بعد انقضاء الأجل المذكور في الإصدار المبلغ قانونا، تقوم إدارة الأملاك الوطنية، بعد إخطار من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، بفسخ عقد الامتياز بالطرق الإدارية".

نلاحظ من خلال هذه المادة أن مصالح مديريات الفلاحة، تقوم بتسجيل حالات الاعتداءات على الأراضي الفلاحية، ويتم عرض التجاوزات على اللجان الولائية المختصة من أجل الفصل فيها، دون اللجوء إلى الجهات القضائية، هذه الإجراءات وان كانت تبدو من الوهلة الأولى بسيطة وسهلة التطبيق إلا أنه في حقيقة الأمر حسب رأي البعض فإن الوضع الكارثي الذي آلت إليه الأراضي الفلاحية، سببها هذه الإجراءات التي تحدث فيها الكثير من التلاعبات بالخصوص على مستوى المديريات الولائية للفلاحة⁽¹⁹⁾.

2 - العقوبات الجزائية: بالإضافة إلى العقوبات الإدارية، قرر المشرع عقوبات جزائية لكل من يعتدي على الأراضي الفلاحية، إذ نصت عليها المادة 87 من قانون التوجيه الفلاحي بأن: "يعاقب بالحبس من سنة إلى خمسة سنوات وبغرامة من

100000 د.ج إلى 500000 د.ج كل من يغير الطابع الفلاحي لأرض مصنفة فلاحية أو ذات وجهة فلاحية خلافا لأحكام المادة 14 من هذا القانون". ولم يغفل المشرع الجزائري حالة تعدي واستيلاء الأشخاص المعنوية العامة على الأراضي الفلاحية فنصت المادة 89 من نفس القانون على أنه: "يمكن أن يكون الشخص المعنوي مسؤولاً جزائياً عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، وفقاً لأحكام المادة 51 من قانون العقوبات . ويعاقب بغرامة لا تقل عن 04 مرات عن الحد الأقصى للغرامة المحددة للشخص الطبيعي المنصوص عليها في أحكام المادتين 87 و88 ويتعرض إلى واحدة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في المادة 18 مكرر من قانون العقوبات". ولقد حاول المشرع التشديد في هذه العقوبات في حالة العود إذ نصت المادة 90 من القانون رقم 16/08 المتضمن التوجيه الفلاحي، على أنه: "في حالة العود تضاعف العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون".

وما يلاحظ على هذه العقوبات أنها ضئيلة جداً خصوصاً الغرامات، ولا تردع السماسرة عن جني أموال طائلة في مقابل تحويل الأراضي الفلاحية عن وجهتها الحقيقية، أو البناء عليها وبيع السكنات المنشأة عليها، فضلاً عن الأضرار الكبيرة التي تلحق بالاقتصاد والتنمية⁽²⁰⁾.

المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة على حظر البناء على الأراضي الفلاحية.

في سبيل تحقيق المنفعة العامة أو الخاصة نجد التشريعات المتعلقة بالأراضي الفلاحية ترخص في حالات استثنائية بالبناء على الأراضي الزراعية، وهذا ما نصت عليه المادة 34 من قانون التوجيه العقاري التي جاء فيها على أنه: "لا يمكن إنجاز أية منشأة أساسية أو بنايات داخل المستثمرات الفلاحية الواقعة في أراض خصبة جداً أو خصبة طبقاً للمادة 33 أعلاه إلا بعد الحصول على رخصة صريحة تسلم حسب الأشكال والشروط التي تحددها الأحكام التشريعية المتعلقة بالتعمير وحق البناء". وهو ما سيتم التطرق إليه في (المطلب الأول)، على أن يتبع هذا الترخيص رقابة على عدم تغيير الوجهة الفلاحية للأرض وهو ما سيتم التعرض إليه في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حالات امكانية البناء على الأراضي الفلاحية.

تدخل حالات الترخيص للبناء على الأراضي الفلاحية تحت معيار تحقيق المنفعة العامة وتحسين حياة المواطنين من جهة، ومن جهة أخرى تحت معيار تحقيق المنفعة الخاصة والذاتية للمستثمرة الفلاحية التي تحتاج لتجهيزات وسكنات ملائمة للمستثمرين فيها.

أولاً: إنجاز المشاريع العمومية.

تحتاج الدولة لإنجاز مشاريعها العمومية المختلفة إلى الأوعية العقارية الملائمة لها، لذا قد تلجأ في حالات إلى إنجازها على أراضي فلاحية في إطار ما يسمح به القانون في هذا المجال، سواء باتخاذ إجراءات نزع الملكية لأجل المنفعة العمومية، أو أن تدرج هذه العملية في إطار ما جاءت به أحكام المادة 36 من قانون التوجيه العقاري، المتعلقة بتحويل الأراضي الفلاحية إلى أراضي قابلة للتعمير والتي تنص على أن: "القانون هو الذي يرخص بتحويل أي أرض فلاحية خصبة جداً أو خصبة إلى صنف الأراضي القابلة للتعمير...، ويحدد القانون القيود التقنية والمالية التي يجب أن

ترافق انجاز عملية التحويل حتما". يلاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري أخذ بطبيعة التربة لتحديد الإجراءات القانونية لتحويل الأرض وهذا ما نصت عليه المادتين 36 و37 من قانون التوجيه العقاري(21)، إذ أكدنا على أن تحويل الأراضي ذات الخصوبة الجيدة إلى الأراضي القابلة للتعمير يتطلب استصدار نص تشريعي لتحديد قطعة الأرض المعنية، ويحدد القيود التقنية والمالية التي يجب أن توافق انجاز عملية التحويل وتحديد أيضا قيمة التعويض المترتب عن نقص القيمة لفائدة الدولة والجماعات المحلية، هذا بالإضافة إلى انه قد نصت المادة 15 من قانون التوجيه الفلاحي على أن : " دون الإخلال بالأحكام المتعلقة بتحويل الأراضي الفلاحية الخصبة جدا أو الخصبة المنصوص عليها في المادة 36 من القانون رقم 25/90 المؤرخ في 1990/11/18 والذکور أعلاه، لا يمكن إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية الأخرى إلا بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء".

فإذا كانت الدولة حريصة على الحفاظ على العقار الفلاحي باعتباره البديل أمام واقع ضعف القطاع الصناعي، وأمام واقع تقلبات أسعار المحروقات، فمن الأجدر أن تبادر بوضع برامج لمشاريع انجاز سكنات أو مرافق عمومية، كالطرق السريعة والمنشآت الصناعية على أراضي غير صالحة للزراعة، عكس ما يحدث في الواقع أين نجد أغلب هذه المشاريع تنجز على أراضي فائقة الخصوبة وتتم تحت مظلة الترخيص القانوني، وهذا يؤدي إلى تناقص مساحة الأراضي الزراعية، كما تدل على ذلك الإحصائيات التي تشير إلى أن مساحة الأراضي الزراعية التي اكتسحتها التوسع العمراني في الجزائر منذ 1962 إلى 1992 بلغت حوالي 1500000 هكتار(22) ،وجهت لانجاز المناطق السكنية، أو لانجاز المناطق الصناعية والمنشآت الاقتصادية الكبرى، وتوسيع شبكة الطرق والمواصلات التي انتشرت على جوانبها الأحياء الفوضوية. كما تشير أيضا إلى أن إنجاز البرنامج الحكومي المتمثل في مليون سكن خلال الفترة الممتدة ما بين 2005 إلى 2009 تطلب مساحة لا تقل عن 46000 هكتار كلها مقتطعة من أراضي فلاحية(23).

ثانيا: بناء السكنات والتجهيزات في إطار المستثمرات الفلاحية.

قد يحتاج المستثمر الفلاحي إلى إقامة بناء سكن له أو إلى إقامة تجهيزات تساعد في رفع الطاقة الإنتاجية للمستثمرة الفلاحية، فلا بد أن يستصدر الترخيصات القانونية اللازمة لذلك في إطار ضبط وتنظيم البناء على الأراضي الفلاحية وهذا ما نصت عليه المادة 35 من القانون رقم 25/90 المتضمن التوجيه العقاري على أن: "البنائات ذات الاستعمال السكني في الأراضي الخصبة جدا أو الخصبة تبقى خاضعة لرخصة صريحة تسلم وفق الأشكال والشروط التي تحددها الأحكام التشريعية المتعلقة بالتعمير وحق البناء. ولا تسلم هذه الرخصة إلا للملاك أو الحائزين أو الشاغلين الذين يبادرون بذلك في نطاق الاحتياجات الذاتية"، وفي هذا المجال صدر القرار الوزاري المشترك بين وزارة الفلاحة ووزارة السكن المؤرخ في 13 سبتمبر 1992، المتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلدية فحدد المساحات

والقياسات المسموح بها من أجل بناء سكنات أو إقامة تجهيزات على الأراضي الفلاحية.

ولقد تم تعديل هذا القرار بموجب قرار وزاري آخر مشترك مؤرخ في 18 نوفمبر 2015، والذي يسمح للوزير المكلف بالفلاحة بالترخيص في حالة إقامة التجهيزات ضمن إطار الاستثمار الفلاحي خارج المقاييس المعمول بها في قرار 1992، وذلك بموجب مقرر بناء على اقتراح من لجنة وزارية مشتركة، ويعتبر البعض هذا التعديل بأنه لا يخدم مبدأ الحفاظ على الأراضي الفلاحية، وإنما يعمل على الإفراط في البناء عليها(24).

لقد حدد القرار الوزاري المشترك لسنة 1992 المقاييس والمساحات المخصصة للبناء كما يلي:

1- بالنسبة للسكنات: لقد نصت المادة 05 من القرار على المواصفات المطبقة على البناءات ذات الاستعمال السكني، التي لا يجوز أن تتجاوز مساحتها 250/1 من المساحة الكلية، إذا كانت هذه الأخيرة مقدرّة بأقل من 5 هكتارات وأضافت المادة 20 متر مربع لكل هكتار إذا كانت المساحة الإجمالية للأرض تتراوح ما بين 5 و10 هكتارات، أما إذا تجاوزت المساحة هذا الحد تحسب 10 أمتار مربعة لكل هكتار. من خلال النظر في القياسات المحددة من قبل النصوص القانونية، نجد أن المساحات المرخص بها للبناء على أراضي المستثمرات الفلاحية ضئيلة ولا تلبّي احتياجات المستثمر إلى سكن لائق يوفر له الراحة، إذ لا تتعدى المساحة التي يستفيد منها في حالة ما إذا كانت مساحة المستثمرة أقل من 5 هكتار 40 متر مربع للهكتار الواحد(25).

2- بالنسبة للتجهيزات: يقصد بالتجهيزات البناءات الضرورية التي تحسن أداء الفلاحين و تحسن أداء مردودية القطعة الأرضية، مثل: انجاز غرف التبريد، وانجاز آبار الري، وانجاز مستودعات للتخزين، ولقد نصت المادة 03 من القرار الوزاري المشترك على أنه يجب أن تتعدى مساحة الأرض المنجز فوقها منشآت التجهيزات 50/1 من المساحة للأرض الفلاحية، عندما تكون أقل من 5 هكتارات، وترفع هذه المساحة إلى 50 متر مربع لكل هكتار إذا تجاوزت المساحة الكلية الحد المذكور(26).

المطلب الثاني: جهاز الديوان الوطني للأراضي الفلاحية كقيد على حالات ترخيص البناء على الأراضي الفلاحية.

لقد حرص المشرع الجزائري على فرض رقابة على الأراضي الفلاحية قبل الشروع في القيام بالتصرفات التي تؤدي إلى تغيير وجهتها الفلاحية، وهذه المهمة أناطها إلى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية وهو ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 339/09(27)، المعدلة للمادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 87/96(28)، في فقرتها الأخيرة التي جاء فيها: "يتولى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية...السهر على أن لا تؤدي أي صفقة تتعلق بالأراضي الفلاحية إلى تغيير وجهتها الفلاحية".

أولاً: تشكيلة الديوان الوطني للأراضي الفلاحية: يعتبر الديوان الوطني للأراضي الفلاحية مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يخضع للقواعد الإدارية المطبقة على الإدارة في علاقته مع

الدولة، ويعد تاجرا في علاقاته مع الغير(29). يتكون الديوان الوطني للأراضي الفلاحية من 04 مديريات مركزية و09 مديريات جهوية توطر 44 مديرية ولائية، ولقد صممت المديريات الجهوية لتكون هياكل مجهزة لمنظمة مرنة تسمح بالتكفل الفعال بمهام الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، اللامركزية وتنقسم المديريات الولائية إلى 03 مصالح أساسية: مصلحة تسيير العقار الفلاحي، مصلحة المنازعات العقارية، ومصلحة المعاملات الفلاحية(30).

ثانيا: مراقبة الديوان الوطني للأراضي الفلاحية تراخيص البناء على الأراضي الفلاحية.

إذا كان الديوان الوطني للأراضي الفلاحية هيئة تابعة للدولة، ويتصرف لحسابها ويتولى تنفيذ السياسة العقارية الفلاحية بمفهوم المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 87/96 والمتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، المعدل والمتمم، فإنه من المفروض أن يكون المراقب الأول لعمليات تراخيص البناء في الأراضي الفلاحية، وعلى هذا النحو سار المشرع الجزائري بأن وضع لهذا الديوان مصالح مديريات الفلاحة، لتقوم بتسجيل حالات الاعتداءات على الأراضي الفلاحية، ويتم عرض التجاوزات على اللجان الولائية المختصة، من أجل الفصل فيها بما فيها حالات تجاوز الحدود المرسومة في التراخيص للبناء على الأراضي الفلاحية(31). غير أنه وحسب البعض فإن الواقع العملي غير ذلك، لأن الديوان الوطني للأراضي الفلاحية لم يلعب دوره كما ينبغي، وكان من الأجدر به مراقبة الأمور بفرض مفتشيات وزارية في كل ولاية، من أجل قمع التقارير المزيفة من المديريات الولائية وبهدف حماية الأراضي الفلاحية من الخروج عن إطار التراخيص الممنوح لها(32).

الخاتمة

لقد عرف القطاع الفلاحي في الجزائر عموما عدة محاولات لأجل إرساء سياسة عقارية فلاحية جديدة من خلال أنماط التسيير المختلفة، غير أن القاسم المشترك لكل المحاولات هو أنها كانت تتم في شكل حملات ظرفية من الإدارة، لا تسمو إلى درجة سياسية، إذ أن عنصر الظرفية الذي طبعها جعل من الصعب إمكانية تقييمها والحكم عليها، لأن كثيرا من المراحل لا تصل إلى آخر مطافها حتى يتم تغيير المسار، الأمر الذي أثر سلبا على الوضعية القانونية للعقار الفلاحي، إضافة إلى أن الحملات كانت قطاعية تفتقر إلى التصور الشامل للمشكلة.

يتضح لنا مما سبق أن المشرع قد وضع الآليات القانونية لتحقيق التسيير والاستغلال الأمثل للأراضي الفلاحية، لذا فإن المشكل المطروح ليس هو قلة النصوص القانونية، وإنما هو عدم فعليتها وتنفيذها واحترامها من قبل المواطنين والسلطات التنفيذية على حد سواء، بالخصوص فيما يتعلق بمخططات انجاز المشاريع العمومية غير المتوافقة وأدوات التهيئة والتعمير. كما نسجل بعض النقائص والثغرات في بعض النصوص القانونية المنظمة للعقار الفلاحي، لاسيما القرار الوزاري الأخير الذي صدر بشأن ترخيص وزير الفلاحة بإقامة التجهيزات في حالة تجاوز مساحة الأراضي الفلاحية القياسات المحددة في القرار الوزاري المشترك لسنة 1992. كما نشير أيضا إلى عدم

كفاية العقوبات المقررة في قانون التوجيه الفلاحي لردع الاستعمال غير العقلاني للأراضي الزراعية، ولهذا يجب تأسيس وتفعيل مخططات التوجيه الفلاحي، حتى تحقق التوجيهات الأساسية للفلاحة وتهيئ المساحات الفلاحية لاستغلالها بطريقة تضمن تنمية فلاحية مندمجة ومنسجمة ومستدامة.

المراجع

- (1) - عجة الجيلالي، أزمة العقار الفلاحي ومقترحات تسويتها من تأميم الملك الخاص وخصوصة الملك العام، دار الخلدونية، الجزائر، 2005، ص 07.
- (2) - عفيف شمس الدين، الوسيط في القانون العقاري، الجزء الثالث، منشورات زين الحقوقية، 2011، ص 11.
- (3) - مزريق عاشور وآخرون، الرشادة الزراعية كآلية لتحقيق الأمن الغذائي والتنمية الزراعية المستدامة في الجزائر، أعمال الملتقى الدولي حول القطاع الفلاحي ومتطلبات تحقيق الأمن الغذائي بالدول العربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ليومي 28 و 29 أكتوبر 2014، جامعة يحي فارس، المدينة، ص 430.
- (4) - قانون رقم 03/10 مؤرخ في 15 أوت 2010، يتضمن شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأماكن الخاصة للدولة، ج ر، عدد 46، صادر في 18 أوت 2010.
- (5) - قانون رقم 16/08 مؤرخ في 03 أوت 2008، يتضمن التوجيه الفلاحي، ج ر، عدد 46، صادر في 10 أوت 2008.
- (6) - قانون رقم 25/90 مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج ر، عدد 49، صادر في 18 نوفمبر 1990، معدل ومتمم بأمر رقم 26/95 مؤرخ في 25 سبتمبر 1995، ج ر، عدد 55، صادر في 27 سبتمبر 1995.
- (7) - بريك الزوبير، النظام القانوني لعقد الامتياز الفلاحي في ظل التعديلات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014/2015، ص 16.
- (8) - كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008/2009، ص 06.
- (9) - حامد الشريف، المشكلات العملية في جريمة البناء دون ترخيص، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994، ص 29.
- (10) - كمال تكواشت، مرجع سابق، ص 09.
- (11) - جفاقل غريبة، الآليات القانونية في مواجهة البناءات الفوضوية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2015، ص 16.
- (12) - قانون رقم 29/90 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر، عدد 52، صادر في 02 ديسمبر 1990.
- (13) - أنظر نص المادة 01 من قانون رقم 16/08، المتضمن التوجيه الفلاحي، مرجع سابق.
- (14) - قانون رقم 01/16 مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 14، صادر في 07 مارس 2016.
- (15) - أنظر نص المادة 07/04 من قانون رقم 16/08، المتضمن التوجيه الفلاحي، مرجع

- سابق.
- (16)- بريك الزوبير، النظام القانوني لعقد الامتياز الفلاحي في ظل التعديلات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2015/2014، ص16.
- (17)- أنظر نص المادة 33 من قانون رقم 25/90، المتضمن التوجيه العقاري، مرجع سابق.
- (18)- كريم،م، مقال بعنوان "ارتفاع حالات الاعتداء على الأراضي الفلاحية بالعاصمة"، جريدة المساء، عدد 5744، المؤرخ في 07 ديسمبر 2015، الجزائر ص07.
- (19)- صبيحة سعود، مشاكل العقار الفلاحي التي من ورائها التقارير المزيفة من المديرية الولائية، مجلة الشروق العربي، عدد 15، 2015، ص 305.
- (20)- بن حمودة محبوب وبن قانة إسماعيل، أزمة العقار في الجزائر ودوره في تنمية الاستثمار الأجنبي، مجلة الباحث، عدد 05، 2007، ص 103.
- (21)- أنظر نصوص المواد 36 و37 من قانون رقم 25/90، المتضمن التوجيه العقاري، مرجع سابق.
- (22)- زايدي افتيس، مقال بعنوان "منع بناء سكنات ومرافق عمومية على الأراضي الفلاحية في محيط المدن الكبرى"، جريدة النهار الجديد، عدد صادر في 10 سبتمبر 2013، ص 11.
- (23)- محمد مراد، مقال بعنوان "وزارة السكن تقتطع أراضي فلاحية لاستعمالها في البناء" جريدة الجزائر نيوز، عدد صادر في 28 أبريل 2010، ص 6.
- (24)- محمد مراد، مقال بعنوان "التمهيد لاستنزاف العقار الزراعي وتحويله إلى البناء"، جريدة الجزائر نيوز، عدد صادر في 26 فيفري 2016، ص 15.
- (25)- بقار سلمى، النظام القانوني للاستثمار في المجال الفلاحي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2003، ص 82.
- (26)- بن رقية يوسف، كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية الخاصة، مجلة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، 2011/210، ص 11.
- (27)- مرسوم تنفيذي رقم 339/09 مؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 87/96 مؤرخ في 24 فيفري 1996، والمتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، ج ر، عدد 61، صادر في 25 أكتوبر 2009.
- (28)- مرسوم تنفيذي رقم 87/96 مؤرخ في 24 أكتوبر 1996، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، ج ر، عدد 15، صادر في 28 أكتوبر 1996.
- (29)- بوصبيعات سوسن، الطبيعة القانونية لحق المستفيد من المستثمرات الفلاحية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية 2007/2006، ص 43.
- (30)- صبيحة سعود، مرجع سابق، ص 311.
- (31)- أنظر نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 87/96 والمتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، مرجع سابق.
- (32)- نقار بركاهم سمية، منازعات العقار الفلاحي التابع للدولة في مجال الملكية والتسيير، دار هومه، الجزائر، 2006، ص92.