

دور الدولة في حماية العقار الفلاحي من تغيير وجهته الفلاحية

The role of the state in protecting agricultural property from changing its agricultural destination

دوّار عبد الهادي

طالب دكتوراه في القانون العام / جامعة سيدي بلعباس

تاريخ الإستملا: 2019/09/06 تاريخ القبول: 2019/09/22 تاريخ النشر: 2019/09/30

ملخص:

يعد العقار الفلاحي من بين أهم الأملاك العقارية نظرا لأهمية الدور الكبير الذي يحققه، لدى يقع على الدولة المحافظة عليه خصوصا عند يتعلق الأمر بتغيير وجهته الفلاحية. وذلك بوضع قيود سواء تعلق الأمر بتجزئته أو بالتعمير عليه. وألزم مالك العقارات الفلاحية بتطبيق وإتباع المرسوم التنظيمي رقم 97-490 المحدد لشروط تجزئة الأراضي الفلاحية والقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

الكلمات المفتاحية: العقار الفلاحي؛ البناء؛ التجزئة؛ الدولة؛ الحماية.

Abstract :

agricultural land is considered among the most important landed property in view of the importance of the major role that implies it, from which the state is under an obligation to protect it, especially when one changes agricultural policy; by putting guards regarding its partition or the urbanism conceived above from where the obligations implemented on the owners of the agricultural land to follow and apply the decree n ° 97/490 which specifies the clauses of division of the agricultural lands and the law n 90/29 concerning town planning.

Keywords: agricultural land; construction ; the sharing ; the state; protection

مقدمة:

كان ولازال العقار بالنسبة للإنسان رهان الحياة والأمن، ثم بعد ذلك القوة والسيادة فمنذ العصر القديم نمت لديه فطرة البقاء من أجل إشباع حاجياته الغذائية والأمنية، والتي أدت به بطبيعة الحال إلى التملك الفعلي للأرض بصفة فردية أو جماعية، وبتطور المجتمعات وكذا الأنظمة السياسية والإقتصادية حيث برز معها اهتمام التشريعات بتنظيم هذا التملك من خلال تنظيم حق الملكية وضبط نطاقه وكيفية استعماله وحمايته من الإعتداءات، هذا الإهتمام يوضح العلاقة ما بين النظام المعتمد في بلد ما وحق الملكية والملكية العقارية على وجه الخصوص العقار الفلاحي، ذلك لأنه يعتبر من بين الثروات الأساسية التي يعتمد عليها النظام الإقتصادي لتحقيق الرقي والإزدهار للمجتمع.

إضافة إلى أن العقار الفلاحي يلعب دورا هاما في تحقيق الأمن الغذائي للدولة وذلك بما يوفره من منتجات زراعية مختلفة تساعد إلى حد كبير على تحقيق الاكتفاء الذاتي في المجال الغذائي وتقليل فاتورة الاستيراد الباهظة بالعملة الصعبة، خصوصا في ظل تراجع وإنخفاض أسعار البترول ولهذا حرصت الدولة على حماية خصوصية هذا العقار بنصوص قانونية وتنظيمية صارمة تمنع البناء على هذا الوعاء و تكفل المحافظة عليه لإستعماله في الأغراض الزراعية البحتة وهذا في إطار ضمان الدولة للاستغلال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها للأجيال القادمة.

تثير دراسة حماية العقار الفلاحي الإشكالية التالية : إلى أي مدى ساهمت الدولة بتشريعاتها الخاصة في مجال العقار الفلاحي في توفير الحماية له وأي نجاعة لها في عدم تغيير وجهته الفلاحية؟.

للإجابة على هذه سيتم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى:

المبحث الأول: مفهوم العقار الفلاحي. وسيتم التطرف فيه إلى تعريف العقارات الفلاحية (المطلب الأول) و تناول تمييز مختلف أصناف العقارات الفلاحية (المطلب الثاني).

المبحث الثاني: القيود التي تفرضها الدولة للحفاظ على الوجهة الفلاحية للعقار. سنعالج فيه قيود تجزئة العقار الفلاحي وإحترام المساحات المرجعية (الأول المطلب) ثم قيود حق البناء على العقارات الفلاحية - المنع و الترخيص - (المطلب الثاني).

المبحث الأول: مفهوم العقار الفلاحي

يستوجب منا قبل الخوض في التطرق إلى كيفية حماية الدولة للعقار الفلاحي من تغيير وجهته، أولا التطرق إلى تعريف العقار عموما في المطلب الأول ، ثم خصصنا المطلب الثاني للحدوث عن تمييز مختلف أصناف العقارات الفلاحية وتباينها من حيث وجهتها الفلاحية. على التوالي.

المطلب الأول: تعريف العقارات الفلاحية

من ضمن الأملاك العقارية، الأراضي الفلاحية أو العقارات ذات الوجهة الفلاحية، والتي عرفها المشرع الجزائري بموجب نص المادة 04 من القانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري: "الأرض الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية في مفهوم هذا القانون هي كل أرض تنتج بتدخل الإنسان سنويا أو خلال عدة سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك في الصناعة استهلاكاً مباشراً أو بعد تحويله".¹

ولعل هذا التعريف حسب الأستاذ محمد بلون منتقد من حيث كونه أهمل الجانب القانوني للعقار الفلاحي، والذي يتمحور أساسا حول حق الملكية إذ أورد مصطلحات تقنية تميل إلى علم الاقتصاد الزراعي، أكثر ما تفسر العلاقة القانونية التي يتألف منها العقار الفلاحي.²

ومن خلال إستقراء نص المادة يمكن القول أن المشرع قد خص العقار الفلاحي بالخصائص التالية:

¹ المادة 04 من القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المعدل و المتمم. المتضمن قانون التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية عدد 49 لسنة 1990.

² عجة الجيلاني، "أزمة العقار الفلاحي ومقترحات تسويتها من تأميم الملك الخاص إلى خصصة الملك العام" (دون طبعة، الجزائر، دار الخلدونية، 2005)، ص 238.

- أن العقارات الفلاحية هي أراضي منتجة، فالأراضي غير المنتجة لا تعد أراضي فلاحية¹.
- يجب أن تنتج بتدخل من الإنسان، عن طرق الحرث والغرس والزرع والسقي وغيرها من الظروف الملائمة للإنتاج الفلاحي.
- أن العقارات الفلاحية يكون إنتاجها سنويا أو خلال عدة سنوات، ولها دور اقتصادي يتمثل في إشباع حاجيات الإنسان والحيوان. حيث ركز المشرع على مبدأ الأرض المنتجة محل مبدأ الأرض لمن يخدمها، حيث أن المبدأ الأول لا يفترض فيه الخدمة الشخصية والمباشرة للأرض، بل يهتم أساسا بعامل الإنتاج أيا كان مصدره أو طريقة الحصول عليه، فالمهم عند الدولة إشباع رغبات المستهلكين، وهذا طبقا لما أشارت إليه الفقرة الأخيرة من المادة 04 من قانون التوجيه العقاري

المطلب الثاني: تمييز مختلف أصناف العقارات الفلاحية

ميز المشرع الجزائري في إطار قانون التوجيه العقاري بين نوعين من تصنيفات الأراضي الفلاحية أو العقارات الفلاحية أولهما التصنيف الطبوغرافي، وثانيهما التصنيف القانوني، وسنخرج على كل تصنيف فيما يلي على التوالي

الفرع 01: التصنيف الطبوغرافي للأراضي الفلاحية

لقد إعتد المشرع الجزائري لتصنيف الأراضي الفلاحية على معايير طبوغرافية بحتة تميل لعلم الإقتصاد الزراعي أكثر، ما تفسر العلاقة القانونية التي يتألف منها العقار الفلاحي وهي التربة، المناخ، الانحدار وقابلية التربة للسقي،² فبخصوص التصنيف الأول فهي تشمل الأراضي الفلاحية الخصبة جدا والخصبة، بالنسبة للأراضي الفلاحية الخصبة جدي والتي

¹ منير الفرشيشي، "محاضرات في القانون العقاري التونسي"، (الطبعة الثانية، تونس، مجمع الأطرش للكتاب المختص، 2013)، ص 58 وما يليها.

² كريم حرز الله، التنظيم القانوني لتقييم الأراضي الفلاحية في الجزائر، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، مجلة الدراسات القانونية، مخبر السيادة و العولمة، جامعة بجي فارس بالمدينة، العدد 2 ص 49. المقال متوفر على الموقع الإلكتروني:

عرفها المشرع بأنها الأراضي ذات الطاقة الإنتاجية العالية، والتي تتميز بالعمق وحسن تربتها المسقية أو القابلة للسقي¹.

أما عن الأراضي الفلاحية الخصبة فيُقصد بها طبقاتي لأحكام القانون رقم 90-25 المتضمن قانون التوجيه العقاري بأنها الأراضي المتوسطة العمق، المسقية أو القابلة للسقي أو الأراضي الحسنة العمق غير المسقية، الواقعة في مناطق رطبة أو شبه رطبة ولا تحتوي على أي عائق طوبوغرافي.

وعن التصنيف الثاني فهي الأراضي الفلاحية ذات الخصوبة المتوسطة أو الضعيفة، فبالنسبة للأولى فهي الأراضي التي عرفها المشرع من خلال مشتملاتها التي تتضمن الأراضي الفلاحية المسقية التي تحتوي على عوائق متوسطة في الطوبوغرافية وفي العمق، والأراضي غير المسقية المتوسطة العمق ونسبة الأمطار فيها متغيرة، ولا تحتوي على عوائق طوبوغرافية، بالإضافة للأراضي غير المسقية التي تحتوي على عوائق متوسطة في الطوبوغرافية وفي العمق ورسوخها كبير ونسبة الأمطار فيها متغيرة، كما يشتمل على الأراضي غير المسقية المتوسطة العمق، ونسبة الأمطار فيها متوسطة أو مرتفعة مع عوائق متوسطة في الطوبوغرافية

أما عن الأراضي الفلاحية ضعيفة الخصوبة فقد عرفها المشرع على أنها الأراضي التي تحتوي على عوائق طوبوغرافية كبيرة وعوائق في نسبة الأمطار والعمق والملوحة، والبنية الإنجراف.

الفرع 02: التصنيف القانوني للأراضي الفلاحية

لقد صنف المشرع الملكية الفلاحية إلى ثلاثة أصناف، فيمكن أن تكون تابعة للأموال الوطنية الخاصة أو الملكية الخاصة أو الملكية الوقفية.²

وتُعد الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية ملك للدولة دون سواها، وهي مصنفة ضمن أملاكها الخاصة طبقاً لأحكام القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر

¹ خير الدين قنطازي، "عقود التبرع الواردة على الملكية العقارية - الوقف -"، (الجزء الأول، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، دار زهران للنشر والتوزيع، 2012)، ص 53.

² حمدي باشا عمر، "نقل الملكية العقارية الخاصة" (الجزائر، دار هومة، 2009)، ص 08 وما يليها.

1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم،¹ ولقد إهتم المشرع بهذا النوع من الأراضي، حيث نظم كيفية استغلالها استغلالا امثل بموجب القانون رقم 10-03 المؤرخ في 15 أوت 2010 الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، بتقريره الامتياز كمنط لاستغلالها.²

أما عن التصنيف القانوني الثاني للأراضي الفلاحية فهي الأراضي التابعة للملكية الخاصة، والتي عرفها المشرع الجزائري بأنها الملكية بوجه عام في أحكام الأمر رقم 75-58 المعدل والمتمم المتضمن القانون المدني بأنها: "الملكية هي حق التمتع والتصرف في الأشياء بشرط أن لا يستعمل استعمالا يخرمه القوانين والأنظمة"³

من خلال هذا الأمر يتضح أن المشرع الجزائري جعل من حق الملكية حق مُقيد بإحترام النصوص القانونية والأنظمة المعمول بها، ولم يكتف المشرع بهذا التعريف العام للملكية ليضع تعريفاي خاصاي بالملكية العقارية بموجب أحكام القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المعدل والمتمم، المتضمن قانون التوجيه العقاري، حيث جاء فيه مايلي: "الملكية العقارية الخاصة هي حق التمتع والتصرف في المال العقاري و/أو الحقوق العينية من أجل استعمال الأملاك وفق طبيعتها أو غرضها".⁴

¹ قانون رقم 90-30 المؤرخ في 02 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية. الجريدة الرسمية عدد 52 لسنة 1990.

² ويُعد الامتياز عقد تمنح بموجبه الدولة للمستثمرين حق استغلال الأراضي الفلاحية، وكذا الأملاك السطحية المتصلة بها لمدة 40 سنة قابلة للتجديد مقابل دفع إتاوة سنوية، ويبقى بملك الدولة عبر مختلف أجهزتها المركزية واللامركزية سلطات وصلاحيات واسعة كسلطة الرقابة المستمرة على كيفيات استغلال هذه الأراضي وسلطة توقيع الجزاءات عند إخلال المستثمرين بالتزاماتهم القانونية والتعاقدية. أنظر: نبيلة الكراي الوريمي، "حائز العقار"، (الطبعة الأولى، تونس، مجمع الأطرش للكتاب المختص، 2015، ص 115).

³ أمر رقم 75-58 المؤرخة في 30 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم. الجريدة الرسمية عدد 78 لسنة 1975

⁴ القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المعدل و المتمم. المتضمن قانون التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية عدد 49 لسنة 1990.

من خلال ما تقدم نجد أن المشرع بموجب قانون التوجيه العقاري وسع في مفهوم الملكية العقارية من خلال توضيحه لمشتملاتها (ملكية العقار في حد ذاته - بما يعرف بملكية الرقبة - وملكية الحقوق العينية العقارية المتفرعة عنه).

وفي هذا الشأن أيضا، قيد المشرع مالك العقار بضرورة أن يكون استعماله ملكيته العقارية وفقاي لطبيعة العقار أو وفقا لما أعد له، وتُعد الملكية العقارية حق عيني أصلي يعطي لصاحبه حق الانتفاع والتصرف، وبذلك فحق الملكية أوسع الحقوق وأشملها.

وبالنظر للوظيفة الاقتصادية والاجتماعية للملكية العقارية الفلاحية الخاصة، جعل المشرع الجزائري إستغلال الأراضي الفلاحية واجبا قانونيا على كل مالك لها. ورتب جزاءات عند مخالفة هذا الالتزام تصل إلى حد التجريد من الملكية حسب ما جاء في قانون التوجيه العقاري. لذا منع تحويلها عن وجهتها الفلاحية خارج الحالات التي نظمها قانون التهيئة والتعمير.

أما عن التصنيف الثالث فهي الأراضي الفلاحية الوقفية، حيث عرف المشرع الجزائري الوقف في أكثر من قانون وفي مراحل زمنية مختلفة، فقد عرفه من خلال قانون الأسرة على أنه: "الوقف حبس المال عن التملك لأي شخص على وجه التأييد والتصدق".

كما عرفه القانون رقم 90-25 المتضمن قانون التوجيه العقاري المعدل والمتمم على أنه: "الأموال الوقفية هي الأملاك العقارية التي حبسها مالكةا بمحض إرادته ليجعل التمتع بها دائماي تنتفع به جمعية خيرية أو جمعية ذات منفعة عامة سواء أكان هذا التمتع فورياي أو عند وفاة الموصين الوسطاء الذين يعينهم المالك المذكور".

أخيرا عرفه القانون رقم 91-10 المتضمن قانون الأوقاف¹ المعدل والمتمم على أنه: "الوقف هو حبس العين عن التملك على وجه التأييد والتصدق بالمنفعة على الفقراء أو على وجه من وجوه البر والخير".

نلاحظ من خلال استقراء أحكام المواد المذكورة أعلاه، أن قانون الأسرة¹ عبر عن كلمة الوقف بكلمة المال التي تشمل المنقول والعقار، في حين جعله قانون التوجيه العقاري

¹ قانون رقم 91-10 المؤرخة في 08 مايو 1991، المتضمن قانون الأوقاف، الجريدة الرسمية عدد 21.

حكراي على العقار وحده، دون غيره، بينما جاء قانون الأوقاف شاملاي للعقار والمنقول والمنفعة فيما عدا ذلك، فإن هذه القوانين تتفق بصيغها على فكرة التأييد في الوقف وطابعه الخيري².

بالإضافة إلى ذلك، فقد حدد المشرع كيفية استغلال العقار الفلاحي الوقفي كصنف من أصناف الملكية العقارية، فبالنسبة للأراضي الوقفية الصالحة للزراعة فخصها المشرع بعقد المزارعة الذي عرفه المشرع في الفقرة الأولى من نص المادة 26 مكرر 01 من القانون رقم 01-07 المؤرخ في 25 ماي 2001 المعدل والمتمم للقانون رقم 91-10 المتعلق بالأوقاف، وهذا العقد يستثمر به الملك الوقفي إذا كان هذا الملك أرضاي زراعية خالية من الزرع أو الشجر، أما الأراضي الفلاحية المغروسة بالأشجار ونحوها فخصها المشرع بعقد المساقاة، والذي عرفه المشرع في الفقرة الثانية من نص المادة 26 مكرر 01 من القانون رقم 01-07 المتعلق بالأوقاف³، وهذا العقد يستثمر به الملك الوقفي إذا كان هذا الملك أرضاي فلاحية مغروسة بالأشجار، ويرجع مصدر هذين العقدين إلى الشريعة الإسلامية، وهي عبارة عن إيجارات فلاحية ذات طبيعة خاصة، تهدف من ورائها استثمار الأراضي الفلاحية الموقوفة بزراعتها وخدمتها عن طريق الغير⁴.

أما الأراضي الفلاحية البور، فقد خصها المشرع بعقد الحكر، وهو من الإيجارات الطويلة المدة، يستمد أصله من الشريعة الإسلامية، وقد شرع هذا العقد بغرض استصلاح الأراضي الفلاحية البور، وجعلها خاضعة للاستثمار، ويُعتبر هذا العقد قيد خطير على الملكية الوقفية لأنه يرتب للمحتكر حقاي عينياي على العقار الوقفي⁴.

¹ قانون رقم 84-11 المؤرخة في 12 يونيو 1984 يتضمن قانون الأسرة المعدل و المتمم بأمر رقم 05-02 المتضمن قانون الأسرة، الجريدة الرسمية عدد 15

² منير الفرشيشي، المرجع السابق، ص 58 ومايليها.

³ قانون رقم 01-07 المؤرخة في 23 مايو 2001 يعدل ويتمم الأمر رقم 91-10 المتعلق بالأوقاف، الجريدة الرسمية عدد 29 لسنة 2001.

⁴ كريم حرز الله، المرجع السابق، ص 49.

المبحث الثاني: القيود التي تفرضها الدولة للحفاظ على الوجهة الفلاحية للعقار

يترتب على الدولة حق الرقابة بصفتها صاحبة سلطة التنظيم، إيجاد أدوات قانونية ، والتي تتمثل في سن مجموعة من الإلتزامات التي تكون على عاتق الملاك العقاريين إحترامها من أجل الحفاظ على الإستغلال العقلائي للأراضي باختلاف أنواعها ، ومن أجل ذلك يكون على المالك أو صاحب الحق العيني التبعي طلب رخصة قبلية من السلطات العمومية المختصة لإستعمال حقه في تغيير وجهة وطبيعة ملكيته العقارية ، أو مجرد إدخال تحسينات عليها هذا وإن العقارات الفلاحية عرفت زحف إسمنتي كبير من خلال طلبات قطاع التعمير المتزايدة ، مما أدى بالمشرع الجزائري إلى إيجاد نظام مراقبة صارم فيها يتعلق بعمليات تحويل الأراضي الفلاحة والبناء عليها ، هذا بإشتراط الحصول على تراخيص مسبقة قبل الشروع في أي أشغال فوق العقار الفلاحي.

ومن بين القيود التي تفرضها الدولة للحفاظ على الوجهة الفلاحية للعقار. قيد تجزئة العقار الفلاحي وإحترام المساحات المرجعية (الأول المطلب) وقيد حق البناء على العقارات الفلاحية - المنع و الترخيص - (المطلب الثاني)

المطلب الأول: قيود تجزئة العقار الفلاحي وإحترام المساحات المرجعية

بالرجوع للمرسوم التنظيمي رقم 97-490 المارخ في 20 ديسمبر 1997 المحدد لشروط تجزئة الأراضي الفلاحية تخضع تجزئة أي أرض فلاحية إلى رخصة تقسيم الأراضي، حيث أن المادة الأولى من هذا المرسوم نصت على أن: " هذا المرسوم يحدد شروط إنجاز عمليات تجزئة الأراضي الفلاحية مهما كان وضعها القانوني "، هذا وتخضع عملية تقسيم الأراضي الفلاحية إلى قاعدة إحترام المساحة المرجعية للمستثمرة الفلاحية، حيث أن المادة

03 من المرسوم السابق الذكر نصت على مساحات المرجعية للمستثمرة الفلاحية من خلال جدوليين هذه المساحات المرجعية.

أما أساس التقسيم المعتمد يتم إما:

- على أساس المنطقة أو على أساس إمكانية الري من عدمه¹
- أو على أساس طبيعة الزراعة الممارسة.

المساحات المرجعية بالهكتار	نظام المزروعات	الصيغ	نوع الأراضي	المناطق
105	خضر	1	مسقية	أ+ الأراضي المسقية في المناطق الأخرى، ب، ج، د، و، م
4	خضروزرعة أشجار	2		
7	زراعة أشجار	3		
8	خضر /زراعات أخرى	1	غير مسقية	ب
7	زراعات أخرى /أعلاف	2		
10	زراعات صناعية/ زراعات كبرى	3		
20	زراعات كبرى/أعلاف، بقول جافة	1	غير مسقية	ج
18	زراعات كبرى/أعلاف، بقول جافة/زراعات كبرى بور	2	غير مسقية	
10	زراعات كبرى / خضر	1	غير مسقية	د
3	زراعات كبرى	1	مسقية	و
1	زراعات النخيل المكثفة	2		
3.5	زراعات النخيل / زراعات كبرى	3		
10	زراعات كبرى/ أعلاف	1	غير مسقية	م
11	زراعات الأشجار الغير المسقية	2		

المصدر : المرسوم التنفيذي رقم 97-490 المحدد لشروط تجزئة الأراضي-العقارات- الفلاحية في الجزائر

¹ خير الدين قنطاري، المرجع السابق، ص 59.

ولهذا فإن القيام بأي معاملة عقارية سواء كانت مجانية، أو بمقابل، أو عن طريق الإيجار، أو قسمة ملكية شائعة يجب فيه مراعاة المساحة المرجعية للمستثمرة دون الإكثرات لحالتها القانونية يؤدي عدم احترام المساحة المرجعية إلى بطلان المعاملات¹.

الفرع الأول: الإجراءات المتبعة للحصول على رخصة التجزئة التقسيم

(1) تقديم الملف:

الشخص المكلف بتقديم ملف الحصول على رخصة هو الموثق المكلف من قبل طرفي العقد الذي بموجب أبرم التصرف، حيثي يكون ملزم بإفراغه في سند رسمي بالإضافة إلى مسؤوليته في تقديم ملف الطلب إلى المصالح الفلاحية المختصة إقليمياً (الاختصاص يكون حسب موقع الأرض الفلاحية) متضمناً مايلي:

1. حالة طالب الرخصة.
2. تحديد العقار من حيث: المساحة و الموقع و حدود العقار.
3. عدد القطع المزمع إنشائها.
4. طبيعة ونوع النشاط الممارس (خضر، حبوب، أشجار مثمرة...الخ).
5. تعريف هوية المالك.
6. سند الملكية.
7. يجب ذكر سبب التقديم

¹ نبيلة الكراي الوريي، المرجع السابق، ص130.

2) التحقيق في طلب التجزئة و الرد عليه.

أ. التحقيق.

يتم التحقيق من خلال التؤكد من إحترام المساحات المرجعية التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 97-490 المحدد لشروط تجزئة الأراضي الفلاحية¹ وذلك من خلال نص المادة 03 منه، بالإضافة إلى ذلك المواد 05 و 06 على التوالي التي حددت حالات أخرى لا تتم فيها أي عملية تحويل عقار فلاحى إذا:

- إنصبت التجزئة على عقار فلاحى خاضع للقانون الخاص، أو مستثمرة فلاحية تابعة للأملاك الوطنية الخاصة والتي مساحتها تقل عن مساحة المستثمرة الفلاحية المرجعية المحددة في المادة 02 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 97-490
- أنشأت التجزئة ملكية تابعة للقانون الخاص أو مستثمرة فلاحية تابعة للأملاك الخاصة تقل مساحتها عن مساحة المستثمرة الفلاحية المرجعية المحددة في المادة 02 من نفس المرسوم أعلاه.
- أما تجزئة الأراضي الفلاحية التي أنشأت عليها المستثمرات الفلاحية الجماعية التابعة للأملاك الوطنية، يجب مراعات احترام الحد الأدنى لثلاثة أعضاء لكل مستثمرة. وكل هذا ما أكدته المادة 23 من القانون رقم 08-16 المؤرخ في 03 أوت 2008 الذي يتضمن التوجيه الفلاحى² و التي نصت على: "يمنع تحت طابطة البطلان كل

¹ مرسوم تنفيذي رقم 97-490 مؤرخة في 21 ديسمبر 1997 المتضمن يحدد شروط تجزئة الأراضي الفلاحية الجريدة الرسمية عدد 84 لسنة 1997.

² قانون رقم 08-16 مؤرخة في 10 غشت 2008 يتضمن التوجيه الفلاحى، الجريدة الرسمية عدد 46 لسنة 2008

تصرف واقع على الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية يؤدي على تشكيل مستثمرات فلاحية ذات مساحات أقل من الحدود الدنيا التي تحدد عن طريق التنظيم".

ب. الرد على الطلب.

تصدر الهيئة الإدارية المختصة ردها في غضون أربعة 04 أشهر من تاريخ إيداع

الطلب ويؤخذ هذا الرد إحدى الحالات التالية:

حالة الموافقة: أي بعد مطابقة التجزئة لأحكام المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم

97-490 المتضمن شروط تجزئة الأراضي الفلاحية، يحرر مدير المصالح الفلاحية

ترخيصا بالتجزئة، أما سكوت الإدارات في الرد على الطلب لمدة تفوق المدة المحددة يفسر

على انه قبول. وفي هذه الحالة ما على الموثق المكلف بتحرير العقد الرسمي إلا مواصلة تحرير

العقد بصفة نهائية مع الإشارة إلى سكوت الإدارة لمدة تفوق الأجل المحدد قانونا للرد.

حالة الرفض: إن رفض الإدارة يكون بسبب عدم احترام الأحكام المشار إليها

سابقا، حيث يجب أن يكون الرفض في شكل قرار إداري ويكون هذا القرار قابلا للطعن

أمام القضاء المختص. وبالرجوع إلى النصوص القانونية نجد أن المشرع قد منع و عاقب على

كل تحويل العقار فلاحي يؤدي إلى تغيير وجهته الفلاحية .

ومن خلال القانون رقم 08-16 المتضمن التوجه الفلاحي وبالتحديد ضمن المادة

87 منه: "يعاقب بالحبس من سنة(01) إلى خمس (05) سنوات وبغرامة من مائة ألف

(100.000 د.ج) إلى خمس مائة (500.000دج) كل من يغير الوجهة الفلاحية

لأرض خصبة أو خصبة جدا " كما نصت المادة 14 من نفس القانون على " يمنع بموجب

أحكام هذا القانون كل إستعمال غير فلاحى لأرض مصنفة كأرض فلاحية أو ذات وجهة فلاحية".

الفرع الثاني: دراسة التأثير على البيئة

نظرا لأن أعمال التهيئة والمنشآت الكبرى تلحق ضرر بالأراضي الفلاحية فإن المشرع الجزائري قد أخضعها لدراسة أو موجز التأثير على البيئة. وإن محتوى دراسة التأثير في البيئة يكون مرتبطا بأهمية الأشغال و أعمال التهيئة و المنشآت المزمع إنجازها وأثارها المتوقعة على المحيط بصفة إجمالية، وبذلك يتم تقديم طلب استصدار دراسة التأثير في البيئة كتابيا في عشرة (10) نسخ إلى الوالي المختص إقليميا و الذي يحوله بدوره إلى الوزير المكلف بالبيئة من أجل إتخاذ قرار بشأن الدراسة، يتمحور محتوى هذه الدراسة حول النقاط التالية:

(1) تحليل حالة المكان الأصلية ومحيطه مع التركيز خصوصا على الثروات الطبيعية والمساحات الفلاحية.

(2) تحليل الأثار في البيئة لاسيما الأوساط الطبيعية والتوازنات البيولوجية وحسن الجوار والنباتات والحيوانات و... الخ

(3) الأسباب التي تم من أجلها اعتماد المشروع.

(4) التدابير التي ينوي صاحب المشروع القيام بها لإزالة عوائق المشروع المضررة بالبيئة أو تخفيضها وتعويضها.

وبمجرد صدور رأي الوزير بأخذ الدراسة وتبليغه الى الوالي، يقوم هذا الأخير بكافة الإجراءات لتحقيق الإستشارة العمومية، ومدة هذه الإستشارة تكون شهريا ويجري في نهاية

المدة تقرير يلخص فيه نتائج الإستشارة، وهنا يقوم الوالي بدوره بإعلام الوزير المكلف بالبيئة حول الإستشارة العمومية موضحا رأيه حول المشروع، وتعود سلطة إصدار القرار النهائي حول دراسة التأثير على البيئة إلى الوزير المكلف بالبيئة ويأخذ إحدى الحالات التالية:

1. **حالة القبول:** يصدر الوزير قرارا وزاريا بالقبول الصريح بالمشروع متضمنا التحفظات التي قد تتمثل في فرض بعض الإلتزامات الإضافية على طالب المشروع، وأغلبها تتمحور على حول إحترام المشروع المزمع إنجازها لقواعد حماية البيئة.

2. **حالة الرفض :** هنا قبل إصدار قرار الرفض يشترط القانون على الوزير المكلف بالبيئة طلب معلومات تكميلية حول المشروع من قبل صاحب الطلب، وفي حالة عدم تقديم هذا الاخير لهذه المعلومات، أو في حالة تأكد التأثير السلبي لهذا المشروع يكون ذلك سببا كافيا لإتخاذ قرار الرفض، على ان يكون القرار مسببا بما فيه الكفاية، بحيث يمكن الطعن فيه قضائيا أمام الجهة المختصة.¹

المطلب الثاني: قيود حق البناء على العقارات الفلاحية -المنع و الترخيص-

منع المشرع الجزائري البناء على الأراضي الفلاحية بنصوص قانونية عديدة، بموجب أحكام الدستور والقانون رقم 10-03 المحدد لشروط وكيفية إستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة ولكن الواقع اليومي أفرز تعديلات عديدة على هذا القطاع أدت إلى نشوء ما يسمى بالبناء غير الشرعي أو الفوضوي، هذه الظاهرة التي طغت في السنوات الأخيرة على عموم المناطق الفلاحية المعروفة على مستوى الإقليم الجزائري.

¹ بن حمودة محبوب و بن قانة اسماعيل، أزمة العقار في الجزائر ودوره في تنمية الاستثمار الأجنبي، مجلة الباحث، عدد 05، سنة 2007، ص 105.

الفرع الأول: حظر البناء على العقارات ذات الوجهة الفلاحية-القاعدة العامة-

أولاً: تعريف البناء غير الشرعي على العقارات الفلاحية

لم يعرف المشرع الجزائري ظاهرة البناء غير الشرعي على الأراضي الفلاحية، وليس هناك أيضاً 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.

ولكن نجد من بين التعريفات الشاملة للموضوع من يقصد بالبناء الفوضوي¹: "تلك الآفة المتعددة الجوانب المتنامية والمتكاثرة في بعدها الزمني و المتأتية نتيجة تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة العمرانية بتشويه النسيج العمراني وتعيينه بسبب مخالفة أحكام قانون البناء والتعمير، وذلك في الشروع بإنجاز 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"

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

¹ منير الفرشيشي، المرجع السابق، ص 68.

نوعها ومن شأنه التأثير على إنتاجية و مردودية هذه الأراضي في سبيل تحقيق الاكتفاء الذاتي و تحقيق التنمية الاقتصادية.

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 و التعمير، ولكن هذا لا ينفي وجود أشكال متعددة لهذه البناءات الفوضوية فمنها الصلبة، ومنها القصدية.

أ. البناء غير الشرعي الصلب: يحتل هذا النوع من البناء المرتبة الأولى في قائمة البناءات الفوضوية واقتراها من البناءات القانونية بسبب أن مواد بنائها تتشكل من مواد صلبة تتمثل في الخرسانة والقرميد،¹ ولكن الاختلاف الموجود بينها وبين البناءات القانونية هو أن الأولى لا تملك رخص البناء ولا رخص التجزئة ولا حتى مخططات التقنية مصادق عليها لأنها مبنية على أراض فلاحية غير مرخص البناء عليها.

ب. البناء غير الشرعي القصدية: هي تلك البناءات غير الشرعية المخالفة لقوانين التعمير وكذا القوانين المنظمة لاستغلال الأراضي الفلاحية، المتميزة بمجران و أسقف وهياكل تتشكل أساسا من مواد مسترجعة أهمها مادة القصدية على أن تكون في بعض الحالات مختلطة بين القصدية و مواد البناء الصلبة²

ثالثا: مشروعية حظر البناء على العقار الفلاحي.

¹ خير الدين قنطاري، المرجع السابق، ص59.

² حامد الشريف، "المشكلات العملية في جريمة البناء دون ترخيص"، (مصر-الإسكندرية- دار المطبوعات الجامعية، 1994)، ص224.

كان هدف المشرع الجزائري من سن المواد القانونية المتعلقة بحظر البناء على الأراضي الفلاحية، هو الحفاظ على الثروة العقارية وتثمينها عن طريق التدقيق في التنظيم العقاري وتحديد الطرق المناسبة لاستغلال الأراضي الزراعية، وهو ما تؤكد في نص المادة 19 ف 02 من دستور 2016 التي تنص على أنه: " تحمي الدولة الأراضي الفلاحية." وتأكد كذلك من خلال نص المادة 04 ف 07 من قانون التوجيه الفلاحي التي تنص على: " المحافظة على الخصوصيات الفلاحية المحلية وتثمين المناطق المحلية عن طريق وضع خرائط زراعية، وتكييف أنظمة إنتاج تتناسب وقدرات هذه الأراضي." وفي نفس السياق نصت المادة 29 من القانون رقم 03-10 على أنه: " يعد إخلالا بالتزامات المستثمر صاحب الامتياز في حالة تحويل الوجهة الفلاحية للأراضي أو للأماكن السطحية".

كما نصت المادة 14 قانون التوجيه الفلاحي القانون رقم 16-08 على أنه: "يمنع بموجب أحكام هذا القانون كل إستعمال غير فلاحي لأرض مصنفة كأرض فلاحية أو ذات وجهة فلاحية."

ونصت أيضا المادة 22 من القانون رقم 16-08 على أنه: "يجب أن لا تفضي التصرفات الواقعة على الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية إلى تغيير وجهتها الفلاحية."

يظهر جليا من خلال هذه المواد أن 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 إنجاز مشاريع اقتصادية فيها... الخ.

الفرع الثاني: الترخيص بالبناء على العقارات الفلاحية -إستثناء القاعدة العامة-

أولا: مشروعية البناء على العقار الفلاحي

نقد هنا رخصة البناء في الأراضي الزراعية الخصبة والخصبة جدا التي تم تحويلها إلى أرض قابلة للتعمير فبالرجوع إلى نص المادة 36 من القانون رقم 90-29 التي تنص على " : القانون هو الذي يرخص بتحويل أي أرض فلاحية خصبة أو خصبة جدا إلى صنف الأراضي القابلة للتعمير، كما تحدد المادة 21 أعلاه¹، ويحدد القانون القيود التقنية والمالية التي يجب أن توافق إنجاز عملية التحويل حتما وتحدد كفاءات التحويل وإجراءاته عن طريق التنظيم طبقا للتشريع المعمول به"

وكأثر لتحويل الأراضي نصت المادة 37 من نفس القانون على حق الدولة والجماعات المحلية في الحصول على تعويض مقابل نقص قيمة الناتج عن هذا التحويل المنصوص عليه في المادة 36 أعلاه، وهنا يطرح التساؤل حول المقصود بنقص القيمة وما أساس فرض التعويض وقيام المسؤولية على عاتق القائم بالتحويل؟

¹ تنص المادة 21 من القانون 90-29 على مايلي: "تشمل القطاعات المرشحة للتعمير القطاعات المخصصة للتعمير على الأمدين القصير و المتوسط في افاق عشر سنوات حسب جدول من الاولويات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير".

علما أن تحويل الأراضي الفلاحية إلى أراضي قابلة للتعمير مشروع قانونا ومسموح به، وهذا عكس أركان قيام المسؤولية التي تشترط الفعل غير المشروع وكذا الضرر وعلاقة السببية فالضرر هو نقص القيمة، لكن الفعل قانونا مسموح به.¹

أما نقص القيمة فالمشروع الجزائري لم يحدد معناها، ما إذا كانت القيمة إجتماعية أو الطاقة الإنتاجية أو القيمة النقدية، أو المردود الفلاحي، علما أن العقار الحضري أعلى ثمنا من العقار الفلاحي، هذا في حالة ما إذا كانت نقص القيمة تمثل الثمن ولهذا بالإمكان القول بأنها نقص الطاقة الإنتاجية للأرض الفلاحية، أما مبلغ التعويض فتحدده مديرية أملاك الدولة.

ثانيا: المقاييس المطبقة على البناء.

إن هذه المقاييس تختلف باختلاف موضوع البناء ومواد تشييده والهدم منه ولهذا نميز بين حالتين:

أ. البناءات المعدة للتجهيز.

عند إقامة منشآت التجهيز المرتبطة بالإستغلالات الزراعية، يجب أن لا تتجاوز القطعة الأرضية المعدة لتشييد البناء فوقها 50/1 من المساحات الإجمالية من الملكية التي تقل عن خمسة (05) هكتارات، ولكل هكتار إضافي ترتفع بخمسين 50 م مترا مربعا. هذا وفقا لما تقتضيه أحكام المادة 03 من القرار الوزاري في 13 سبتمبر 1992 المتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات.

¹ حامد الشريف، المرجع السابق، ص 226

ب. البناءات المعدة للسكن:

ونميز في هذه الصدد بين حالتين وهي:

الحالة الأولى: إذا كانت المساحة الجانبية للمستثمرة أقل من 05 هكتارات تحدد مساحة الوعاء المخصص لاستقلال البناء المعد للسكن بـ 250/1 من المساحة الإجمالية، أي يجب أن لا تتجاوز مساحة القطعة الأرضية المعدة لتشييد البناء فوقها 1/250 من مساحة الملكية ككل، أما إذا كانت المساحة الإجمالية للعقار الفلاحي يتراوح ما بين (05) و(10) هكتارات يضاف إليها (20م) عشرون مترا مربعا لكل هكتار إضافي.¹

الحالة الثانية: إذا كانت المساحة الإجمالية للعقار الفلاحي تفوق 10 هكتارات تحسب مساحة الوعاء المخصص لاستقلال البناء بـ 250/1 من المساحة الإجمالية على أن يضاف إليها (10م) عشرة أمتار مربعة لكل هكتار إضافي.²

الخلاصة :

إن الهدف من الحماية القانونية للعقار الفلاحي هو المحافظة على الطبيعة الفلاحية له، لما لهذه الخاصية الأخيرة من أهمية بالغة لأن لها علاقة وطيدة بالتنمية الوطنية والتخلص من التبعية وتحقيق الاكتفاء الذاتي الغذائي ، لذلك سعت الدولة للتدخل إلى توفير الحماية

¹ كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة شهادة الماجستير في القانون، فرع

القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2009، ص52

² كمال تكواشت، المرجع السابق، ص56

اللازمة والمتمثلة ، وكذا سعيها إلى إلزام الأفراد بمجموعة من القيود و الرخص الإدارية التي تساهم بدور كبير في توفير هذه الحماية.

يتضح مما سبق أيضا قد وضع الآليات لقانونية لتحقيق تسيير واستغلال الأمثل للأراضي الفلاحية، لذا فان المشكل المطروح ليس هو قلة النصوص القانونية وإنما هو عدم تفعيلها و تنفيذها وإحترامها من قبل المواطنين والسلطات التنفيذية على حد سواء، بالخصوص فيما يتعلق أدوات التهيئة والتعمير.