النظام العام للاستغلال الغابي بين المقاربة القانونية والمقاربة البيئية

أ/ زيباري الشاذلي: أستاذ مساعد
جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر
chadli.zibar@outlook.fr

تاريخ الاستلام: 2017/07/29 – تاريخ القبول للنشر: 2018/05/28

ملخص

يعتبر قطاع الغابات من أهم المواضيع الحساسة في وقتنا الحالي؛ نظرا لقيمة الغابات اقتصاديًا واجتماعيًا وبيئيًا. وفي هذا السياق نجد أن الجزائر - بعدما كانت تنتهج سياسة متحفظة بخصوص العقارات التي تعتبر أملاكا عامة، وبالخصوص الأراضي الغابية- أصبحت تنتهج سياسة عقارية تفتّحيّة متنامية، بما يكفل احترام المخططات الاستراتيجية التي ترسمها الدولة، في إطار خلق مناخ مناسب للدفع بعجلة التنمية كآلية فعالة لخلق جيوب عقارية محفوظة مسبقًا، تشكل ما يسمى بالاحتياطي البيئي، يتم الاعتماد عليه بشكل ضروري في رسم السياسة العقارية القانونية مستقبلا.

الكلمات المفتاحية: استغلال الغابات، تنمية الاقتصاد، تشريع غابي، استثمار.

Résumé:

Le secteur forestier est considéré comme l'un des sujets les plus importants de notre époque, compte tenu de la valeur économique, sociale et environnementale des forêts. Dans ce contexte, nous constatons que l'Algérie - ayant mené une politique conservatrice à l'égard des biens considérés comme des biens publics, en particulier les terres forestières - a adopté une politique immobilière croissante visant à garantir le respect des plans stratégiques fixés par l'État, dans un cadre approprié à la création d'un environnement propice à la promotion du développement, en tant que mécanisme efficace pour créer des poches d'immeubles préexistantes, appelées réserve environnementale.

Mots-clés: exploitation forestière, développement économique, législation forestière, investissement

مقدمة:

لم يكن من السهل عقب نيل الجزائر استقلالها التخلص من الموروث التشريعي الفرنسي الذي كان سائدا أيام الاحتلال، ومن أجل ذلك ضلت الكثير من القوانين الفرنسية سائدة حتى فترات متقدمة خاصة وأن السلطات الجديدة كانت قد أصدرت قانونا غداة الاستقلال مباشرة يمدد العمل بالقوانين الفرنسية ما عدا في جزئياتها التي تتعارض مع السيادة الوطنية ويتعلق الأمر بالقانون رقم 62-157 المؤرخ في 1962/07/31.

غير أن القوانين التي كانت تدير ملكية واستغلال الأراضي، كانت تثير حساسية خاصة لدى المجموعة الوطنية، انطلاقا من المفهوم السيادي الذي تتمتع به الأرض، بحيث ثارت مسألة مراجعة النظام القانوني لاستغلال الأراضي بأنواعها باعتبارها من الأولويات.

والمشرع الجزائري اعتبر أن تأطير القانوني للغابات يندرج ضمن الملكية العامة[1]، تطبيقا لأحكام المادة 20 من الدستور الحالي[2]، فهي ليست ملك للدولة، وهي من الأملاك التي تظل دائما محتفظة بصفتها العمومية، فلا يمكن للدولة أن تتصرف فيها، كما تفعل مع بعض الأملاك العمومية الأخرى، برفع التخصيص عنها وبالتالي تتحول إلى أملاك خاصة تابعة للدولة، كما أنها لا تخضع لقانون الأملاك الوطنية بل للتشريعات

(1) - الصالح بوغرارة، العقار البيئي، مداخلة ضمن الملتقى الدولي الثاني حول البعد البيئي في السياسات التشريعية العقارية في الدول المغاربية، يومي 13/14 أفريل 2014، كلية الحقوق جامعة ابن خلدون تيارت، ص13.

(2) - الدستور الجزائري 1996الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، المنشور بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج ر، العدد 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر سنة 1996 (معدل ومتمم) بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، العدد 14.

الخاصة بها، بينما اعتبرها قانون الأملاك الوطنية 90-30 المعدل والمتمم، جزءًا من الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية، التابعة للدولة، عملا بنص المادة 15 منه، بحيث يتم إدراجها ضمن قائمة الأملاك الوطنية العمومية بمجرد معاينة وجودها عن طريق إجراء تعيين الحدود من طرف السلطة الإدارية المختصة، دون حاجة إلى تصنيفها بموجب قرار إداري، لتتمتع حينها بكل أنواع الحماية المقررة للأملاك العمومية، في حين اعتبرها النظام العام للغابات ثروة غابية وطنية، وأن احترام الشجرة واجب على كل المواطنين، عملا بنص المادة 02 من قانون 84-12 المتضمن النظام العام للغابات المعدل والمتمم[1].

يعتبر قطاع الغابات من أهم المواضيع الحساسة في وقتنا الحالي؛ نظرا لقيمة الغابات اقتصاديا واجتماعيا وكذا بيئيا؛ فهي توفر المداخيل والفوائد المالية المعتبرة لصالح الخزينة الدولة والاقتصاد الوطني بصفة عامة.

تتأثر العوامل المؤثرة على الغابات، أو ما يصطلح عليه بتلوث البيئة الغابية.

هذه الأسباب جعلت دراسة موضوع النظام القانوني للغابات ضرورة قانونية ملحة. ولمعالجة هذا الموضوع فإن الدراسة القانونية الأكاديمية تقتضي من طرح الإشكالية الآتية:

هل نجح المشرع الجزائري في ضبط مدلول الاستثمار في المجال الغابي بما يتناسب والبعد البيئي؟

للإجابة عن هذه الإشكالية، ومن هذا المنطلق سنعالج موضوع بحثنا من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: مضمون الإطار القانوني للاستثمار الغابي في الجزائر وبعدها البيئي.

(1)- القانون رقم 84-12 المؤرخ 23-06-1984، المتضمن النظام للغابات، المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-20 المؤرخ في 02-12-1991، المنشور بالجريدة الرسمية، الصادرة في 26-06-1984، العدد26.

المبحث الثاني: تفعيل عملية الاستغلال الغابي وإجراءاتها القانونية والتقنية في مجال البعد البيئي الغابي

المبحث الأول

مضمون الإطار القانوني للاستثمار الغابي في الجزائر وبعدها البيئي

يقصد بالغابات في مفهوم النظام العام للغابات، المقرر بموجب القانون 84-12 المذكور بأنها جميع الأراضي المغطاة بأشجار ونباتات غابية في حالة عادية، بحيث تشكل تلك التجمعات 100 شجرة في الهكتار الواحد على الأقل عندما تنموا في المناطق الجافة وشبه الجافة، و300 شجرة في الهكتار الواحد على الأقل، في حالة نضجها على مستوى المناطق الرطبة وشبه الرطبة حسب المادتين 08و 09 من القانون 84-12 وحتى يتم دراسة الاستثمار في الغابات فإننا نتناول.

المطلب الأول

السند القانوني للاستثمار الغابي في الجزائر

اعتبر المشرع الجزائري أن الأملاك العمومية الطبيعية تدخل من ضمنها الأملاك الغابية، بالرجوع إلى قانون الأملاك الوطنية 90-30، عملا بمفهوم المادة 20 من الدستور الجزائري، مما يعني خضوعها للقاعدة الثلاثية الشهيرة، التي تحكم كل الأملاك الوطنية العامة[1]، سواء أكانت تابعة للدولة أو الولاية أو البلدية، تطبيقا لنص المادة 04 فقرة 1 من قانون 90-30 المشار إليه، والمتمثل في عدم قابلية الأملاك الغابية الوطنية للتصرف والتقادم والحجز، فضلا على أنها أملاك عقارية غير مثمرة، تفتقر للوظيفة المالية، في رأي النظرية التقليدية للأملاك العمومية، وفي ذات الوقت تعتبر الأملاك الغابية الوطنية ثروة اقتصادية معتبرة، يتم توظيفها في مجالات الاستغلال أو الاستثمار بمفهومه الواسع، وبالتالي أصبح في إمكانها تقديم وظيفة مالية للاقتصاد الوطني. غير أن الفقه اختلف حول هذا التصور في مدى قابلية الأملاك الغابية الوطنية للاستثمار.

(1) - مجيد مخلوفي، العقار في القانون الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 63.

الفرع الأول: اتجاه النظرية الكلاسيكية "عدم قابلية الأملاك الغابية للاستثمار"

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الأملاك العمومية عامة، بما فيها الأملاك الغابية غير قابلة للاستثمار، وإنما ينطبق ذلك فقط على الأملاك الوطنية الخاصة، باعتبار الأملاك العامة مخصصة فقط للاستعمال العام المجاني، سواء بطريق الاستعمال المباشر أو بواسطة المرافق العامة، وهو المعيار الحاسم في نظرهم لتمييزها عن الأملاك الخاصة، باعتبارها مخصصة للاستعمال المجاني العام، بغية تحقيق المنفعة العامة، وتتكفل الدولة بحفظها وصيانتها وتمكين الجمهور من استعمالها.

الفرع الثاني: اتجاه النظرية الحديثة "قابلية الأملاك الغابية للاستثمار"

يرى أنصار هذه النظرية التي ترى أن إمكانية استغلال واستثمار الأملاك العمومية، لاسيما الأملاك الغابية الوطنية، إذ أصبحت ها الأخيرة تمثل ثروة مالية واقتصادية معتبرة ينبغي الاستفادة منها لصالح المجتمع والاقتصاد الوطني، خصوصا وإن الاستثمار الغابي يؤدي إلى تنميتها وتطوير إمكانياتها الطبيعية والاقتصادية[1]، مما يجعلها تتجدد باستمرار مع بقاء ملكية الغابة تابعة للدولة، وقد تبنى المشرع الجزائري صراحة، مبادئ النظرية الحديثة في استغلال الأملاك العامة، من خلال الإطار التشريعي الحالي المنظم لقطاع الغابات.

لقد اعتمد المشرع الجزائري في نهاية 1989 على مرسوم تنفيذي يطبق نصي المادتين 45 و46 من قانون 84-12 في مجال تنظيم استغلال المنتجات الغابية، والمتمثلة في بيع الخشب المقطوع من الأشجار الغابية، بموجب المرسوم التنفيذي 89-170[2]، ثم وسع المشرع من مجال تطبيقات الاستغلال الغابي، وكان ذلك اثر صدور المرسوم التنفيذي رقم 01-87 المؤرخ في 05-04-2001، المحدد لشروط وكيفيان الترخيص

(1) - حمدي باشا عمر، أليات تطهير الملكية العقارية الخاصة، دار هومه للطباعة والنشر، الجزائر، 2013، ص63.

(2)- المرسوم التنفيذي رقم 89-170 المؤرخ في 05-09-1989، المتضمن الموافقة على الترتيبات الإدارية العامة والشروط التقنية لإعداد دفاتر الشروط المتعلقة باستغلال الغابات وبيع الحطب المقطوع منها ومنتجاتها، المنشور بالجريدة الرسمية، العدد 38الصادرة في 06-09-1989.

بالاستغلال في إطار إحكام المادة 35 من القانون رقم 84-12، المؤرخ في 23-06-1984، والمتضمن النظام العام للغابات.

المطلب الثاني

إشكال الاستغلال الغابي

إن الاستغلال الغابي ليس مطلقا بل هو محدد وفق إشكال ومجالات معينة، تمشيا مع طبيعة الأملاك الغابية وخصوصياتها كما تختلف الطبيعة القانونية قليلا مع إدارة الغابات في تسويق المنتجات الغابية من الخشب المقطوع وبين نظام الاستغلال المعتمد من المشرع في تجسيد عملية الاستثمار الغابي بطريق الاستصلاح[1]، لاختلاف طبيعة ومجال الاستغلال في كل منها، وهو ما جعل المشرع يعمل على تخصيص إطار قانوني أو مرسوم تنفيذي خاصا به.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للاستغلال الغابي

بالرجوع إلى إحكام المادة 41 من القانون 84-12 المتضمن النظام العام للغابات، التي تصنف الغابات بناء على إمكانياتها واحتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية ومنها صنف الغابة الاستغلالية[2]، التي تتمثل مهمتها الرئيسية في إنتاج الخشب والمنتجات الغابية الأخرى وعملا بنص المادة 35 من القانون الأخير، وكذا المرسوم التنفيذي[3] المطبق لها رقم 01-87 المؤرخ في 23-06-1984 المتضمن النظام العام للغابات واستنادا لنص المادتين 45، 46 من نفس الأخير وكذا المرسوم التنفيذي المطبق لهما رقم 89-170، المتضمن الموافقة على الترتيبات الإدارية العامة والشروط التقنية لأعداد دفاتر الشروط المنظمة للاستغلال الغابي، فإنه يمكن القول إن المشرع الجزائري يعتمد حاليا على شكلين رئيسيين للاستغلال الغابي، الأول محدد بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-87 والثاني محدد بموجب المرسوم التنفيذي رقم

(1)- أنس قاسم، النظرية العامة لأملاك الإدارة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص 29.

(2) - حمدي باشا عمر، مرجع سابق، ص64.

(3)-المرسوم التنفيذي رقم 01-87 المؤرخ في 05-04-2001، المحدد لشروط وكيفيات الترخيص بالاستغلال في إطار أحكام المادة 35 من القانون رقم 84-12، المؤرخ في 23-06-1984 المؤرخ في 23-06-1984، المتضمن النظام العام للغابات، المعدل والمتمم، المنشور بالجريدة الرسمية، الصادرة في 08-04-2001، العدد 20.

.170-89

أولا: الاستغلال المنظم بموجب الاستثمار بطريق الاستصلاح الغابي

جاء المشرع بهذا النمط من الاستغلال تطبيقا لنص المادة 35 من القانون رقم 84-12، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-87 المذكور بغية جعل الأملاك الغابية الوطنية منتجة والعمل على رفع طاقتها الإنتاجية[1]، من خلال مساهمة الدولة ماليا في تشجيع وتمويل الأنشطة الاستثمارية، التي عهد بتا للخواص، عن طريق الاستصلاح المذكور في نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 01-87، بقولها: "يقصد بالاستصلاح في مفهوم هذا المرسوم كل عمل استثماري يهدف إلى جعل أراضي الأملاك الغابية الوطنية منتجة، وتثمينها عن طريق الإعمال التالية:

- مجموع العمليات اللازمة للاستعمال العقلاني والأفضل لأراضي الأملاك الغابية الوطنية الواجب استصلاحها، لاسيما في إطار الفقرتين 4 و5 من المادة 35 من القانون رقم 84-12".

تتراوح مدة الترخيص بالاستغلال الغابي وفق نمط الاستصلاح، ما بين 20 و40 و90 سنة، بحسب طبيعة النشاط الاستثماري، كما هو محدد في المادة 02 المذكورة أعلاه، وهي قابلة للتجديد بشرط تقديم طلب بذلك قبل 03 أشهر من انتهاء صلاحية رخصة الاستغلال، عملا بنص المادة 12 من المرسوم 01-87 المحدد لشروط وكيفيان الترخيص بالاستغلال في إطار أحكام المادة 35 من القانون رقم 84-12 المؤرخ في 23-06-1984 المتضمن النظام العام للغابات.

غير أنه يمكن للإدارة الغابية سحب رخصة الاستغلال في أي وقت تشاء، ولو قبل انتهاء مدة الاستغلال، لاسيما عند وجود ضرورة انجاز هياكل قاعدية أو إقامة تجهيزات للمنفعة العمومية، غير انه يمكن للمستثمر طلب التعويض في مقابل النفقات التي تحملها والتحسينات التي قام بتا طيلة مدة الحيازة ويتم تقدير التعويض من طرف إدارة

(1) - عبد الله ساقور، الاقتصاد السياسي، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص56.

أملاك الدولة، عملا بالمادتين 13و 14 من المرسوم التنفيذي رقم 01-87 الذي يحفز على الاستثمار الغابي عن طريق الاستصلاح.

وبناء عليه نرى بضرورة تشجيع المستثمرين عن طريق الاستصلاح في مجال الأشجار والنباتات الغابية، على تطوير تلك المنتجات الغابية ذات الطابع الغذائي والطبي والبيئي[1].

ثانيا: نطاق الاستغلال الغابي وطبيعته القانونية

رخص المشرع الجزائري للقيام بمشاريع الاستغلال الغابي بمختلف إشكاله وفق صنف معين من الأملاك الغابية، حفاظا على الثروات الغابية من جهة ومن جهة أخرى وتمشّيا مع خصوصية الأملاك الغابية الوطنية، كما تختلف الطبيعة القانونية لأنماط الاستغلال الغابي، على حسب طبيعة ونوع مشروع الاستغلال[2].

1-النطاق القانوني للاستغلال الغابي:

يتحدد النطاق القانوني للاستغلال الغابي بكافة إشكاله في إطار مساحات الغابات الاستغلالية فقط دون غيرها من الأصناف الأخرى، الواردة في نص المادة 41 من قانون 84-12 وتتميز غابات الاستغلال بمردود غابي وافر، كما تتوفر عادة على مساحات هائلة ومكثفة من مختلف أنواع الأشجار الغابية، لتساهم كمادة أساسية لإنتاج الخشب خاصة، إضافة للمنتجات الغابية الأخرى، وحتى عمليات الاستغلال في إطار الاستثمار بالاستصلاح ،هي الأخرى يتعين أن تشمل المساحات الغابية أو ذات الطابع الغابي المتواجدة بالغابات الاستغلالية، ليتم استبعاد الصنفين المتبقيين من عمليات الاستثمار وهما: غابات الحماية، لان مهمتها الرئيسية هي حماية الأراضي والمنشأة الأساسية ومختلف الانجازات العمومية من خطر الانجراف، كتلك المحيطة بالجسور الوطنية ،أو السدود بمختلف أنواعها

(1)- أنس قاسم، المرجع السابق، ص 30

(2) - جمال بوشنافة، شهر التصرفات العقارية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص22.

تعتبر الغابة الاستغلالية المصدر الوحيد للثروة الاقتصادية الغابية في بلادنا، باستثناء غابات التسلية والراحة، حيث يمكن إقامة منشئات سياحية وترفيهية بداخلها، وفق أسلوب الترخيص بالاستغلال أو الامتياز، لاسيما إذا كانت قريبة من الطرق العامة، ولا تؤثر على المنظومة البيئية[1].

كما إن عمليات الاستغلال الغابي في مجال بيع الأخشاب المقطوعة، لا تشمل كل الأشجار المتواجدة بمساحات الغابات الاستغلالية، بل تستثني منها بعض أنواع الأشجار، التي يمنع قطعها، كتلك المنضبة على الأوعية العقارية المتعلقة بالاحتياط، تطبيقا للمرسوم التنفيذي 89-170 إذ يتم وسمها بعلامة واضحة ويحذر المشتري للأخشاب المقطوعة من المساس بتا، وضرورة الحفاظ عليها أثناء القيام بأشغال القطع والجر، كما تستثنى الأشجار الصغيرة وتلك التي في طريق التجديد من عمليات القطع، بل يتعين عليها أثناء ممارسة الإشغال، عملا بنص المادة 44 من المرسوم الأخير، ومنها ما يشترط فيها نمط معين من الاستغلال، كشجر الفلين التي تشتهر بها غابات الجزائر، حيث يؤخذ منها القشرة فقط دون قطع الشجرة بكاملها، كما يتعين عدم إتلاف أشجار الحواشي الغابية أو قطعها[2]، لأنها مخصصة لحماية المساحات الغابية الداخلية، إذ يشترط عادة ترك مسافة معينة، قبل مكان بداية القطع انطلاقا من حاشية الغابة.

2-الطبيعة القانونية لأنماط الاستغلال الغابية:

في الحقيقة لدينا نمطين من الاستغلال الغابي وفق التشريعات السارية المفعول، منها ما هو مقرر بموجب المرسوم التنفيذي رقم01-87، الخاص بمشاريع الاستثمار

(1) -Malika Hanine, La publicité et les savoirs ,Essai sur L'adoption par les praticiens de publicité et de la communication des savoirs et de théories de sciences de l'information et de la communication, thèses de doctorat, université panthéon – Assas-paris2 , 1999, p 144 .

(2)- يلس شاوش بشير، حماية البيئة عن طريق الجباية والرسوم البيئية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة تلمسان، ص136.

بطريق الاستصلاح الغابي، ومنها ما هو مقرر بمقتضى نصوص المرسوم التنفيذي رقم 89-170، المتعلق بشروط بيع الحطب المقطوع.

بالنظر إلى مواد المرسوم المذكور نلاحظ إن نمط الاستغلال يقترب من نظام الامتياز، المعروف في استغلال الأراضي الفلاحة التابعة للأملاك الوطنية الخاصة، على أساس أنه انتفاع محدد المدة، يقوم على دفتر شروط ما بين الدولة والمستثمر، تطبيقا للمادة 11 من المرسوم 01-87 والذي تتراوح مدته ما بين 20 و40 و90 سنة حسب طبيعة النشاط الاستثماري، وهذا ما أكدته المادة 04 من دفتر الشروط المرفق بالمرسوم الأخير، بعبارة: "الشروع في الانتفاع" كما ينتقل الحق في الاستغلال المقرر على قطعة الأرض محل الاستثمار بالاستصلاح إلى ورثة المستفيد أو ذوي حقوقه بعد وفاته، وفي كلتا الحالتين لا يمكن بأي حال من الأحوال التنازل عن تلك الأملاك العقارية، في ظل التشريعات السارية المفعول، سواء كانت فلاحيه أم غابية، غير أنه توجد بعض الاختلافات بينهما، أهمها أن الترخيص بالاستغلال لا يعد حقا[1].

عينيا على الأرض محل الاستثمار، عملا بنص المادة 7 من المرسوم التنفيذي 01-87، بخلاف حق الامتياز المقرر في الأراضي الفلاحة، حيث يخول المستثمرين حقا عينيا عقاريا على العقارات محل المستثمرات الفلاحة، وهو قابل صراحة بنص القانون للتنازل والتوريث والحجز عملا بنصوص المواد 12 إلى 15 من القانون رقم 10 -03 المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة.

يجوز للدولة أن تسحب رخصة استغلال الغابي بطريق الاستصلاح في أي وقت، ولو قبل انقضاء اجل الاستصلاح، وبغض النظر عن مدى التزام المستثمر في الأملاك الغابية بالتزاماته المحددة في دفتر الشروط، كلما رأت الدولة بأن هناك ضرورة لإنجاز هياكل قاعدية، أو إقامة تجهيزات للمنفعة العمومية عبر المساحات الغابية محل الاستثمار

(1) - عبدالفتاح محمود إدريس، الإطار القانوني لنظام الغابات في التشريعات المقارنة، كلية الحقوق، جامعة مشكاة القاهرة، 2014، ص72.

بالاستصلاح، دون تحديد لطبيعة تلك الهياكل أو التجهيزات أو تعدادها، وإنما يحق للمستثمر الذي سحبت منه الرخصة أن يطلب التعويض عن ذلك.

كما يجوز للدولة إن تسحب منه رخصة الاستغلال في حالة عدم احترامه لبنود دفتر الشروط، وبعد اعتذارين من إدارة الغابات، كما يمكن سحبها عند الاتفاق بين الطرفين، أو بناء على رغبة المستفيد منها، بعد إشعار مسبق بذلك لمدة 6 أشهر قبل سحب تلك الرخصة، تطبيقا لنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 01-87 المتعلق بالاستثمار الغابي بطريق الاستصلاح.

المبحث الثاني

تنظيم عملية الاستغلال الغابي وإجراءاتها القانونية والتقنية

تختلف إجراءات التنظيم المتعلقة بالاستغلال الغابي بين نظام الاستغلال وفق نمط الاستثمار بطريق الاستصلاح الغابي عما هو مقرر في تنظيم إجراءات الاستغلال، بشأن بيع الأخشاب الغابية المقطوعة بينما تشترك في طبيعة الهيئة العمومية الإدارية التي تشرف وتراقب وتنظم عمليات استغلال المنتجات الغابية، وتتمثل في إدارة الغابات، مع بعض الاختلاف في تدخل بعض الهيئات الإدارية التي تشرف وتراقب وتنظم عمليات استغلال المنتجات الغابية، مع بعض الاختلاف في تدخل بعض الهيئات الإدارية الأخرى، أما المؤسسات العمومية الاقتصادية فقد انعدم دورها في مجال الاستغلال الغابي بعد مجيء الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها[1].

المطلب الأول

فعالية الهياكل الإدارية في عملية تنظيم عملية الاستغلال الغابي

في إطار العمليات المتعلقة بالاستغلال المنظمة بالمرسوم التنفيذي رقم 01-87 والمتعلق بالاستثمار الغابي بطريق الاستصلاح، فان أهم هيئة إدارية يعتمد عليها بصفة

(1) - يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص137.

أساسية في تنظيم عملية الاستثمار الغابي، تتمثل في لجنة فحص طلبات الترخيص بالاستغلال الغابي، باعتبارها المخولة قانونا بدراسة ملفات طالبي رخص الاستصلاح والاستغلال الغابي وفق النمط الغابي وحتى يتم الحفاظ على البيئة إذ تعد قراراتها حاسمة في مصير منح رخص الاستغلال، إذ تلتزم إدارة الغابات بضرورة تنفيذ نتائج الفحص الصادرة عنها، إما بمنح الرخص وإما بالرفض[1].

تؤسس لجنة لفحص الطلبات المتعلقة بالاستغلال الغابي في كل ولاية، ويتم تحديد تشكيلتها وسيرها بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالفلاحة، عملا بنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي 01-87 وتقوم إدارة الغابات بتنفيذ نتائج المداولات اللجنة المذكورة وفي حالة الموافقة على منح رخص الاستغلال، منه خلال إصدار مقرر الترخيص بالاستغلال الغابي عن طريق الاستصلاح وتسليمه للمستفيد، حتى يباشر نشاط الاستغلال المرخص به.

وتكملة لعملية المتابعة التي تقوم بتا إدارة الغابات من بدايتها إلى نهايتها، بالتنسيق مع المديرية العامة للغابات، والمصالح العامة الأخرى ذات الصلة، لاسيما البلدية والولاية والوزارة الوصية على قطاع الغابات، إذا لزم الأمر ذلك، حيث أصبحت المحافظة الولاية للغابات بعد إنشائها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-333، المؤرخ في 25-10-1995، بمثابة الهيئة الإدارية المنظمة والمنقذة لكل برامج الاستثمار الغابي، بعدما كانت المديرية العامة للغابات هي المخولة بذلك قبل بداية تنفيذ المرسوم الأخير، عملا بنصوصه لاسيما المادة 02 منه سالفة الذكر.

أما بالنسبة لعمليات الاستغلال المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 89-170 المتضمن الموافقة على الترتيبات الإدارية العامة والشروط التقنية لإعداد دفاتر الشروط

(1) - عبد الفتاح محمود ادريس، مرجع سابق، ص 75.

المتعلقة باستغلال الغابات وبيع الحطب المقطوع ومنتجاتها، فان المشرع أوكل مهمة التنظيم والمراقبة والتنفيذ للمديرية العامة للغابات الممثلة في محافظة الغابات حاليا[1].

المطلب الثاني: آليات التنفيذ العمليات الاستغلال الغابي وإجراءاتها القانونية والتقنية

تتم عمليات الاستغلال الغابي على آليات محددة بنصوص التشريعات المعمول بتا في هذا المجال، سواء أتعلق الأمر بالاستغلال الغابي وفق المرسوم التنفيذي رقم01-87[2]، المتعلق بقواعد الاستثمار عن طريق الاستصلاح، أو تعلق الأمر بالآليات المقررة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 89-170 المنظم لشروط وإجراءات بيع الحطب المقطوع كما تميزت أساليب الاستغلال المعتمدة في هذه التنظيمات بإتباع إجراءات قانونية وتقنية معينة[3].

الفرع الأول: آليات تنفيذ عمليات الاستغلال الغابي

بالنسبة لعمليات الاستغلال الغابي المقررة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-87، المتعلق بمشاريع الاستثمار الغابي عن طريق الاستصلاح، يتم تنفيذها بواسطة إلية قانونية شبيهة بنظام الامتياز المعتمد كنمط استغلال للأراضي الفلاحة التابعة للأملاك الوطنية الخاصة[4]، مع بعض التباين الموجود بينهما.

(1) - يحي وناس، تبلور التنمية المستدامة من خلال التجربة الجزائرية، مجلة العلوم القانونية والادارية، كلية الحقوق جامعة تلمسان، ص 56 و57.

(2)- المرسوم التنفيذي رقم 01-87 المؤرخ في 05-04 -2001، المحدد لشروط وكيفيات الترخيص بالاستغلال في إطار أحكام المادة 35 من القانون رقم 84-12، المؤرخ في 23-06-1984، المتضمن النظام العام للغابات، المعدل والمتمم، المنشور بالجريدة الرسمية، الصادرة في 08-04-2001، العدد 20.

(3)- دغيش أحمد، نظام الاستغلال الغابي في التشريع العقاري الجزائري، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، العدد الثاني، كلية الحقوق، جامعة ابن خلدون تيارت، 2014، ص 140.

(4) - حينما نحاول دراسة القاعدة من خلال نص المادة 04-1 من قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30 بقولها أن الاملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف ولا للتقادم ولا للحجز ويخضع تسييرها لأحكام هذا القانون مع مراعاة الأحكام الواردة في النصوص التشريعية الخاصة، يرجع في ذلك الى القانون 90-30 المؤرخ في 20-07-2008، المنشور بالجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 02-12-1990، العدد 52.

أما فيما يتعلق بعملية الاستغلال المقررة بمقتضى المرسوم 89-170، الخاصة بشروط وإجراءات بيع الحطب المقطوع فإن المشرع الجزائري اعتمد صراحة على آليتين رئيسيتين إجمالا وهما:

أولا: البيع الأخشاب المقطوعة بالمزاد والمناقصة

حسب نص المادة 7 من المرسوم 89-170، فان أساليب المزاد التي يمكن استعمالها تكون وفق ثلاثة أنماط تفصيلا، ويعتمد عليها حسب الأولوية بمراعاة الترتيب التالي:

المرتبة الأولى المناقصة، المرتبة الثانية المزايدة، المرتبة الثالثة والتي تتمثل في التعهد المختوم ومعنى ذلك أنه يعمد في إجراء المناقصة، فإذا لم تؤدّ إلى نتيجة مجدية يعمد بعدها إلى اتباع طريقة المزايدة، وفي حالة عدم جدوى هذه الأخيرة تتم عملية البيع وفق أسلوب التعهد المختوم كأخر إجراء للبيع بالمزاد وذلك في حالة عدم وصول السعر المحدد في المزاد إلى الحد المتفق عليه سرياً.

ثانيا: الإجراءات القانونية والتقنية لتنفيذ عمليات الاستغلال

لابد إن يكون هناك ترخيص من قبل الوزير المكلف بالغابات، وبالأخص في حالة ما إذا تجاوزت مدة السنة الواحدة، لتصل إلى حد مدة 5 سنوات متتالية، وأول عملية تتم تمهيدا للمزاد، تتمثل في مرحلة الإشهار، حيث تعتبر كدعوة للتنافس الحر، عن طريق الإعلانات الصحفية، أو باستعمال اللوحات الاشهارية في الولاية أو البلدية أو في أي مكان آخر.

ولاعتبارات حماية البيئة فإن عملية قطع الأخشاب لا تباشر قبل طلوع الشمس ولا بعد غروبها، وكذا مع الرياح القوية والأمطار القوية والغزيرة التي قد تتسبب في تعرية الأراضي، أو إتلاف الأشجار الصغيرة أو الاحتياطية، وفي أخر عملية الاستغلال، تقوم إدارة الغابات بعد مرور ثلاثة أشهر من انتهاء الأشغال، بفحص الأشجار المقطوعة وتحرير محضر بذلك للتأكد من سلامة الأشجار.

كما أن المشرع قد استلزم بعض الإجراءات التقنية لممارسة عملية قطع الأشجار الغابية، أهمها حراسة الخشب المقطوع.

كما يتعين على مصلحة الغابات أن تضع حدودا للمساحات محل عملية الاستغلال قبل الشروع في عملية قطع الأخشاب، عن طريق أمارات ظاهرة، أو عن طريق وسم كل الأشجار المراد قطعها عن طريق الطلاء، دون تجاوز مسافة 20 سنتمترا[1].

كما لابد على المستغل أن يتفادى قطع الأشجار بزاوية اكبر عن المألوف قدر الإمكان، ويجب أن لا يتجاوز خط القطع ارتفاع 30 سنتمتر ألا في الحالات الخاصة، كأن تكون الشجرة خاوية أو أن يكون جوفها نخرا (المادة 44 من المرسوم 89-170) ويمنع تكديس المنتوجات، سواء أكانت مكيفة أم لا وتستند إلى الأشجار الاحتياطية[2].

المبحث الثالث

الجزاءات الإدارية المترتبة عن مخالفة الإجراءات

نتطرق في هذا المبحث إلى تحديد الوسائل التي تستعين بها الإدارة كجزاء لمخالفة إجراءات حماية البيئة.

المطلب الأول

الإخطار ووقف النشاط

نتطرق في هذا المطلب إلى الإخطار والوقف المؤقت للنشاط باعتبارهما من الإجراءات التمهيدية التي تقوم بتا الإدارة على المخالف، قبل أن تلجأ إلى العقوبات الأخرى والتي تعتبر أكثر خطورة

الفرع الأول: الإخطار

لعل أحسن مثال عن أسلوب الإخطار في قانون البيئة الجزائري 03-10 هو ما جاءت به المادة 25 منه على أنه يقوم الوالي بأعذار مستغل المنشأة الغير واردة في قائمة

(1) - دغيش أحمد، مرجع سابق، ص 141.

(2)- حميدة جميلة، المرجع السابق، ص 153.

المنشأة المصنفة، والتي ينجم عنها أخطار أو أضرار تمس بالبيئة، ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة تلك الأخطار أو الإضرار.

و لعلى الإخطار كأسلوب من أساليب الجزاء الإداري التي تعمل الإدارة بها على تنبيه الغدارة للمخالف لاتخاذ ما يجعل نشاطه مطابقا للمقاييس القانونية المعمول بها، وفي الحقيقة فإن هذا الأسلوب ليس بمثابة جزاء حقيقي وإنما هو عبارة عن تنبيه من الإدارة نحو المعني على أنه في حالة عدم اتخاذ المعالجة الكافية التي تجعل النشاط مطابقا للشروط القانونية فإنه سيخضع للجزاء المنصوص عليه قانونا.

الفرع الثاني: الوقف المؤقت للنشاط

ثار هناك جدل فقهيا بشأن الطبيعة القانونية للغلق كعقوبة، فهناك من يرى أن الغلق ليس بعقوبة وإنما هو عبارة عن مجرد تدبير من التدابير الإدارية، إلا أن هذا الرأي تعرض إلى النقد على أساس أن الغلق في القانون العام يجمع بين العقوبة الجزائية ومعنى التدبير الوقائي وهو عبارة عن إجراء يتخذ بمقتضى قرار إداري وليس بمقتضى حكم قضائي.

وهناك تطبيقات عديدة لعقوبة الإيقاف الإداري أوردها المشرع الجزائري في قانون البيئة 03-10 والذي ينص على أنه إذا لم يمتثل مستغل المنشأة المصنفة للإعذار في الوقت المحدد يوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة[1].

المطلب الثاني

سحب الترخيص

يعتبر هذا الأخير من أخطر الجزاءان الإدارية التي خولها المشرع للإدارة، والتي يمكن بمقتضاه تجريد المستغل من نشاطه مطابقا للمقاييس القانونية البيئية من الرخصة[1]،

(1)- Michel prieur; «…ce n’est finalement que la mise en œuvre du vieux principe; mieux vaut prévenir que guérir et pour cela il faut réfléchir avant d’agir, pour prévenir il faut connaitre et étudier à l’ avance l’impact, c’est –à- dire les effets d’une action…».

فالمشرع إذا كان قد أقر حق الأفراد في إقامة مشاريعهم وتنميتها، فإنه بالمقابل يوازن بين مقتضيات هذا الحق والمصلحة العامة للدولة.

وقد حدد بعض الفقهاء الحالات التي يمكن فيها للإدارة سحب الترخيص وحصرها في:

1-إذا كان استمرار المشروع يؤدي إلى خطر يداهم النظام العام في أحد عناصره.

2-إذا لم يستوف المشروع الشروط القانونية التي ألزم المشرع ضرورة توافرها.

3-إذا توقف العمل بالمشروع لأكثر من مدة معينة يحددها القانون.

وبالرجوع إلى نص المرسوم 89-170 المؤرخ في 5 سبتمبر 1989 والذي يتضمن الموافقة على الترتيبات الإدارية العامة والشروط التقنية لإعداد دفاتر الشروط على رخصة الاستغلال التي تسلمها إدارة الغابات، بحيث تقوم هذه الأخيرة قبل تسليم الرخصة ببعض الترتيبات الإدارية العامة والتي يشاركها فيها الوالي وإدارة أملاك الدولة ويكون للإدارة المكلفة بتسيير الغابات سلطات واسعة، فهذا الأخير أي المرسوم قد أخذ بالحسبان جانب الحماية والاستغلال بمعنى الاستغلال العقلاني الذي يضمن استدامة الغابة إذا ما احترمت أحكامه[2].

الخاتمة:

إن حماية الغابات وتنميتها شرط أساسي للسياسة الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، واعتبار المشرع أن حماية الغابات بأنواعها المختلفة وتنميتها واستغلالها بصفة عقلانية من المصلحة الوطنية، لذا ألزم مؤسسات الدولة بتطبيق برامج التوعية والتعميم والتربية لتشجيع حماية الثروة الغابية لإبعاد بيئية مستقبلية حتى يكون مستقبل الجيل القادم في مأمن من المتغيرات البيئية المضطربة.

=

(1) - مجيد مخلوفي، نظام الشهر العقاري في القانون الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2014، ص 114.

(2) - نبيل صقر، العقار الفلاحي نصا وتطبيقا، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2008، ص 52-56.

وبالاعتبار أن الغابة في إطارها العام جزء من العقار كما أن ها الأخيرة تعتبر في وقتنا الحالي نظرا لقيمة الغابة اقتصاديا واجتماعيا ومعيشيا، فهي توفر مداخلي وفوائد مالية لصالح خزينة الدولة والاقتصاد الوطني بصفة عامة ويستفيد من ثمراتها ومنتجاتها الطبيعية المواطنين المجاورين لها، ولما لها من تأثير على المستوى الايكولوجي والبيئي، وارتباطها بعملية التبادل الغازي الحاصل في الطبيعة، وكذا دورها في حماية الأراضي والمنشأة الأساسية والانجازات العمومية من الانجراف والوقاية من التصحر، كما توفر إيجابيا على الجانب النفسي والصحي للإنسان، إذ أنها تساهم في تحقيق الراحة والسكينة لأفراد المجتمع لاسيما من يقصدونها للتنزه والاستجمام والتمتع بالجمال الطبيعي والمناظر الخلابة، إضافة لدورها في مجال الأبحاث العلمية والدفاع الوطني.

أما بالنسبة إلى مجموع النتائج المتحصل عليها فهي كالتالي:

1- إن عملية استغلال الغابات وإن كان المشرع الجزائري قد قام بوضع مجموعة من الضوابط إلا إن الأخيرة عبارة عن نصوص تنظيمية لا غير.

2- التطور القانوني المتعلق بالترسانة التشريعية التي جاء بتا المشرع الجزائري في إطارها العام وللعلاقة المتينة لبين العقار والغابة وكذا البعد البيئي فان المشرع الجزائري وكأنه كان في عجلة من أمره للإجابة عن تساؤلات مبدئية دون مراعاة الجانب البيئي في إطاره العام.

3- إن الحديث عن واقع الحماية القانونية للغابات هو في حقيقة الأمر مسالة نسبية، لتتلاءم مع الواقع وبالأخص للركود التشريعي الذي وقع فيه المشرع، بحيث أن القانون المنظم للبيئة عرف تغيرات متتالية، على عكس القانون المنظم للغابات.

أما بالنسبة لأهم الاقتراحات التي ينصح بها فهي:

1- ضرورة إعادة النظر من قبل المشرع الجزائري للتطير القانوني المنظم لنشاط الغابات.

2- إعادة النظر بصورة جزئية أو كلية للعلاقة القائمة بين البيئة وبين الغابات.

3- لابد إن تكون المراسيم التنفيذية تتلاءم مع الإحكام القانونية الصادرة وأتكون منتجة للآثار القانونية وإن تكون عملية التنظيم القانوني تشكل في إطارها العام إجابة واضحة وشاملة عن العلاقة التي تربط بين البيئة وبين العقار الغابي.

4- لابد من المشرع إن يواجه الغموض التشريعي حول مصير القطاع الغابي البيئي، بإسناد التشريع إلى أهل الاختصاص أي الاعتماد على خبراء وفنيين في مجال البيئة والغابات.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: الدستور

1) الدستور الجزائري 1996الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، المنشور بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج ر، العدد 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر سنة 1996 (معدل ومتمم) بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، العدد 14.

ثانيا: القوانين

[1]) القانون رقم 84-12 المؤرخ 23-06-1984، المتضمن النظام للغابات، المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-20 المؤرخ في 02-12-1991، المنشور بالجريدة الرسمية، الصادرة في 26-06-1984، العدد26

ثالثا: المراسيم التنفيذية

1) المرسوم التنفيذي رقم 89-170 المؤرخ في 05-09-1989، المتضمن الموافقة على الترتيبات الإدارية العامة والشروط التقنية لإعداد دفاتر الشروط المتعلقة باستغلال الغابات وبيع الحطب المقطوع منها ومنتجاتها، المنشور بالجريدة الرسمية، العدد 38الصادرة في 06-09-1989.

2) المرسوم التنفيذي رقم 01-87 المؤرخ في 05-04-2001، المحدد لشروط وكيفيات الترخيص بالاستغلال في إطار أحكام المادة 35 من القانون رقم 84-12، المؤرخ في 23-06-1984 المؤرخ في 23-06-1984، المتضمن النظام العام للغابات، المعدل والمتمم، المنشور بالجريدة الرسمية، الصادرة في 08-04-2001، العدد 20.

رابعا: الكتب

1) مجيد مخلوفي، العقار في القانون الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012،

2) حمدي باشا عمر، آليات تطهير الملكية العقارية الخاصة، دار هومه للطباعة والنشر، الجزائر، 2013.

3) مجيد مخلوفي، نظام الشهر العقاري في القانون الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2014.

4) نبيل صقر، العقار الفلاحي نصا وتطبيقا، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2008.

6) عبد الله ساقور، الاقتصاد السياسي، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

7) جمال بوشنافة، شهر التصرفات العقارية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

9) انس قاسم، النظرية العامة لأملاك الإدارة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.

10) جمال بوشنافة، شهر التصرفات العقارية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

11) مجيد مخلوفي، نظام الشهر العقاري في القانون الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2014.

خامسا: المقالات والمداخلات

1) يلس شاوش بشير، حماية البيئة عن طريق الجباية والرسوم البيئية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة تلمسان.

2) عبدالفتاح محمود ادريس، الإطار القانوني لنظام الغابات في التشريعات المقارنة ،مجلة كلية الحقوق، جامعة مشكاة القاهرة، 2014.

3) يحي وناس، تبلور التنمية المستدامة من خلال التجربة الجزائرية، مجلة العلوم القانونية والادارية، كلية الحقوق جامعة تلمسان.

4) دغيش أحمد، نظام الاستغلال الغابي في التشريع العقاري الجزائري، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، العدد الثاني، كلية الحقوق، جامعة ابن خلدون تيارت، 2014.

5) الصالح بوغرارة، العقار البيئي، مداخلة ضمن الملتقى الدولي الثاني حول البعد البيئي في السياسات التشريعية العقارية في الدول المغاربية، يومي 14/13 أفريل 2014، كلية الحقوق جامعة ابن خلدون تيارت.

سادسا: الرسائل باللغة الأجنبية

- Malika Hanine, La publicité et les savoirs, Essai sur L'adoption par les praticiens de publicité et de la communication des savoirs et de théories de sciences de l'information et de la communication, thèses de doctorat, université panthéon –Assas-paris 2, 1999.