

تحويل وإلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية - بين مقتضيات الحماية ومتطلبات التنمية -

Converting and abolishing the classification of agricultural lands Between the requirements of protection and the requirements of development

سفيان سولم ♦ ، جامعة محمد الشريف مساعدي ، سوق أهراس ، الجزائر .

الكلمات المفتاحية	الملخص
تصنيف الأراضي الفلاحية - تحويل الأراضي الفلاحية - أرض فلاحية خصبة جدا أو خصبة	<p>قد يلعب قطاع الفلاحة دورا آخر إضافة إلى دوره الرئيسي في الحفاظ على الإمكانيات العقارية الفلاحية لتحقيق الأمن الغذائي وهو مواكبة التنمية الاجتماعية عن طريق توفير الأوعية العقارية الضرورية لتحسيد المشاريع التنموية باستعمال آلية التحويل وإلغاء التصنيف أو ما يعرف بالية اقتطاع الأراضي الفلاحية لتلبية الاحتياجات اللازمة المرتبطة بانجاز مشاريع عمومية للتنمية .</p> <p>ورغم وضوح الإطار القانوني وصرامته إلا أن الواقع أفرز انتهاكات في حق الأراضي الفلاحية وتعسفا من طرف الولاية في اللجوء إلى آلية الاقتطاع دون احترام للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول .</p> <p>وعليه سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية تسليط الضوء على مختلف الأحكام التشريعية والتنظيمية المنظمة لعملية تحويل الأراضي الفلاحية وإلغاء تصنيفها .</p>
	<p>Abstract</p> <p><i>The agricultural sector may play another role in addition to its main role in preserving the agricultural real estate potentials to achieve food security, which is to keep abreast of social development by providing the real estate vessels necessary for the realization of development projects using the mechanism of transfer and cancellation of the classification or what is known as the mechanism of cutting agricultural land to meet the necessary needs related to the completion of projects General for Development.</i></p> <p><i>Despite the clarity and severity of the legal framework, the reality has resulted in violations of agricultural land and arbitrariness by the governors in resorting to the mechanism of deduction without respect for the legislative and regulatory provisions in force.</i></p> <p><i>In this paper, we will attempt to shed light on the various legislative and regulatory provisions governing the process of transforming agricultural land and eliminating its classification.</i></p>
	<p>Keywords</p> <p>Classification of agricultural lands- Converting agricultural lands- Very fertile or fertile agricultural land</p>

♦ المؤلف المرسل: سولم سفيان ، الإيميل: s.soualem@univ-soukahras.dz

1. مقدمة:

لا يخفى على أحد أن السلطات العمومية تولي أهمية خاصة لقطاع الفلاحة ، الذي يعتبر قطاع استراتيجي بامتياز لماله من دور أساسي في ضمان الأمن الغذائي للبلاد .

ولأجل ذلك فإن الحماية والحفاظ على الأراضي الفلاحية تشكل أولوية وانشغالا وطنيا أساسيا ، على أن تتولى الدولة هذا الدور فقد نص التعديل الدستوري مارس 2016 في المادة 19 ف 02 منه على ما يلي : " تحمي الدولة الأراضي الفلاحية " . وهكذا فقد تدعم الإطار القانوني المنظم للعقار الفلاحي وكيفية استغلاله وحمايته بترسانة من النصوص القانونية والتنظيمية في هذا المجال . وامتد هذا الاهتمام ليشمل أغلب القوانين المتعلقة بالعقار والتهيئة العمرانية كقانون التوجيه العقاري وقانون أملاك الدولة وقانون التهيئة والتعمير وغيرها .

ومع ذلك فإن قطاع الفلاحة قد يلعب دورا آخر إضافة إلى دوره الرئيسي في الحفاظ على الإمكانات العقارية الفلاحية لتحقيق الأمن الغذائي وهو مواكبة التنمية الاجتماعية عن طريق توفير الأوعية العقارية الضرورية لتجسيد المشاريع التنموية باستعمال آلية التحويل وإلغاء التصنيف أو ما يعرف بالية اقتطاع الأراضي الفلاحية لتلبية الاحتياجات اللازمة المرتبطة بانجاز مشاريع عمومية للتنمية. وفي هذا الخصوص أقر المشرع الجزائري اطارا قانونيا مرجعيا يحكم هذه العملية يتمثل أساسا في المادة 36 من القانون 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري ، المعدل والمتمم ، تنص خصوصا على أن "القانون هو الذي يرخّص بتحويل أي أرض فلاحية خصبة جدا أو خصبة إلى صنف الأراضي القابلة للتعمير". فضلا عن ذلك تنص المادة 15 من القانون رقم 08-16 المؤرخ في 3 أوت 2008 المتضمن التوجيه الفلاحي على ما يلي ((دون الإخلال بالأحكام المتعلقة بتحويل الأراضي الفلاحية الخصبة جدا أو الخصبة المنصوص عليها في المادة 36 من القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، لا يمكن إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية الأخيرة إلا بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء)) .

كما بادرت الحكومة إلى إصدار تعليمتين متتاليتين الأولى تحمل رقم 01 مؤرخة في 10 أبريل 2010 والمتعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لتلبية الاحتياجات اللازمة المرتبطة بانجاز مشاريع عمومية للتنمية مع الإشارة الى أن هذه التعليمات أسست جهاز مراقبة اللجوء إلى الأراضي الفلاحية والثانية رقم 02 مؤرخة في 12 ماي 2013 في نفس الموضوع مع تخفيف الإجراءات المقررة في هذا الخصوص. ورغم وضوح الإطار القانوني وصرامته إلا أن الواقع أفرز انتهاكات في حق الأراضي الفلاحية وتعسفا من طرف الولاية في اللجوء الى آلية الاقتطاع دون احترام للأحكام التشريعية والتنظيمية مما استدعى تدخل السلطات العليا في البلاد للتذكير بالشروط والضوابط القانونية في عملية الاقتطاع وهذا عبر تعليمة الوزير الأول رقم 03 المؤرخة في 27 ماي 2018. وتعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بتاريخ 24 ماي 2018 .

1.1. إشكالية الدراسة:

يظهر الواقع في الجزائر، وبخاصة على المستوى المحلي الكثير من التجاوزات على الأراضي الفلاحية باستعمال آلية التحويل أو إلغاء التصنيف بعيدا عن الإطار القانوني المرجعي الذي يحكم العملية ، وعليه تدور إشكالية هذه الدراسة حول الإجابة على السؤال التالي : هل أن التجاوزات التي تسجل في حق الأراضي الفلاحية باستعمال آلية التحويل أو إلغاء التصنيف هو مشكل نصوص أو مشكل ممارسات ؟ .

2.1. منهج الدراسة:

بالنظر إلى طبيعة الموضوع ، والتي يتحدد على ضوءها منهج الدراسة ، فقد اعتمدنا في الإجابة على إشكالية البحث على المنهج الوصفي التحليلي ، من خلال وصف وتحليل الإطار القانوني المرجعي لآلية تحويل وإلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية في الجزائر . وعليه سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية تسليط الضوء على مختلف الأحكام التشريعية والتنظيمية المنظمة لعملية تحويل الأراضي الفلاحية وإلغاء تصنيفها من خلال التقسيم التالي :

المبحث الأول : الإطار القانوني المرجعي لعملية إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية لفائدة المشاريع العمومية .

المحور الثاني : الإطار التنظيمي المستحدث في عملية إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية لفائدة المشاريع العمومية .

2. الإطار القانوني المرجعي لعملية إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية لفائدة المشاريع العمومية .

لقد عرفت الأراضي الفلاحية ضغطا في الطلب عليها من أجل تلبية طلبات قطاع التعمير المتزايدة ، الأمر الذي استوجب على المشرع إيجاد نظام مراقبة صارم في ما يتعلق بتحويل الأراضي الفلاحية نظرا للوظيفة الاقتصادية البحتة التي تؤديها . والإطار القانوني المرجعي لعملية تحويل أو إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية في الجزائر لا يمكن أن يتم بعيدا عن أدوات التهيئة والتعمير المعمول بها أو التنظيم حسب تصنيف الأراضي الفلاحية المعنية وهو ما سيتم التعرض له من خلال هذا المبحث والذي قسمناه الى مطلبين :

المطلب الأول : تصنيف الأراضي الفلاحية في القانون الجزائري .

المطلب الثاني: تحويل أو إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية .

1.2 تصنيف الأراضي الفلاحية في القانون الجزائري

عرف المشرع الجزائري الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية في نص المادة 04 من قانون 25/90 ، المعدل والمتمم يتعلق بالتوجيه العقاري على أنها: ((الأرض الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية في مفهوم هذا القانون ، كل أرض تنتج بتدخل الإنسان سنويا أو خلال سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك في الصناعة إستهلاكاً مباشراً أو بعد تحويله))⁽¹⁾ . ويشكل تصنيف الأراضي الفلاحية أهمية بالغة ، نظرا لما يترتب من آثار قانونية تشمل نطاق الحماية المقررة لكل صنف ، نمط استغلال كل صنف ... الخ .

وعليه قد يكون التصنيف قانوني فتقسم الأراضي الفلاحية تبعا لذلك بالنظر الى الجهة المالكة فتكون الأراضي الفلاحية مملوكة ملكية خاصة أو تابعة للأموال الوطنية الخاصة للدولة أو أراض فلاحية وقفية⁽²⁾ .

وقد يكون التصنيف تقني أي أن الأراضي الفلاحية تصنف باعتماد عملية تقنية محضة ، فتقسم تبعا لذلك بالنظر الى عوامل مختلفة طبيعية وجيولوجية وقد اعتمد المشرع الجزائري على هذا التصنيف في قانون التوجيه العقاري .

حيث صنفت المادة 05 من قانون التوجيه العقاري الأراضي الفلاحية إلى أراض خصبة جدا و أراض خصبة ، ومتوسطة الخصب، وضعيفة الخصب تبعا لضوابط علم التربة والانحدار والمناخ والسقي .

وعرفت المادة 06 منه الأراضي الخصبة جدا أي التي طاقتها الإنتاجية عالية ، بأنها الأراضي العميقة الحسنة التربة المسقية أو القابلة للسقي. أما المادة 07 ، فعرفت الأراضي الخصبة على أنها الأراضي المتوسطة العمق ، المسقية أو القابلة للسقي ، أو الأراضي الحسنة العمق غير المسقية ، الواقعة في مناطق رطبة أو شبه رطبة ولا تحتوي على عائق طوبوغرافي .

أما الأراضي الفلاحية متوسطة الخصب فتشتمل طبقا لنص المادة 08 على الأراضي المسقية التي تحتوي على عوائق متوسطة في الطوبوغرافية وفي العمق أو الأراضي غير المسقية المتوسطة العمق ونسبة الأمطار فيها متغيرة ، ولا تحتوي على عوائق طوبوغرافية . وكذا الأراضي غير المسقية التي تحتوي على عوائق متوسطة في الطوبوغرافية وفي العمق ورسوخها كبير ونسبة الأمطار فيها متغيرة وأيضا الأراضي غير المسقية المتوسطة العمق ونسبة الأمطار فيها متوسطة أو مرتفعة مع عوائق متوسطة في الطوبوغرافية .

أما المادة 09 من نفس القانون فعرفت الأراضي الفلاحية ضعيفة الخصب بأنها الأراضي التي تحتوي على عوائق طوبوغرافية كبيرة وعوائق في نسبة الأمطار ، والعمق والملوحة ، والبنية والانجراف .

كما أن قانون التهيئة والتعمير الجزائري⁽³⁾ قد أتى بمصطلح مغاير لما نص عليه قانون التوجيه العقاري حيث نص على الأراضي الفلاحية ذات المردود العالي أو الجيد وهذا في نص المادة 48 منه وبالتالي يعتمد الأول على مردودية الأرض كأن تصنف مثلا بناء على قدرتها في إنتاج الحبوب والثاني على طبيعة الأرض لأن الأرض قد تكون خصبة إلا أنها لا تكون ذات مردود عالي .
ولإشارة فقط فإن الأراضي الصحراوية أصبحت تعطي مردودا عاليا غير أنها غير مصنفة ضمن هذه الفئات .

ولم يقتصر تصنيف الأراضي الفلاحية عند قانون التوجيه العقاري وقانون التهيئة والتعمير ، بل امتد الى قوانين ونصوص أخرى من بينها المرسوم التنفيذي رقم 12-124 مؤرخ في 26 ربيع الثاني عام 1433 الموافق 19 مارس سنة 2012، يحدد المناطق ذات الإمكانات الفلاحية التي يعتمد عليها كأساس لحساب إتاوة أملاك الدولة بعنوان حق الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة⁽⁴⁾ والذي قسم في المادة 02 منه المناطق ذات الامكانيات الفلاحية الى عدة مناطق بالنظر الى موقع الأرض وكمية تساقط الامطار حيث تنص على ما يلي : ((تحدد المناطق ذات الإمكانات الفلاحية كما يأتي :

المنطقة أ: تضم أراضي السهول الواقعة في المناطق الساحلية و شبه الساحلية التي تستفيد من كميات أمطار تفوق 600 مم أو تساويها،

المنطقة ب: تضم أراضي السهول التي تستفيد من كميات أمطار تتراوح ما بين 450 و 600 مم،

المنطقة ج: تضم أراضي السهول التي تستفيد من كميات أمطار تتراوح ما بين 350 و 450 مم،

المنطقة د: تضم كل الأراضي الفلاحية، بما فيها تلك الواقعة بالمناطق الجبلية، التي تستفيد من كميات أمطار تقل عن 350 مم .

لتنفيذ أحكام هذا المرسوم ، تعد أراضي سهول، الأراضي التي يقل اخدارها عن نسبة 12.5%))

وبالرجوع دائما الى نفس المرسوم المذكور سالفا ، تحدد لجنة ولائية تصنيف الأراضي الفلاحية الموضوعة للامتياز ، بناء على تصريح صاحب الامتياز بالاعتماد على المعايير المذكورة في المادة 2 أعلاه⁽⁵⁾.

تشكل اللجنة الولائية لتصنيف الأراضي الفلاحية ، من مدير المصالح الفلاحية ، رئيسا و من ممثلي :

- مديرية أملاك الدولة للولاية ،

- مديرية الموارد المائية للولاية ،

- مديرية الديوان الوطني للأراضي الفلاحية للولاية ،

وتضم اللجنة أيضا رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ممثله ،

يعد رئيس اللجنة ، عند الانتهاء من أشغالها ، مقرر تصنيف الأراضي الفلاحية الممنوحة للامتياز و يوجه إلى مدير أملاك الدولة للولاية وإلى مدير الديوان الوطني للأراضي الفلاحية للولاية مع تبليغه إلى صاحب الامتياز المعني⁽⁶⁾.

ومقررات التصنيف المذكورة في المادة 4 أعلاه يمكن أن تكون ، موضوع تظلم لدى لجنة وطنية تحدد تشكيلها و عملها بقرار من الوزير المكلف بالفلاحة .

وأخيرا ترسل مصالح أملاك الدولة للولاية أوامر بالدفع إلى أصحاب الامتياز مع نسخة إلى المدير الولائي للديوان الوطني للأراضي الفلاحية⁽⁷⁾.

2.2 تحويل أو إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية

كانت ومازالت مسألة تحويل الأراضي الفلاحية قضية حساسة جدا ، الأمر الذي استوجب على المشرع وضع اطار قانوني مرجعي ينظم عمليات التحويل في اطار حماية والمحافظه على العقار الفلاحي .

وبالرجوع الى قانون التوجيه العقاري رقم 25/90 و قانون التوجيه الفلاحي رقم 16/08 نجد أن المشرع الجزائري فرض إجراءات قانونية محددة لكل عملية تحويل للأراضي الفلاحية تختلف بحسب طبيعة التربة وهو ما سنفصل فيه من خلال الفرع الأول : تحويل الأراضي الفلاحية الخصبة جدا أو الخصبة ، والفرع الثاني : إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية الأخرى .

1.2.2 تحويل الأراضي الفلاحية الخصبة جدا أو الخصبة

من أجل احتواء ضغط الطلب على الأراضي الفلاحية لتلبية طلبات التعمير ، وبالنظر الى أهمية ومحدودية المساحات الفلاحية المصنفة خصبة جدا أو خصبة ، فقد أزم المشرع أن تكون كل عملية تحويل للأراضي الفلاحية المصنفة في فئة الأراضي الفلاحية الخصبة جدا أو الخصبة الى أراضي قابلة للتعمير بموجب القانون . وتحديد القيود التقنية والمالية التي يجب أن ترافق عملية التحويل وكذا قيمة التعويض المترتب عن النقص في القيمة وهذا ما تأكده المادة 36 من قانون التوجيه العقاري رقم 25/90 التي تنص على أنه : ((القانون هو الذي يرخص بتحويل أي ارض فلاحية خصبة جدا أو خصبة إلى صنف الأراضي القابلة للتعمير كما تحدد ذلك المادة 21 أعلاه ، ويجدد القانون القيود التقنية والمالية التي يجب أن ترافق إنجاز عملية التحويل حتما .

وتحدد كليات التحويل وإجراءاته عن طريق التنظيم طبقا للتشريع المعمول به، في الإطار نفسه وفي الأصناف الأخرى)) . وبالرجوع الى المادة 21 من نفس القانون والتي تنص على أنه : ((الأرض القابلة للتعمير ، في مفهوم هذا القانون ، هي كل القطع المخصصة للتعمير في أجل معينة بواسطة أدوات التهيئة والتعمير)) .

والملاحظ أن هناك تناقض بين المادة 36 والمادة 21 من قانون التوجيه العقاري ذلك أن النص الأول أحال الى القانون في عملية تحويل الأراضي الفلاحية الى اراضي قابلة للتعمير، وبينما المادة 21 تحيل الى أدوات التهيئة والتعمير في تحديد المناطق القابلة للتعمير ، وهذه الأدوات هي من صميم صلاحيات البلديات طبقا للمادة 113 من قانون البلدية ، يختلف اعدادها والمصادقة عليها عن اعداد وإصدار القانون .

ومع كل ذلك وبالعودة الى مختلف النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة فإننا نرى أن قانون التوجيه العقاري يكون قد أحال الغاء تصنيف الاراضي الفلاحية الخصبة جدا أو الخصبة الى أدوات التهيئة والتعمير والمتمثلة كما هو معروف في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الاراضي⁽⁸⁾ ، حيث تنص المادة 11 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير ، المعدل والمتمم بالقانون 05/04 المؤرخ 14 اوت 2004 على أنه : ((تحدد أدوات التهيئة والتعمير التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية كما تضبط توقعات التعمير وقواعده وتحدد على وجه الخصوص الشروط التي تسمح من جهة بترشيد استعمال المساحات والمحافظة النشاطات الفلاحية وحماية المساحات الحساسة والمواقع والمناظر ، ومن جهة أخرى ، تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية وذات المنفعة العامة والبنائات الموجهة للاحتياجات الحالية والمستقبلية في مجال التجهيزات الجماعية و الخدمات والنشاطات والمساكن وتحدد ، أيضا ، شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية)) . و تنص كذلك المادة 13 من القانون نفسه على أنه : ((يتكفل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الاراضي ببرامج الدولة والجماعات الاقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية وتفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و على مخطط شغل الاراضي)) وعلى هذا الأساس إما أن تدمج هذه الأراضي الفلاحية في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ضمن المناطق غير القابلة للتعمير ، وبالتالي تحافظ على وجهتها الفلاحية ، والتي حددت المادة 23 و 48 من قانون التهيئة والتعمير حقوق البناء على الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي بأن تكون في خدمة الأرض واستغلالها وليس لأغراض أخرى .. وإما ادماجها ضمن المناطق القابلة للتعمير في اطار عملية تحويل وإلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية لانجاز المشاريع العمومية .

أما عن الآثار المترتبة عن تحويل الأراضي الخصبية والخصبة جدا، فقد نصت المادة 37 من قانون 25/90 على : ((يجب ان يترتب عن كل تحويل تعويض لفائدة الدولة والجماعات المحلية مقابل نقص القيمة الناجم عن هذا التحويل في إطار تطبيق أحكام المادة 36 أعلاه)).

هنا يمكن طرح السؤال الآتي : ما هو أساس قيام المسؤولية عن التعويض؟

المعنى المقصود هو قيام المسؤولية الموضوعية التي من أركانها ، الفعل الغير المشروع ، الضرر والعلاقة السببية ، والضرر المقصود هنا هو النقص في القيمة.

إن هذه المسؤولية قائمة على نص قانوني ، إلا أنه من جهة أخرى فإن التحويل في الأرض أصبح مشروعاً من خلال النصوص السابقة ، فلا مجال عن التعويض أصلاً، لكن هذا التعويض مبني على أساس الإنقاص في القيمة.

لكن يثور التساؤل ما المقصود بالنقص في القيمة ؟

هل القيمة الاجتماعية أو الطاقة الإنتاجية أو القيمة النقدية ، أو المردود الفلاحي ، لو قلنا من حيث الثمن ، فالمعلوم لدينا

أن العقار الحضري أعلى من العقار الزراعي في القيمة التجارية لذا ربما يقصد منه الطاقة الإنتاجية

أما فيما يتعلق بقيمة التعويض فإنه يتم تحديدها من قبل مديرية أملاك الدولة التي تقوم بتقديم النقص في القيمة ، بناء على

معايير محددة .

2.2.2 إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية الأخرى

بالنسبة للأراضي الفلاحية الواقعة خارج صنف الأراضي الخصبية جدا والخصبة فقد نصت المادة 36 فقرة 02 من قانون التوجيه

العقاري : ((تحدد كفاءات التحويل وإجراءاته عن طريق التنظيم طبقاً للتشريع المعمول به في الإطار نفسه وفي الأصناف الأخرى)) .

فضلاً على ذلك تنص المادة 15 من القانون 08-16 المؤرخ في 03 أوت 2008 والمتضمن التوجيه الفلاحي على أنه : ((دون

الإخلال بالأحكام المتعلقة بتحويل الأراضي الفلاحية الخصبية جدا أو الخصبة المنصوص عليها في المادة 36 من القانون رقم 90-25

المؤرخ في 18 نوفمبر سنة 1990 والمذكور أعلاه ، لا يمكن إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية الأخرى إلا بمرسوم يتخذ في مجلس

الوزراء)) . وعليه فإن عملية إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية متوسطة الخصب ، وضعيفة الخصب مثلاً ، يكون بموجب مرسوم يتخذ

في مجلس الوزراء خارج إطار أدوات التهيئة والتعمير⁽⁹⁾ .

3.2.2 إدماج الأراضي الفلاحية الوقفية ضمن الأراضي العمرانية

ما يميز الأراضي الفلاحية الوقفية عن غيرها من الأراضي الفلاحية هي أنها محبوسة عن التملك على وجه التأييد ، يتم التصديق

بإنتاجها على وجه من وجوه البر والإحسان⁽¹⁰⁾ .

وبالرجوع الى قانون الأوقاف رقم 10/91 المؤرخ في 27 أبريل 1991 ، المعدل والمتمم⁽¹¹⁾، نجد أنه قد أجاز في المادة 26 مكرر 03

منه بإدماج الأراضي الفلاحية الوقفية المجاورة للتجمعات السكنية ضمن الأراضي العمرانية حيث تنص على أنه : ((مع مراعاة

الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها وأحكام المادتين 24 و 25 من القانون 10/91 المؤرخ في 12 شوال عام 1411 الموافق

27 أبريل سنة 1991 والمذكور أعلاه ، يمكن ادماج الأراضي الفلاحية الوقفية المجاورة للتجمعات السكنية ضمن الأراضي العمرانية ،

طبقاً لأحكام القانون رقم 29/90 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق ل أول ديسمبر سنة 1990 والمتعلق بالتهيئة

والتعمير)) .

وعليه يمكن أن نستخلص من النص المذكور أعلاه الآتي :

1- أن عملية الإدماج هذه تخص فقط الأراضي الفلاحية الوقفية المجاورة للتجمعات السكنية

2 - أن عملية الادمج تكون في اطار قانون التهيئة والتعمير وبالضبط بموجب أدوات التهيئة والتعمير المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي .

3- أن عملية الادمج هذه تختلف عن الغاء تصنيف الأراضي الفلاحية وتحويلها ذلك أن الغرض من الأولى ليست ادمجها ضمن المحيط العمراني لاستغلالها خارج وجهتها لانجاز المشاريع العمومية عكس الالية الثانية .

وعليه تدمج الأراضي الفلاحية الوقفية ضمن مخططات التهيئة والتعمير للمنطقة التي تتبعها ضمن المناطق غير القابلة للتعمير .

4- أن عملية الادمج لا تؤدي بالضرورة الى تغيير الوجهة الفلاحية للأرض الموقوفة باعتبار أن الوقف تنظمه اشتراطات الواقف ومقاصد الشريعة الاسلامية مع حظر كل التصرفات في أصل الملك الوقفي ، إلا في الحالات القانونية التي نص عليها القانون كحالة التعويض أو استبدال الملك الوقفي .

3. الإطار التنظيمي المستحدث في عملية الغاء تصنيف الأراضي الفلاحية

من أجل احتواء الاحتياجات القصوى إلى الأراضي الفلاحية بادرت الحكومة الى اصدار سلسلة من التعليمات التي حاولت من خلالها فرض رقابة صارمة على اللجوء الى الغاء تصنيف الاراضي الفلاحية لفائدة المشاريع العمومية .

1.3 التعليمتين رقمي 01 و 02 المتعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لتلبية الاحتياجات اللازمة المرتبطة بانجاز المشاريع العمومية للتنمية

لما كانت الحاجة تقتضي تدرك التأخر في إنجاز المنشآت، وهو ما فرض اللجوء إلى تعبئة الأوعية العقارية بما في ذلك الفلاحية. بادرت الحكومة الى اصدار تعليمتين متتاليتين رقم 01 و 02 عن الوزير الأول ، الأولى صادرة في 10 أفريل 2010 ، تتعلق باقتطاع الأراضي الفلاحية لتلبية احتياجات مرتبطة بإنجاز مشاريع عمومية للتنمية وأسست التعليمة جهازا لمراقبة اللجوء إلى الأراضي الفلاحية، يتمثل تحديدا في :

أولا : لجنة تقنية قطاعية مشتركة على مستوى الولاية

يسيرها ممثل الوزارة المكلفة بالفلاحة والتي تنتقل الى الميدان لتقييم مدى قابلية طلب الاقتطاع مقارنة بطبيعة الأرض الفلاحية المستهدفة .

وقد حددت التعليمة الوزارية المشتركة رقم 191 المؤرخة في 29 مارس 2011 بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة الفلاحة والتنمية الريفية ، المتعلقة باقتطاع الاراضي الفلاحية لانجاز التجهيزات العمومية تشكيل اللجنة الولائية المنصبة لهذا الغرض من :

- الوالي أو ممثل عنه كرئيس للجنة

- مدير المصالح الفلاحية

- مدير التعمير والبناء

- مدير أملاك الدولة

- ممثل عن القطاع الذي قدم المشروع

ثانيا : لجنة وزارية مشتركة

يرأسها الوزير الأول وتعرض عليها تقارير وتوصيات اللجان التقنية الولائية المتعلقة بمشاريع اقتطاع الاراضي الفلاحية و تنجسد قراراتها بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

أما التعليمة رقم 02 ، فقد صدرت عن الوزير الأول بتاريخ 12 ماي 2013 ، ونصت على تخفيف الإجراءات المتعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية والإشارة إلى إمكانية حيازة الولاية على سبيل الاستثناء لأراض فلاحية كأوعية عقارية من اجل انجاز مشاريع ذات ضرورة ملحة .

وان إلغاء تصنيف الأراضي الموجهة لهذه المشاريع ذات الضرورة الملحة يتم الفصل فيه بقرار من والي الولاية قبل تكريسه لاحقا بموجب مرسوم تنفيذي ، وان حيازة الاراضي المعنية تتم حال إعداد قرار إلغاء التصنيف وقرار التعويض⁽¹²⁾ .

2.3 التعليم رقم 003 المتعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لتلبية الاحتياجات اللازمة المرتبطة بانجاز المشاريع العمومية للتنمية

على الرغم من وجود الاطار القانوني لعملية اقتطاع الأراضي الفلاحية لتلبية الاحتياجات اللازمة المرتبطة بإنجاز المشاريع العمومية للتنمية ، فقد تضاعفت حالات اقتطاع الأراضي الفلاحية وحياتها من أصحابها بقرارات إدارية محلية ، كما برزت تجاوزات على الأراضي الفلاحية وحولت أراضي فلاحين ومستثمرات فلاحية إلى مشاريع باستخدام القوة العمومية⁽¹³⁾ .

الأمر الذي استدعى توجيه الوزير الأول تعليمة رقم 003 مؤرخة في 27 ماي 2018، وجهت للولاية تعدل وتتم التعليمتين رقمي 01 و02 المتعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لتلبية الاحتياجات اللازمة المرتبطة بإنجاز المشاريع العمومية للتنمية ، تضمنت التذكير بالتعليمات السابقة والاعتراف بحصول تجاوزات بشأن اقتطاع الأراضي الفلاحية لإنجاز المشاريع.

وشددت التعليمة على انه يجب ان تاخذ اقامة المنشآت العمومية في الحسبان مستقبلا ، الضرورة الملحة لحماية الأراضي الفلاحية التي هي أصلا نادرة وتأثرت بشدة في السنوات الأخيرة في من جراء إنجاز مشاريع البنى التحتية.

حيث عادت التعليمة للإشارة إلى تسجيل تجاوزات ، وهو ما استدعى اتخاذ تدابير جديدة يتم من خلالها :

أولا : حظر اللجوء إلى إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية الخصبة جدا أو الخصبة وحظر إلغاء تصنيف أراضي المستثمرات الفلاحية الفردية والجماعية ، وكل قرار مخالف استثنائي يستهدف أراضي هذه المستثمرات الفلاحية يجب أن تتم الموافقة عليه مسبقا على مستوى اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بالأراضي الفلاحية التي تفصل في الأمر بناء على تقرير بعثة قطاعية مشتركة للتقييم تحت إشراف الوزير المكلف بالفلاحة أو ممثله المعين قانونا.

ثانيا : أما عمليات الاقتطاع للأراضي الفلاحية من الأملاك الخاصة للدولة غير تابعة لمستثمرات فلاحية فردية او جماعية وغير تابعة ايضا لصفن الاراضي الفلاحية الخصبة جدا او الخصبة ، فإنها ستكون محل تنقل ميداني للجنة ولائية قطاعية مشتركة يرأسها والي الولاية المختص إقليميا مرفوقا بممثلي الإدارات المعنية ومنها مصالح الوزارة المكلفة بالفلاحة. ويتعين ان تعد هذه اللجنة تقريرا مفصلا حول نوعية الارض الفلاحية المزارة ، على ان يتم التوقيع على هذا التقرير من قبل والي الولاية يلزم مسؤوليته في هذا المجال بالنظر الى القانون .

ثالثا : كما يعرض طلب اقتطاع الارض الفلاحية المشار اليه اعلاه والتقرير الذي يخصها على اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة باقتطاع الاراضي الفلاحية التي تتداول بشأنه وتفصل فيه .

وعندما تفصل اللجنة الوزارية المشتركة بالإيجاب لن تصح مداولاتها تنفيذية إلا عندما يتخذ المرسوم ذو الصلة في مجلس الوزراء .

رابعا : كما نصت التعليمة على انه لا يمكن عند الاقتضاء تجسيد اللجوء الى التصريح بالمنفعة العمومية بموجب مرسوم إلا عندما يصبح المرسوم المتضمن اقتطاع الارض الفلاحية المعنية مجسدا .

خامسا : كما منعت التعليمة كل اجراء اخر لاقتطاع الاراضي الفلاحية بموجب قرار من والي الولاية و هو الاجراء الذي كانت قد كرسته التعليمة رقم 02 ، التي صدرت عن الوزير الأول بتاريخ 12 ماي 2013 .

والملاحظ أن التعليمة أخرجت نهائيا الأراضي من صنف الخصبة جدا أو الخصبة من دائرة التحويل بمخالفة لأحكام المادة 36 من قانون التوجيه العقاري والمذكورة أعلاه⁽¹⁴⁾ .

4.. الخاتمة:

في ظل التغيرات والتقلبات الاقتصادية الحاصلة في العالم اليوم ، والتي كان أبرزها انخفاض أسعار النفط والآثار السلبية التي خلفها على الاقتصاد الوطني وبالتبعية على المواطن ، أصبحت الدولة اليوم أكثر من أي وقت مضى مجبرة على البحث عن الاستثمار والاهتمام بقطاعات أخرى تضمن التنمية المستدامة من أهمها قطاع الفلاحة ، والبداية تكون بوضع سياج قانوني متين يمنع التعدي على الأراضي الفلاحية ويضمن حمايتها والمحافظة عليها مهما كانت المسوغات .

فرغم وجود ووضوح الاطار القانوني المرجعي في عملية تحويل الاراضي الفلاحية فإن الواقع الميداني عبر أغلب الولايات يكشف عن وجود تجاوزات أدت الى استهلاك مفرط وغير مسبوق للأراضي الفلاحية ، من طرف السلطات المحلية ، وهذا بخرق القوانين والتنظيمات المعمول بها في هذا الاطار ، وذلك باللجوء الى الحلول السهلة في اقتطاع الأراضي الفلاحية ، وهو ما يناقض الجهود المبذولة من طرف الدولة لتحقيق الأمن الغذائي .

وبالتالي فإن مسؤولية حماية والحفاظ على وجهة الأراضي الفلاحية ، هي مسؤولية السلطات العمومية في الدولة ونجاحها يتوقف على التطبيق الصارم للقانون وعلى رأسها مباشرة المتابعات القضائية ضد المخالفين .

وعليه نقترح النص صراحة في قانون التوجيه العقاري وقانون التوجيه الفلاحي على منع تحويل أراضي المستثمرات الفلاحية والأراضي من صنف الخصب جدا او الخصب نهائيا باعتبارها أصلا نادرا مهما كانت الآلية ، وبالتبعية إلغاء نص المادة 36 من قانون التوجيه العقاري .

حث السلطات المحلية على تجسيد الآليات القانونية الأخرى الكفيلة بإشباع حاجاتها للأراضي من اجل تجسيد المشاريع التنموية والابتعاد عن الحلول السهلة المتمثلة في اقتطاع الاراضي الفلاحية ومن هذه الآليات نذكر :- العمل على تكوين محفظة عقارية (المادة 41 من قانون التهيئة والتعمير) - وضع برنامج لاقتناء الاراضي منسجما مع مخططات التنمية البلدية و الولائية والوطنية (المادة 42 من قانون التهيئة والتعمير) .

الهوامش :

(1) - أنظر القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 ، والمتضمن التوجيه العقاري ج ر عدد 49 ، المعدل والمتمم بالأمر رقم 26/95 المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 الجريدة الرسمية، العدد 55 .

(2) - تنص المادة 23 من قانون 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري على ما يلي : " تصنف الأملاك العقارية على اختلاف أنواعها ضمن الأصناف القانونية الآتية :
- الأملاك الوطنية
- أملاك الخواص أو الأملاك الخاصة
- الأملاك الوقفية

(3) - قانون رقم 29/90 المؤرخ في 01/12/1990 ، المتعلق بالتهيئة و التعمير. ج ر عدد 52 . المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004 ج ر عدد 51 لسنة 2004 .

(4) - أنظر المرسوم التنفيذي رقم 12 / 124 الذي يحدد المناطق ذات الامكانيات الفلاحية التي يعتمد عليها كأساس لحساب اتاوة أملاك الدولة بعنوان حق الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة ج ر عدد 17 لسنة 2012 .

(5) - أنظر المادة 03 من المرسوم نفسه .

(6) - أنظر المادة 04 من المرسوم نفسه

(7) - أنظر المادة 05 و 06 من المرسوم نفسه

(8) - سعدان شطبية ، ادماج الأراضي الفلاحية الوقفية ضمن الأراضي العمرانية في التشريع الجزائري ، مجلو الباحث للدراسات الأكاديمية ، العدد الثالث عشر ، جويلية 2018 ص 824 .

- (9) - أنظر المرسوم التنفيذي رقم 10-22 المؤرخ في 12 جانفي 2010 يتضمن الغاء تصنيف قطع ارض فلاحية وتخصيصها لانجاز مصنع تحلية ماء البحر بوادي السبت ، بلدية قوراية في ولاية تيارزة .
- (10) - سعدان شطبية ، مرجع سابق، ص 823 .
- (11) - أنظر القانون رقم 10/91 المؤرخ في 27 أفريل 1991 ، يتعلق بالأوقاف ج ر العدد 21 السنة 1991، معدل ومتمم بالقانون 07-01 المؤرخ في 2001/05/22 المؤرخ في 1991/04/27 و المتعلق بالأوقاف ج ر العدد 29 السنة 2001 .
- والقانون رقم 10/02 المؤرخ في 2002/12/14 ، ج ر العدد 83 السنة 2002 .
- (12) - أنظر التعليمية الصادرة عن الوزير الأول رقم 002 ، بتاريخ 12 ماي 2013 ، متعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لتلبية الاحتياجات اللازمة المرتبطة بانجاز المشاريع العمومية للتنمية .
- (13) - وهي الممارسات التي كانت محل شكاوى عديدة من طرف المواطنين ، كان اخرها تدخل الحكومة لتغيير موقع انجاز مصنع بيجو للسيارات في ولاية وهران من مدينة الحامول الى مدينة طفراوي .
- (14) - سبقت تعليمية الوزير الأول رقم 003 مؤرخة في 27 ماي 2018 المتعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لتلبية الاحتياجات اللازمة المرتبطة بانجاز المشاريع العمومية للتنمية ، تعليمية صادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 02 مؤرخة في 24 ماي 2018 ، تتعلق بحماية الأراضي الفلاحية ، والتي كان مضمونها مخالفا للتعليمية الأولى بحيث منعت أي عملية تخصيص للأراضي الفلاحية لفائدة مشاريع عمومية خارج اطارها المرجعي المتمثل في أدوات التهيئة والتعمير ، وأن أي اختلال بالنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالأراضي الفلاحية سيكون ماله المتابعة القضائية ضد كل مسؤول عن الجرائم المرتكبة في حق هذه الاراضي حسب ما جاء في التعليمية دائما .

قائمة المراجع:

أولا : النصوص الرسمية

1- الدساتير

- التعديل الدستوري 06 مارس 2016 ج ر عدد 14 .

2/ النصوص القانونية

- 1- قانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، والمتضمن التوجيه العقاري ج ر عدد 49.
- 2- قانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 ، المتعلق بالتهيئة و التعمير. ج ر عدد 52.
- 3- قانون رقم 10/91 المؤرخ في 27 أفريل 1991 ، يتعلق بالأوقاف ج ر العدد 21 السنة 1991.
- 4- أمر رقم 26/95 المؤرخ في 30 ربيع الثاني 1416 هـ/ الموافق لـ 25 سبتمبر 1995 المعدل والمتمم لقانون 25/90 المؤرخ في أول جمادى الأولى 1411 هـ / الموافق لـ 18 نوفمبر 1990 م المتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية، العدد 55 ، بتاريخ 02 جمادى الأولى عام 1416 هـ/ 28 سبتمبر 1995 .
- 5- قانون 07-01 المؤرخ في 2001/05/22 المعدل و المتمم لقانون 10-91 و المؤرخ في 1991/04/27 و المتعلق بالأوقاف ج ر العدد 29 السنة 2001 .
- 6- قانون رقم 10/02 المؤرخ في 2002/12/14 المعدل و المتمم لقانون 10-91 و المؤرخ في 1991/04/27 و المتعلق بالأوقاف ج ر العدد 83 السنة 2002 .
- 7- القانون رقم 05/04 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 ، المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج ر عدد 51 لسنة 2004 .
- 8- قانون رقم 08-16 المؤرخ في 03 أوت 2008، و المتضمن التوجيه الفلاحي ج ر عدد 46.
- 9- القانون رقم 09-09 المؤرخ في 30 ديسمبر 2009 المتضمن قانون المالية لسنة 2010 ج ر عدد 78 لسنة 2009.

10- قانون رقم 10-03 مؤرخ في 15 أوت 2010، يحدد شروط و كفاءات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة ج ر عدد 46 .

11- قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 والمتضمن قانون البلدية ج ر عدد 37 .

3- النصوص التنظيمية

1- المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 يحدد اجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به ج ر عدد 26 .

2- المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 يحدد اجراءات اعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها ج ر عدد 26 .

3 مرسوم تنفيذي رقم 87-96 مؤرخ في 24 فبراير سنة 1996، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية.

4 مرسوم تنفيذي رقم 490-97 مؤرخ في 20 ديسمبر سنة 1997، يحدد شروط تجزئة الأراضي الفلاحية.

5 مرسوم تنفيذي رقم 10-326 مؤرخ في 23 ديسمبر سنة 2010، يحدد كفاءات تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة.

6- المرسوم التنفيذي رقم 12/124 الذي يحدد المناطق ذات الامكانيات الفلاحية التي يعتمد عليها كاساس لحساب اتاوة أملاك الدولة بعنوان حق الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة ج ر عدد 17 لسنة 2012 .

6 مرسوم تنفيذي رقم 14/70 مؤرخ في 10 فيفري 2014 يحدد شروط وكفاءات ايجار الاراضي الوقفية المخصصة للفلاحة ج ر عدد 09 .

رابعا: التعليمات الوزارية

1- التعليمات الصادرة عن الوزير الأول ، رقم 001 صادرة في 10 أفريل 2010 ، متعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لتلبية الاحتياجات اللازمة المرتبطة بأنجاز المشاريع العمومية للتنمية.

2- التعليمات الصادرة عن الوزير الأول رقم 002 ، بتاريخ 12 ماي 2013 ، متعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لتلبية الاحتياجات اللازمة المرتبطة بأنجاز المشاريع العمومية للتنمية .

3- التعليمات الوزارية المشتركة ، رقم 191 المؤرخة في 29 مارس 2011 ، بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة الفلاحة والتنمية الريفية ، المتعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لأنجاز التجهيزات العمومية.

4- تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 02 مؤرخة في 24 ماي 2018 ، تتعلق بحماية الأراضي الفلاحية .

5- التعليمات الصادرة عن الوزير الأول رقم 003 مؤرخة في 27 ماي 2018 المتعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لتلبية الاحتياجات اللازمة المرتبطة بأنجاز المشاريع العمومية للتنمية.

6- المنشور الوزاري رقم 558 الصادر عن وزير الفلاحة والتنمية الريفية بتاريخ 03 سبتمبر 2014 ، تتعلق بحماية الأراضي الفلاحية.

خامسا : القرارات الوزارية

- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 سبتمبر 1992 المتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات. (الجريدة الرسمية عدد 86 مؤرخة في 06 ديسمبر 1992، الصفحة 2196) .

ثانيا: المؤلفات :

1- سماعين شامة ، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري ، دراسة وصفية وتحليلية ، طبعة 2004 ، دار هومة ، الجزائر ، 2004 .

2- رامول خالد ، الاطار القانوني والتنظيمي لأملاك الوقف في الجزائر ، " دراسة مقارنة بأحكام الشريعة الاسلامية مدعمة بأحدث النصوص القانونية والاجتهادات القضائية ، دار هومة ، الجزائر ، 2004 .

ثالثا : المقالات

- سعدان شطبية ، ادماج الأراضي الفلاحية الوقفية ضمن الأراضي العمرانية في التشريع الجزائري ، مجلو الباحث للدراسات الأكاديمية ، العدد الثالث عشر ، جويلية 2018 .