الجمهورية التونسية
مجلس نواب الشعب

تقريـر لجنـة

الفلاحة والأمن الغذائي والتجارة والخدمات ذات الصلة

حول مشروع قانون يتعلق بإتمام القانون عدد 87 لسنة 1983

المؤرخ في 11 نوفمبر 1983 والمتعلق بحماية الأراضي الفلاحية

(عـدد 2014/60)

- **تاريخ إحالة المشروع على اللجنة بمجلس نواب الشعب:** 03 مارس 2015
- **الوثائق المرفقة بالمشروع:** وثيقة شرح الأسباب
- **تاريخ انتهاء الأشغال:** 22 جويلية 2016

رئيس اللجنة: الهادي صولة

نائب رئيس اللجنة: سالم الحامدي **مقرر اللجنة:** محمود القاهري

مقررين مساعدين: الحسين اليحياوي & سماح بوحوّال

نظر اللجنة

- **تاريخ إحالة المشروع على اللجنة:** 03 مارس 2015

- **جلسات اللجنة:**

- جلسة يوم 19 مارس 2015: الاستماع إلى ممثلين عن وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري ووزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية،

- جلسة يوم 21 أفريل 2015: الاستماع إلى ممثلين عن وزارة السياحة حول مشروع القانون،

- جلسة 03 فيفري 2016: مواصلة النقاش،

- جلسة 04 فيفري 2016: مواصلة النقاش،

- جلسة 22 جويلية 2016: الموافقة على مشروع القانون والمصادقة على التقرير.

- **تاريخ إحالة الصيغة الثانية من مشروع القانون: 11 جويلية 2016**

- **تاريخ إنهاء الأشغال:** 22 جويلية 2016

رئيس اللجنة: الهادي صولة

مقرر اللجنة: محمود القاهري

أولا: تقديم مشروع القانون

لقد عرّف القانون عدد 87 لسنة 1983 المؤرخ في 11 نوفمبر 1983 المتعلق بحماية الأراضي الفلاحية كما هو منقح ومتمم بالقانون عدد 104 لسنة 1996 المؤرخ في 25 نوفمبر 1996، الأراضي الفلاحية بأنها كل الأراضي التي وقع تخصيصها لإنتاج فلاحي أو غابي أو التي يمكن أن تكون أرضية لذلك الإنتاج بما فيها تلك الموجودة ضمن أمثلة التهيئة العمرانية والسياحية والصناعية ورتبها حسب أهميتها كمناطق تحجير أو صيانة أو مناطق فلاحية أخرى.

وتم التأكيد من خلال الفصل 10 من القانون المذكور أعلاه على أنه لا يمكن استعمال هذه الأراضي إلا لأغراض فلاحية أو لنشاطات مرتبطة بالاستعمال الفلاحي. وإذا دعت الضرورة إلى استعمال هذه الأراضي لأغراض أخرى، فإن ذلك لا يتم إلا بعد تغيير صبغتها بأمر حكومي.

وبناء على ما سبق، وتبعا لإصدار الأمر عدد 457 لسنة 2007 المؤرخ في 6 مارس 2007 والمتعلق بترتيب المؤسسات السياحية التي تقدم خدمات متمثلة في إيواء الحرفاء ومنها الإقامات الريفية التي تحدث بالمستغلات الفلاحية، فقد أصبح مستوجبا وضع الإطار القانوني الخاص بهذه المؤسسات السياحية عبر إدخال تعديلات على أحكام القانون عدد 87 لسنة 1983 المؤرخ في 11 نوفمبر 1983 المذكور أعلاه في اتجاه إقرار إمكانية إقامة مثل هذه المشاريع على المستغلات الفلاحية.

وعليه، ونظرا لما تكتسيه هذه المشاريع من أهمية في تثمين المنتجات الفلاحية وفي إبراز الثروات البيئية والمخزون الطبيعي وفي إطار تجسيم الإستراتيجية الوطنية الرامية إلى تنويع أنماط الإيواء السياحي، فقد اتجه الرأي إلى إضافة فقرتين خامسة وسادسة إلى الفصل 10 من القانون عدد 87 لسنة 1983 المؤرخ في 11 نوفمبر 1983 المتعلق بحماية الأراضي الفلاحية. وسيمكّن هذا الإجراء من تيسير إقامة هذا الصنف من الأنشطة المتلائمة مع النشاط الفلاحي والمندمجة في المحيط الطبيعي مع المحافظة على الصبغة الفلاحية للعقارات المزمع توظيفها لهذا الغرض.

وتجدر الإشارة إلى أن التجارب المقارنة بيّنت أن هذا الصنف من الأنشطة يكتسي أهمية كبرى بالنظر إلى مساهمته في تنويع النشاط السياحي من جهة وفي تثمين المنتجات الفلاحية ودعم ترويجها مع المحافظة على المحيط الطبيعي من جهة أخرى.

ثانيا: أعمال اللجنة

تعهدت اللجنة بدراسة مشروع هذا القانون واطّلعت على كل الوثائق الخاصة به ومنها التقرير الذي أعدّته لجنة القطاعات الخدماتية التابعة للمجلس الوطني التأسيسي.

واستمعت اللجنة إلى ممثلين عن وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري وعن وزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية وعن وزارة السياحة.

وقد تم التأكيد أن المشروع المعروض يندرج في إطار تجسيم الإستراتيجية الوطنية الرامية إلى تنويع أنماط الإيواء السياحي ويساهم في إضفاء ديناميكية على النشاط السياحي من جهة وفي تثمين المنتوج الفلاحي الوطني ودعم ترويجه من جهة أخرى. كما يمكّن من إبراز الثروات البيئية والمخزون الطبيعي دون المساس بالصبغة الفلاحية للعقارات المزمع توظيفها للغرض.

وقد تمت إثارة جملة من الملاحظات والإشكاليات تمثلت خاصة في ما يلي:

- ضرورة تعديل النص المقترح وذلك لحماية الأراضي الفلاحية وغلق كل المنافذ التي قد تساهم في التوسع العشوائي بأي شكل من الأشكال على حساب الأراضي المخصصة للأنشطة الفلاحية.

- التخوف من التأثير السلبي لهذه المشاريع السياحية على الإنتاج الفلاحي ومن غياب آليات مراقبة تنفيذ هذه المشاريع ومن إمكانية الانحراف به عن أهدافه،

- الإشارة إلى إمكانية أن يكون توجه مشروع القانون نحو تسوية وضعية مشاريع قائمة وليس لإقامة مشاريع جديدة والتساؤل حول نصيب الجهات الداخلية من هذه المشاريع،

- ضرورة توفّر جملة من الضمانات على غرار استثناء مناطق التحجير من إقامة مشاريع سياحية وتحديد المساحات القصوى والجهات المعنية بهذا الصنف من المشاريع،

- ضرورة التفكير في البحث عن مصادر لتمويل هذه المشاريع،

- المطالبة بمدّ أعضاء اللجنة بملامح القرار المشترك المذكور بالفقرة السابعة المزمع إضافتها للفصل العاشر من مشروع القانون.

وأشار ممثلو وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري إلى الدور الاقتصادي الهام لهذه المشاريع في تثمين المنتوج الفلاحي وتنويع النشاط السياحي. كما شدّد ممثلو وزارة السياحة على دور هذه المشاريع في إبراز الثروات البيئية والمخزون الطبيعي دون المساس بالصبغة الفلاحية للعقارات المزمع توظيفها لهذا الغرض وفي إعطاء دفع جديد لتطوير القطاع السياحي في بلادنا. ومن جهتهم، عرّج ممثلو وزارة التجهيز على وجوبية تشريك الوزارة في إبداء الرأي بحكم وجوبية الرأي الفني لإقامة أي مباني وتهيئتها وما يتطلبه ذلك من دراسة شاملة للموقع وكيفية توفير البنية التحتية الضرورية من ماء وكهرباء ومسالك وصرف صحي إلخ. إضافة إلى كونها الجهة المخولة بتغيير صبغة الأراضي في إطار سياسة متكاملة لأمثلة التهيئة. وطلبت اللجنة، تبعا لذلك، من وزارة التجهيز إبداء رأيها وتقديم مزيد من التوضيحات بخصوص مشروع القانون موضوع الدرس. وتلقت أجوبة من الوزارة يمكن تلخيصها في ما يلي:

▪ المقترح الأول: في ضوء تعريف الإقامات الريفية الوارد بالفصل العاشر من الأمر عدد 457 لسنة 2007 المؤرخ في 6 مارس 2007 والمتعلق بترتيب المؤسسات السياحية التي تقدم خدمات متمثلة في إيواء الحرفاء ومكوناتها، واعتبارا إلى أن النشاط الرئيسي لهذه المشاريع يبقى بالأساس سياحيا وغير مرتبط بالنشاط الفلاحي، ما عدا في الجانب المتعلق بالمحيط الطبيعي لهذه المنشآت، فإن المقترح يتمثل في **عدم تعديل القانون المذكور وإخضاع هذه المشاريع إلى تغيير صلوحية العقارات المخصصة لتركيزها وفقا للتشريع الجاري به العمل حاليا** ويمكن حصر تغيير الصبغة في حوزة المنشآت الثابتة والمتعلقة بالنشاط السياحي فقط. كما يُقترح أن **يتم التنصيص على شروط تركيز هذه المنشآت في إطار باب خاص يتم إدراجه ضمن التراتيب العامة للتعمير المصادق عليها بالأمر عدد 2253 لسنة 1999 المؤرخ في 11 أكتوبر 1999.**

▪ **أما المقترح الثاني** فيتمثل في ما يلي: في صورة اتجه الرأي إلى الموافقة على مشروع القانون في الصيغة المقترحة لاعتبارات تهم المنظومة القانونية المنظمة للأراضي الفلاحية وملك الدولة للغابات، فإنه يتعين التنصيص ضمن الفقرة السادسة من الفصل العاشر المقترحة على أن يتم الترخيص في إقامة هذه المشاريع بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالسياحة والوزير المكلف بالتعمير وكذلك التنصيص ضمن الفقرة السابعة المقترحة على أن تضبط بقرار مشترك من الوزير المكلف بالفلاحة والوزير المكلف بالسياحة والوزير المكلف بالتعمير المواصفات الفنية للبناءات المزمع تهيئتها أو إحداثها للغرض. كما يُقترح إضافة فقرة ثامنة إلى الفصل المقترح في ما يلي نصها: "لا يعفى الترخيص المشار إليه أعلاه من ضرورة الحصول على رخصة بناء طبقا لأحكام مجلة التهيئة الترابية والتعمير".

وتجدر الإشارة أن اللجنة طلبت كذلك من رئاسة الحكومة مدّها بملامح الأمر المتعلق بضبط شروط الترخيص لتهيئة بناءات أو إحداث بناءات أو منشآت غير ثابتة بالمستغلات الفلاحية، واقترحت توسيع مشمولات الأمر ليتضمن إضافة المواصفات والشروط الفنية للإقامات الريفية والفضاءات السياحية. كما اقترحت تشريك كل الوزارات المتداخلة في تحديد ملامح الأمر المذكور وهي: الوزارات المكلفة بالفلاحة وبالتجهيز وبالسياحة وبالبيئة.

وتلقت اللجنة جواب رئاسة الحكومة حول المراسلة المذكورة تؤكّد فيه مساهمة كل من وزارة السياحة والصناعات التقليدية ووزارة التجهيز والإسكان والتهيئة الترابية ووزارة البيئة والتنمية المستدامة إلى جانب وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري في إعداد مشروع الأمر التطبيقي. وأرفقت ذلك بالصيغة الجديدة لمشروع القانون المذكور استجابة لمقترح اللجنة. وتجدون في ما يلي جدول مقارنة حول مشروع القانون في صيغتيه الأولى والجديدة.

مشروع القانون المتعلق بإتمام القانون عدد 87 لسنة 1983
المؤرخ في 11 نوفمبر 1983 والمتعلق بحماية الأراضي الفلاحية

الصيغة الأولى	الصيغة الجديدة
فصل وحيد: تُضاف إلى الفصل 10 من القانون عدد 87 لسنة 1983 المؤرخ في 11 نوفمبر 1983 والمتعلق بحماية الأراضي الفلاحية الفقرات خامسة وسادسة وسابعة فيما يلي نصها: الفصل 10: (الفقرات خامسة وسادسة وسابعة) "كما يمكن تهيئة البناءات أو إحداث بناءات أو منشآت غير ثابتة بالمستغلات الفلاحية بهدف بعث مشاريع إقامات ريفية أو فضاءات سياحية مرتبطة بالنشاط الفلاحي شريطة الحصول على ترخيص من الوزير المكلف بالفلاحة بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالسياحة. وتضبط بأمر شروط وإجراءات الحصول على الترخيص المذكور. وتضبط بقرار مشترك من الوزيرين المكلفين بالفلاحة وبالسياحة المواصفات الفنية للبناءات المزمع تهيئتها أو إحداثها للغرض".	فصل وحيد: تُضاف إلى **أحكام** الفصل 10 من القانون عدد 87 لسنة 1983 المؤرخ في 11 نوفمبر 1983 والمتعلق بحماية الأراضي الفلاحية **فقرتان خامسة وسادسة** فيما يلي نصهما: الفصل 10: **(الفقرات خامسة وسادسة)** "كما يمكن تهيئة البناءات **القائمة** أو إحداث بناءات أو منشآت غير ثابتة بالمستغلات الفلاحية بهدف بعث مشاريع إقامات ريفية أو فضاءات سياحية مرتبطة بالنشاط الفلاحي شريطة الحصول على ترخيص من الوزير المكلف بالفلاحة بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالسياحة. وتضبط شروط وإجراءات الحصول على الترخيص المذكور والمواصفات الفنية لتلك البناءات بأمر **حكومي باقتراح من الوزير المكلف بالفلاحة بعد أخذ رأي الوزراء المكلفون بالسياحة والتجهيز والبيئة**".

هذا وقد وجّهت اللجنة كذلك أسئلة كتابية إلى وزير البيئة والتنمية المستدامة تعلقت بالتأثيرات البيئية المحتملة لإقامة مثل هذه المشاريع وانعكاسها على الموارد الطبيعية وشروط إنجازها والإجراءات المقترحة للحد من انعكاساتها السلبية المحتملة. كما طلبت رأي وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية حول إمكانية إقامة هذه المشاريع على أراضي على ملك الدولة والشروط الواجب التقيّد بها في حال توفر هذه الإمكانية.

حيث أكّدت وزارة البيئة والتنمية المستدامة في إجابتها أنه يتوجب، قبل اختيار المشاريع على الأراضي الفلاحية، التثبت في اختيار الموقع المزمع استغلاله وتفادي المناطق المهددة بالفيضانات والأخطار الطبيعية وتفادي انتصاب هذه الوحدات في مناطق عبور الحيوانات أو مناطق توالدها. كما اقترحت جملة من الإجراءات لتفادي تلوث الهواء والزراعات وتناثر النفايات وتلوث التربة وتمكّن من خلق تناغم مع المحيط الطبيعي والمنظر الجمالي للمنطقة.

وأفادت وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية أن العقارات المعنية هي أراضي معدّة للإنتاج الفلاحي أو التي يمكن أن تصبح صالحة لذلك الانتاج وأن أوجه استغلالها تقتصر على حالات التخصيص والكراء وحق الانتفاع. إضافة إلى أن بعث مثل هذه المشاريع بالمستغلات الفلاحية يعدّ نشاطا ثانويا ولن يؤثر على النشاط الرئيسي. كما اقترحت الوزارة التنصيص على مجال انطباق مشروع القانون المعروض بالنسبة للعقارات الدولية الفلاحية وحصره في حدود المستغلات الدولية الفلاحية المسوغة لفائدة شركات الإحياء والتنمية الفلاحية باعتبار تمتعها بمدة كراء يمكن أن تصل إلى 40 سنة تساعدها على تعاطي هذا النشاط وتتوفر لديها موارد مالية تمكنها من الاستثمار اللازم. كما اقترحت التنصيص على أن ترخيص الوزير المكلف بالفلاحة يتم بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالسياحة ورأي الوزير المكلف بأملاك الدولة إذا تعلق الأمر بعقار دولي فلاحي.

وبعد الاطلاع على مشروع الأمر الحكومي، أبدى النواب جملة من الملاحظات تمحورت حول ما يلي:

- التساؤل حول النسبة الممكنة من المساحة المغطاة لإقامة البناءات والمنشآت،
- المطالبة بضرورة أن تكون الإقامات المحدثة في إطار هذا المشروع غير ثابتة،
- المطالبة بإضافة ممثل عن وزارة الداخلية كعضو ضمن تركيبة اللجنة المكلفة بإسناد التراخيص لبعث مستغلة فلاحية لغاية استغلالها لغرض سياحي،
- تحديد العلو الأقصى بطابقين قد يكون فيه اعتداء على الخصوصيات الطبيعية بما أنه سيتجاوز علو الأشجار،
- ضرورة التنصيص على مناطق التحجير صلب الأمر الحكومي المطبق للقانون.
- التعرض إلى نقطة المساحة الدنيا للمستغلة الفلاحية التي يمكن أن تقام عليها هذه المشاريع: حيث أيّد عدد من النواب التوجه القائم على أن لا تقل المساحة عن 5000 م^2 بما يمكّن صغار الفلاحين من الاستفادة من هذه المشاريع ويساهم في تنشيط المناطق الداخلية واستيعاب جانب من البطالة، كما يخوّل احترام خصوصيات بعض الجهات المعروفة بصغر المساحات الفلاحية واستغلال المناطق المتاخمة للجبال وللعيون الإستشفائية. من جهة أخرى اعتبر بعض النواب أن الفصل المذكور يتناقض مع القوانين السارية المفعول والمتعلقة بإحداث إقامة سكنية خاصة في أرض فلاحية والذي يتطلب مساحة دنيا تقدر بـ 1 هك بما يمكّن من تثمين المنتوجات الفلاحية والحيلولة دون كثافة المشاريع (مستغلة بجانب أخرى) وما لها من مخاطر بيئية.

هذا، وبناء عل طلب من اللجنة، أحالت رئاسة الحكومة صيغة جديدة لمشروع القانون تلغي وتعوض الصيغة المعروضة سابقا. وقد تم ضمن هذا المشروع الاستجابة لمقترح اللجنة القاضي باستثناء المستغلات الفلاحية المدرجة ضمن منطقة التحجير من المناطق التي يمكن أن تقام عليها المشاريع آنفة الذكر.

هذا وتلقت اللجنة كذلك مشروع الأمر الحكومي المتعلق بضبط شروط وإجراءات الترخيص لتهيئة بناءات أو إحداث بناءات أو منشآت غير ثابتة بالمستغلات الفلاحية بهدف بعث مشاريع إقامات ريفية أو فضاءات سياحية مرتبطة بالنشاط الفلاحي وضبط المواصفات الفنية لتلك البناءات والمنشآت. حيث تم التنصيص خاصة على أن لا تقل مساحة المستغلة الفلاحية المعنية عن هكتار واحد وأن لا تتجاوز نسبة المساحة المخصصة لإحداث البنايات أو تهيئتها 10% من المساحة الجملية وفي كل الأحوال لا تتجاوز المساحة الجملية المغطاة المخصصة للغرض 1000 م^2 على أن تأخذ بعين الاعتبار مساحة البنايات الموجودة من قبل عند احتساب المساحة المزمع بناؤها والمعدة لنفس الغرض. كما تضمن مشروع الأمر شرط أن لا يتعدّى علو البناءات المزمع إحداثها أو تهيئتها الطابق الواحد.

ثالثا: توصيات اللجنة

- توفير البنية التحتية اللازمة وكافة المرافق والخدمات المرتبطة بالصحة والسلامة والأمن بما يمكّن من تأهيل المناطق الفلاحية للحفاظ على المحيط الطبيعي وتيسير استغلال المشاريع المزمع إنجازها،

- تطوير وتجميع النصوص التشريعية المتعلقة بالأراضي الفلاحية في شكل مجلة بغاية المحافظة على الموارد الطبيعية ومنع الاعتداءات والتوسعات العشوائية،

- إسناد الحوافز والامتيازات الضرورية للتشجيع على بعث مثل مشاريع سياحية مرتبطة بالنشاط الفلاحي،

- الحرص على أن تستجيب المشاريع المنجزة إلى متطلبات ديمومة النشاط الفلاحي للمستغلة والمحافظة على الثروات الطبيعية والخصوصيات البيئية والثقافية،

- إيلاء البعد الفني والجمالي العناية الكافية من خلال اختيار الشكل المعماري المتناسق وخصوصيات الموقع.

رابعا: قرار اللجنة

قررت اللجنة الموافقة على مشروع القانون المعروض معدلا وتوصي الجلسة العامة بالمصادقة عليه.

رئيس اللجنة	مقرر اللجنة
الهـادي صولـة	محمود القاهري