

استغلال العقار الفلاحي الخاص في إطار نظام الحلول

Exploitation de la propriété agricole privée dans le cadre du système de Substitution

Exploitation of Private Farm Property Under the Substitution System

تاريخ قبول المقال للنشر : 22/05/2018

تاريخ إرسال المقال : 26/02/2018

د. حسونة عبد الغني / جامعة محمد خيضر - بسكرة

ملخص :

إن الأصل في الحقوق هو ممارستها بكل حرية إن على مستوى استعمالها أو استغلالها أو التصرف فيها، ولا يحد من هذه الحرية إلا ما تعلق بالنظام العام بمختلف مدلولاته، وفي هذا السياق وخروجا عن القاعدة العامة في ممارسة الحقوق بكل حرية، وضع المشرع الجزائري قيد على أحد صور هذه الحقوق وهو حق الملكية المنصب على الأراضي الفلاحية، حيث رتب على عدم استغلال صاحب الحق العيني العقاري لأرضه الفلاحية، حلول الدولة محله مباشرة استغلال هذه الأرض وذلك من خلال هيئاتها المعتمدة المنشأة لهذا الغرض، وهذا نظرا للوظيفة الاجتماعية والاقتصادية للأراضي الفلاحية القائمة على فكري الأرض لمن يخدمها في إطار الوظيفة الاجتماعية، وترك الأرض بدون استغلال يؤثر سلبا على الاقتصاد في إطار الوظيفة الاقتصادية للأرض الفلاحية.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا الحل يستند إلى أساس قانوني وأخر اقتصادي، حيث يرتكز الأول على مقتضيات المادة 48 من القانون 25-90 المتعلق بالتوجيه العقاري، والتي تشير إلى أنه يشكل الاستثمار الفعلي والمباشر أو غير المباشر واجبا على كل مالك حقوق عينية عقارية، أو حائزها وعلى كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس حيازة ذلك عموما، أما الأساس الثاني أو الاقتصادي فيعود تفعيل استغلال العقار الخاص في إطار فكرة الحل بشكل أساسي إلى فكرة تحقيق الأمن الغذائي للبلاد، والذي لا يمكن أن يتحقق ما لم يتم استغلال كل الإمكانيات البشرية والمادية المتصلة بالعقارات الفلاحية، وعلى رأس هذه الإمكانيات المادية يتربع الاستغلال الأمثل للأراضي الفلاحية التي تتوفر عليها البلاد.

في سياق ضمان عدم التعسف في استعمال السلطة من قبل هيئات ومؤسسات الدولة للمساس بحق الملكية الفلاحية الخاصة في إطار نظام الحلول، ضبط المشرع الجزائري أعمال هذا النظام بضرورة احترام جملة ضوابط تبدأ بضرورة التيقن والتأكد من قيام حالة عدم الاستغلال بشروطها من قبل اللجنة المنشأة خصيصا لهذا الغرض، وذلك باتباع مجموعة إجراءات وتدابير تنظيمية.

فإذا ثبت عدم استغلال أرض فلاحية معينة والذي يقصد به وفقا لما نص عليه المشرع الجزائري من خلال المادة 49 من قانون التوجيه العقاري بأنه : كل قطعة أرض فلاحية تثبت بشهرة علنية أنها لم تستغل استغلالا فعليا مدة موسمين فلاحيين متعاقبين على الأقل، يعذر المالك أو حائز الحق العيني العقاري بمباشرة استغلالها في مهلة تتجاوب مع قدرات الأرض والشروط الفلاحية والمناخية للمنطقة التي توجد بها الأراضي، غير أن المهلة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يمكن أن تتجاوز 06 أشهر مهما يكن موقع الأرض وطبيعتها، وإذا بقيت الأرض غير مستثمرة لدى انتهاء الأجل القانونية المحددة من قبل اللجنة وفقا لما سبق بيانه تقوم الهيئة العمومية المخولة لهذا الغرض والمتمثلة في الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بوضع الأرض حيز الاستثمار لحساب وعلى نفقة المالك أو الحائز الظاهر إذا كان المالك الحقيقي غير معروف، أو عرض الأرض للتأجير وإما أو بيع الأرض إذا كانت خصبة جدا أو خصبة.

الكلمات المفتاحية : العقار الفلاحي، الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، الأمن الغذائي

Résumé ;

La règle fondamentale est de jouir et de disposer de ses droits librement. Cette règle n'a de limite que les impératifs de la sauvegarde de l'ordre public. Le législateur algérien lui a apporté une exception, qui de substituer l'état au détenteur de droits réels sur le foncier agricole, en cas d'inexploitation de celui-ci, au travers d'établissements créés à cet effet. Cela est justifier par la fonction sociale et économique de la terre agricole dans le cadre du principe de la terre appartient à ceux qui la travaillent, et les effets négatifs sur l'économie nationale de la jachère.

Il est à noter que la substitution se fonde sur des bases juridiques et économiques, notamment l'article 48 de la loi 90-25 portant orientation foncière, qui stipule que l'exploitation effective directe ou indirecte des terres agricoles constitue une obligation pour tout propriétaire ou détenteur de droits réels immobiliers et de manière générale toute personne physique ou morale qui en exerce la possession. La base économique est l'efficacité de l'exploitation du foncier agricole privé, par la substitution de l'état afin d'assurer la sécurité alimentaire du pays en mobilisant toutes les ressources humaines et matérielles en relation avec la terre agricole et principalement son exploitation optimale.

Dans le but d'éviter tout abus de pouvoir, ou atteinte à la propriété privé, de la part des organismes étatique, le législateur a mis en place un ensemble de règles qui permettent entre autre de s'assurer de la non exploitation de la terre agricole par une commission crée à cet effet, et en suivant des procédures règlementaires.

S'il est constaté qu'une terre agricole est non exploitée au sens de l'article 49 de la loi d'orientation foncière, durant deux campagnes agricoles successives, il est procédé à la mise en demeure de l'exploitant à l'effet de reprendre l'exploitation dans des délais compatibles avec les capacités de la dite terres et les conditions climatiques de la région. Lorsqu'à l'expiration du délai, spécifiée par le Bureau National des Terres Agricoles, la terre demeure inexploitée, il est procédé soit à la mise en exploitation au frais et pour compte du propriétaire ou du possesseur apparent lorsque le propriétaire n'est pas connu, ou à une mise à bail, ou une mise en vente si la terre est à potentialité élevée ou bonne.

Mots clés: foncier agricole ; office national des terres agricoles ; Sécurité alimentaire

Abstract

Originally, rights are to be exercised freely, whether at the level of use, exploitation or disposition, and this freedom only restricted with regard to public order in its various meanings; in this context and out of the general rule of freely rights' exercise, the Algerian legislator put a constraint on one of the pictures of these rights, which is the right of ownership over agricultural lands, where he arranged for not exploiting his right kind of real estate for farming land, by the State of directly exploiting this land through its approved bodies established for this purpose, and this is due to the social and economic function of agricultural land based on the idea whose land serves under the social function, and leave earth without exploitation negatively affects the economy under the economic function of agricultural land.

It should be noted that these solutions are based on legal and economic basis. The first is based on the requirements of Article 48 of Law 9025- on Real Estate Directive, which indicates that the actual, direct or indirect investment is a duty on every owner rights in real estate, or its holder, and to any natural or legal person exercising such possession in general. The economic basis is to activate the exploitation of the private property in the framework of the idea of direct

exploitation by the state mainly to the idea of achieving food security of the country, which cannot be achieved unless all human and material potentials are optimized to serve all agricultural land that is available in the country.

In the context of ensuring prevention of abuse of authority by state bodies and institutions to undermine the right of private property within the framework of the system of direct exploitation, the Algerian legislator has set the implementation of this system to the need to respect a set of controls starting with the need to ascertain and ensure that the state of non-exploitation of its conditions by the committee established specifically for this purpose, following a set of procedures and regulatory measures.

If it is proved that a certain agricultural land is not used and that it is intended in accordance with the provisions of the Algerian legislator through Article 49 of the Real Estate Directive: A farmer who publicly proves that he has not actually exploited for at least two successive agricultural seasons, the landlord or holder of real property rights to take advantage of them in a time that is responsive to the land's capabilities and the agricultural and climatic conditions of the area in which the lands are located. However, the period provided for in paragraph 1 of this Article shall not exceed 6 month regardless of the location and nature of the earth.

If the land remains unexploited at the end of the legal term specified by the Committee, as stated above, the public body authorized for this purpose, which is represented by the National Bureau of Agricultural Lands, shall put the land into investment for the account and at the expense of the owner or the apparent holder if the real owner is not known, or offer land for lease and either sell or land if it is very fertile or fertile.

Keywords: Agricultural real estate; National Office of Agricultural Land; Food security .

مقدمة :

إن الأصل في الحقوق هو ممارستها بكل حرية إن على مستوى استعمالها أو استغلالها أو التصرف فيها، ولا يحد من هذه الحرية إلا ما تعلق بالنظام العام بمختلف مدلولاته، وفي هذا السياق وخروجاً عن القاعدة العامة في ممارسة الحقوق بكل حرية، وضع المشرع الجزائري قيد على أحد صور هذه الحقوق وهو حق الملكية المنصب على الأراضي الفلاحية، حيث رتب على عدم استغلال صاحب الحق العيني العقاري لأرضه الفلاحية، حلول الدولة محله مباشرة استغلال هذه الأرض وذلك من خلال هيئاتها المعتمدة المنشأة لهذا الغرض، وفق نظام قانوني محدد.

وفي سياق ضمان عدم التعسف في استعمال السلطة من قبل هيئات ومؤسسات الدولة للمساس بحق الملكية الفلاحية الخاصة في إطار نظام الحلول، ضبط المشرع الجزائري أعمال هذا النظام بضرورة احترام جملة ضوابط تبدأ بضرورة التيقن والتأكد من قيام حالة عدم الاستغلال بشروطها من قبل اللجنة المنشأة خصيصاً لهذا الغرض، وذلك باتباع مجموعة إجراءات وتدابير تنظيمية.

فإذا ثبت عدم استثمار أرض فلاحية يعذر صاحب العقار ليستأنف استثمارها، وإذا بقيت الأرض غير مستثمرة لدى انتهاء الأجل القانونية المحددة من قبل اللجنة تقوم الهيئة العمومية المخولة لهذا الغرض والمتمثلة في الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، تعمل الدولة من خلال هذا الأخير على اتخاذ تدبير من هذه التدابير إما وضع الأرض حيز الاستثمار لحساب وعلى نفقة المالك أو الحائز الظاهر إذا كان المالك الحقيقي غير معروف أو عرض الأرض للتأجير أو بيع الأرض إذا كانت خصبة جداً أو خصبة.

وفي هذا الإطار تتمحور إشكالية هذا البحث حول ماهية الضوابط المعتمدة من

قبل المشرع الجزائري لتفعيل استغلال العقار الفلاحي الخاص في إطار فكرة الحلول ؟

إن الإجابة على هذه الإشكالية تقودنا إلى معالجة موضوع هذا البحث من خلال المحاور الثلاث الآتية :

المحور الأول : أساس تفعيل استغلال العقار الفلاحي الخاص في إطار نظام الحلول .

المحور الثاني : معاينة عدم استغلال العقار الفلاحي كمرحلة سابقة على الحلول .

المحور الثالث: النتائج المترتبة على عدم استغلال العقار الفلاحي الخاص .

المحور الأول : أساس تفعيل استغلال العقار الفلاحي الخاص في إطار نظام الحلول

إن الأصل في الحقوق هو ممارستها بكل حرية إن على مستوى استعمالها أو استغلالها أو التصرف فيها، ولا يحد من هذه الحرية إلا ما تعلق بالنظام العام بمختلف مدلولاته، وفي هذا السياق وخروجاً عن القاعدة العامة في ممارسة الحقوق بكل حرية، وضع المشرع الجزائري قيد على أحد صور هذه الحقوق وهو حق الملكية المنصب على الأراضي الفلاحية، حيث رتب على عدم استغلال صاحب الحق العيني العقاري لأرضه الفلاحية، حلول الدولة محله مباشرة استغلال هذه الأرض وذلك من خلال هيئاتها المعتمدة المنشأة لهذا الغرض، وفق نظام قانوني

محدد، غير أن التساؤل الذي يطرح نفسه في هذا الصدد يتمحور حول الأساس الذي تستند فيه إلى هذا الحل.

أولا: التعسف في استعمال الحق كأساس قانوني لتفعيل نظام الحلول

إذا كان القانون المدني يخول للمالك الحرية في استغلال ملكيته من عدمها، فإن قانون التوجيه العقاري جاء بمبدأ جديد وهو الالتزام باستغلال الأراضي الفلاحية، وبالتالي وضع قيد على الملكية الخاصة، وهذا نظرا للوظيفة الاجتماعية والاقتصادية للأراضي الفلاحية القائمة على فكرتي الأرض لمن يخدمها في إطار الوظيفة الاجتماعية، و ترك الأرض بدون استغلال يؤثر سلبا على الاقتصاد في إطار الوظيفة الاقتصادية للأرض الفلاحية.

حيث جاء في قانون التوجيه العقاري في مادته 48¹ بمفهوم جديد ومغاير لنظرية التعسف في استعمال الحق المنصوص عليها في أحكام القانون المدني، إذ أنها اعتبرت عدم استغلال الأراضي الفلاحية بمثابة تعسف في استعمال الحق، وهذا الموقف الجديد أملتة الوظيفة الاجتماعية والاقتصادية المنوطة بالأراضي الفلاحية.

لقد كانت غاية الإرادة التشريعية من تقرير هذا المبدأ هو تحقيق الاكتفاء الذاتي في الميدان الغذائي ونظرا إلى الأهمية الاقتصادية والوظيفة الاجتماعية المنوطة بالأراضي الفلاحية، يشكل عدم استثمار الأراضي الفلاحية فعلا تعسفيا في استعمال الحق، وكما هو مقرر قانونا فإن التعسف في استعمال الحق يبني بالأساس لاسيما على إحدى الحالات الثلاث التالية، الأولى إذا وقع الاستعمال بهدف الإضرار بالغير والثانية إذا كان هذا الاستعمال يرمي على الحصول على فائدة قليلة بالنسبة للضرر الناشئ بالنسبة للغير، أما الثالثة فتتمثل فيما إذا كان هذا الاستعمال يستهدف تحقيق غرض غير مشروع².

حيث أن الجزاء المقرر في هذه الصورة من التعسف ليس جبر الضرر عن طريق التعويض كما هو مقرر في نظرية التعسف في استعمال الحق المنصوص عليه في القانون المدني، بل مقرر له جزاءات أخرى قد تصل إلى تجريد المالك من ملكيته³

وفي ذات السياق وطبقا للمادة 48 من القانون 25-90 سابقة الذكر، يشكل الاستثمار الفعلي والمباشر أو غير المباشر واجبا على كل مالك حقوق عينية عقارية، أو حائزها وعلى كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس حيازة ذلك عموما.

ومن الواضح أن المشرع الجزائري في هذا الصدد قد أخذ بما ذهب إليه أحكام الشريعة الإسلامية التي ترفض ترك الموارد بلا استغلال، وقد تصل عقوبة ذلك إلى حد إسقاط صفة الملكية على ممن يحتجز الأرض بدعوى إعمارها ثم لا يفعل ذلك ثلاث سنين، فيتم نقل تلك الملكية للقادر على الاستفادة بتلك الأرض، فلا مجال لملكية تعطل الموارد في الإسلام⁴

ثانيا: تحقيق الأمن الغذائي كأساس اقتصادي لتفعيل نظام الحلول

يعود الأساس الاقتصادي لتفعيل استغلال العقار الخاص في إطار فكرة الحل بشكل أساسي إلى فكرة تحقيق الأمن الغذائي للبلاد، والذي لا يمكن أن يتحقق ما لم يتم استغلال كل الإمكانيات البشرية والمادية المتصلة بالعقارات الفلاحية، وعلى رأس هذه الإمكانيات المادية

يتربع الاستغلال الأمثل للأراضي الفلاحية التي تتوفر عليها البلاد. هذا ويعرف الأمن الغذائي طبقا لقانون التوجيه الفلاحي بأنه حصول ووصول كل شخص بسهولة وبصفة منتظمة إلى غذاء سليم وكافي يسمح له بالتمتع بحياة نشيطة⁵ كما يعرف الأمن الغذائي أيضا بأنه هو قدرة الدولة على تأمين الغذاء لمواطنيها سواء كان بالإنتاج المحلي أو الاستيراد الأمن غير المتعرض للتذبذب أو الأخطار من الخارج⁶ وتجدر الإشارة إلى أن الأمن الغذائي للبلاد يتأثر بشكل أساسي بالنمو الديمغرافي للسكان حيث يشهد سكان الجزائر نسبة نمو متزايدة بالمقارنة بمعدلات متوسط زيادة الإنتاج الزراعي لا سيما الاستراتيجي منه على نحو الحبوب.

ومن المعروف أن تدهور أوضاع الأمن الغذائي في أي دولة تؤثر في القرار السياسي لهذه الأخيرة، وتزيد من فعالية استخدام الغذاء كسلاح من جانب الدول المصدرة له أو المانحة للمعونة الغذائية، وتاريخ الاقتصاد السياسي والعلاقات الدولية تشير إلى أي حد تم استخدام الغذاء كأداة من أدوات النفوذ، أو كحافز لدعم نمط من السلوك السياسي، وذلك بسبب المعونات أو التهديد بسحبها كعقوبة سياسية كما حدث في مصر بعد يونيو 1967 عندما وافق مجلس الشيوخ الأمريكي على وقف اتفاقيات فائض الحاصلات الزراعية، كعقوبة بحجة قيام مصر بأعمال عدوانية ضد الولايات المتحدة وأصدقائها.⁷

المحور الثاني : معاينة عدم استغلال العقار الفلاحي كمرحلة سابقة على الحلول

في سياق ضمان عدم التعسف في استعمال السلطة من قبل هيئات ومؤسسات الدولة للمساس بحقوق الملكية الفلاحية الخاصة في إطار نظام الحلول ، ضبط المشرع الجزائري أعمال هذا النظام بضرورة احترام جملة ضوابط تبدأ بضرورة التيقن والتأكد من قيام حالة عدم الاستغلال بشروطها من قبل اللجنة المنشأة خصيصا لهذا الغرض، وذلك بإتباع مجموعة إجراءات وتدابير تنظيمية.

أولا : مفهوم عدم استغلال العقار الفلاحي

يعد عدم استغلال الأراضي الفلاحية عبارة عن الوجه السلبي للاستغلال ، والذي عرفه المشرع الجزائري من خلال المادة 49 من قانون التوجيه العقاري على أنه : كل قطعة أرض فلاحية تثبت بشهرة علنية أنها لم تستغل استغلالا فعليا مدة موسمين فلاحيين متعاقبين على الأقل .

من خلال تحليل المادة 49 المذكورة أعلاه نجد أن المشرع الجزائري عرف عدم استغلال الأراضي الفلاحية من خلال العناصر التالية :⁸

1- اشتراط الاستغلال الفعلي للأراضي الفلاحية، وعلى أساسه يجب أن يكون عدم الاستغلال -فعليا ليتحقق ويتأكد عدم الاستغلال. إلا أن ما يلاحظ على هذا الأمر هل يقصد به عدم الاستغلال الكلي للأرض الفلاحية أم يختلف الأمر فيما إذا لو كان هناك استغلال جزئي فقط.

2- عدم الاستغلال يعني كل الأنشطة غير الفلاحية الممارسة على الأراضي الفلاحية من- نشاطات

تغير وجهة الأرض الفلاحية وتمس طابعها الفلاحي، وهذه المعاملات محل مراقبة خاصة فيما يتعلق بعمليات تجزئة الأراضي الفلاحية، والتي من شأنها أن تؤدي إلى تغيير وجهة الأرض الفلاحية.

3- عدم الاستغلال يشمل جميع الأراضي الفلاحية الخاصة بمختلف أنواعها وتصنيفاتها.
4- توفر العلنية والتأكيد في عدم الاستغلال.

5- عدم الاستغلال مقترن بمدة زمنية وهي موسمين فلاحيين متتالين وفي هذا الإطار يمكن القول أنه عادة ما يلجأ الفلاحون إلى إراحة الأرض بعدم استغلالها موسما فلاحيا ثم العودة إلى استغلالها في الموسم الموالي، وخاصة إذا ما تعلق الأمر بالأراضي المخصصة لزراعة الحبوب وهي الزراعة الغالبة في الجزائر، وبالتالي فعدم الاستغلال لمدة سنة حالة عادية لكن امتداده لسنة ثانية يجعل من سلوك الفلاح سلوكا غير مبرر، ويضعه موضع المتخلي عن الاستغلال.

ثانيا : الهيئة المعنية بمعاينة عدم استغلال العقار الفلاحي الخاص

طبقا للمادة 50 من القانون 90-25 المذكور آنفا، أنشأ المشرع الجزائري لمعاينة عدم الاستثمار الفعلي للأراضي الفلاحية طبقا لما هو منصوص عليه في المادتين 48 و 49 أعلاه، هيئة خاصة، يحدد تكوينها وإجراءات عملها عن طريق التنظيم، وتطبيقا لهذه المادة (50)، صدر المرسوم التنفيذي 97-484 الذي يضبط تشكيلة الهيئة الخاصة وكذا إجراءات إثبات عدم استغلال الأراضي الفلاحية. (9)

وتجدر الإشارة إلى أن مجال تطبيق هذا المرسوم طبقا للمادة 02 منه يسري على الأراضي الفلاحية غير المستغلة الخاضعة للقانون الخاص، لتبقى الأراضي الفلاحية غير المستغلة التابعة للأمالك الخاصة للدولة خاضعة لأحكام المادة 28 من القانون 10-03 المحدد لشروط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة. وفي هذا الإطار تؤسس اللجنة المنصوص عليها في إطار المرسوم التنفيذي 97-484 أعلاه على مستوى كل ولاية وتشكل من الأشخاص التالية: ¹⁰.

- مدير المصالح الفلاحية للولاية .
- المدير الولائي للديون الوطني للأراضي الفلاحية .
- عضو من الغرفة الفلاحية الولائية يعينه رئيسه .
- يعين أعضاء اللجنة بقرار من الوالي المختص إقليميا لمدة 03 سنوات، ويمكنها الاستعانة بكل شخص من شأنه مساعدتها في أشغالها.

حيث تجتمع هذه اللجنة مرة واحدة في الشهر في دورة عادية بناء على استدعاء من رئيسها، كما يمكن أن تجتمع كلما دعت الحاجة إلى ذلك في دورات غير عادية، وتقوم اللجنة أثناء اجتماعها الأول بضبط نظامها الداخلي واتخاذ التدابير التي تراها ضرورية للعمل بها وفقا

لما نصت عليه المادة 04 من ذات المرسوم.

ثالثا: إجراءات معاينة عدم استغلال العقار الفلاحي الخاص

- في إطار ممارسة مهامها وصلاحياتها، تثبت اللجنة حالة عدم استغلال الأراضي الفلاحية بناء على التحقيقات المتخذة:
- بمبادرة من أعضائها
 - من المصالح الفلاحية
 - بناء على إخطار من أي شخص.

وتلزم في جميع الحالات بإجراء التحقيقات اللازمة وتعد بمقتضاها محضر إثبات حالة توجهه إلى الوالي وإلى الوزير المكلف بالفلاحة¹¹.

وعندما تثبت اللجنة عدم استغلال أرض فلاحية تعذر المالك أو حائز الحق العيني العقاري بمباشرة استغلالها في مهلة تتجاوب مع قدرات الأرض والشروط الفلاحية والمناخية للمنطقة التي توجد بها الأراضي، غير أن المهلة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يمكن أن تتجاوز 06 أشهر مهما يكن موقع الأرض وطبيعتها¹².

وبانقضاء الأجل الذي حددته اللجنة ولم يباشر المالك أو حائز الحق العيني العقاري استغلال الأرض، يعذر مرة أخرى لوضعها قيد الاستغلال خلال سنة واحدة، ويتعين على اللجنة خلال مدة الإعذار الثاني، طلب الأسباب التي حالت دون استغلال الأرض حيث يتم إرسال الإعذار الأول في رسالة موصى عليها أما الإعذار الثاني فيتم إرساله عن طريق محضر قضائي وفقا لما نص عليه المشرع من خلال المادتين 07 و 08 من المرسوم التنفيذي 97-484 سالف الذكر.

على الرغم من قيام المشرع الجزائري من خلال أحكام المرسوم التنفيذي 97-484 سالف الذكر، بضبط المدة الزمنية التي يتعين على صاحب الحق العيني في العقار الفلاحي العودة خلالها إلى استغلال عقاره الفلاحي قبل تفعيل نظام الحلول على هذا الأخير، إلا أن هذه المدة راعى فيها المشرع الجزائري قدرات الأرض والشروط الفلاحية والمناخية للمنطقة التي توجد بها الأراضي، وهو ما يعمل على تحقيق فكرة التوازن بين احترام الحقوق والحريات الفردية من خلال تمكين صاحب الحق العيني العقاري في استغلال حقه في الظروف التي يراها مناسبة بما يحقق له أكبر المنافع من جهة، وبين حماية المصلحة الجماعية لما تمثله الأرض الفلاحية من أهمية اقتصادية واجتماعية بشكل يؤدي عدم استغلالها إلى حرمان البلاد من أمنها الغذائي.

كما يلاحظ أن المشرع الجزائري قد اعتمد في إعذاره لصاحب الحق العيني العقاري بضرورة إعادة استغلاله لعقاره الفلاحي من خلال إعذارين، الأول إداري والثاني قضائي، حيث يمكن الإعذار الثاني عن طريق المحضر القضائي من تأكيد تبليغ الإعذار، وكذا تحديد ظروف

هذا التبليغ، مما يجعل الإجراءات اللاحقة على هذا الإعدار والخاصة بالحلول سليمة قانونا. وعلى ضوء ذلك تقوم اللجنة بإبلاغ الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بغرض تطبيق التدابير المقررة وفقا لأحكام المادة 51 من القانون 25-90¹³.

المحور الثالث: النتائج المترتبة على عدم استغلال العقار الفلاحي الخاص

إذا ثبت عدم استثمار أرض فلاحية يعذر صاحب العقار ليستأنف استثمارها، وإذا بقيت الأرض غير مستثمرة لدى انتهاء الأجل القانونية المحددة من قبل اللجنة وفقا لما سبق بيانه تقوم الهيئة العمومية المخولة لهذا الغرض (الديوان الوطني للأراضي الفلاحية) بما يأتي: أولاً: وضع الأرض حيز الاستثمار لحساب وعلى نفقة المالك أو الحائز الظاهر

إذا كان المالك الحقيقي غير معروف

وفي هذا الإطار نشير إلى أن المشرع الجزائري لم يبين الكيفية القانونية التي توضع بها الأرض حيز الإستثمار، هل تتمّ بمنح الاستغلال لفلاحين المجاورين، أم يأخذ الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، على عاتقه عملية الإستثمار لحساب المالك وعلى نفقته؟¹⁴ كما نشير إلى أن وضع الأرض حيز الاستثمار أو التأجير المشار إليه في المادة 51 أعلاه مخصص للحالات التي يكون فيها المالك لأسباب قاهرة عاجزا مؤقتا على استغلال الأراضي المقصودة، ويمكن أن يطرأ هذا الإجراء بمجرد تبليغ الإنذار.

ثانياً: عرض الأرض للتأجير

خلافاً لأحكام قانون الثورة الزراعية الملغى الذي كان يمنع تأجير الأراضي الفلاحية إعمالاً لفكرة الأرض لمن يخدمها¹⁵، كفل قانون التوجيه العقاري إمكانية تأجير الأرض الفلاحية في إطار ترقية الاستثمار المنتج وتحسين هيكل العقار، مع ضرورة انسجام مدة الإيجار مع هذه الأهداف الأخيرة، كما استلزم هذا القانون أن تبرم عقود الإيجار في شكل عقود عرفية.¹⁶

من تحليل هذه المادة يتضح أن المشرع الجزائري اتجه إلى السماح بتدخل الدولة من خلال الديوان الوطني للأراضي الفلاحية لتأجير الأراضي الفلاحية الخاصة، إذا كان من شأن هذه العملية أن يساعد ويساهم في تطوير وتحسين مستوى الإنتاج الزراعي، أو يساعد في تجميع الأراضي الفلاحية الصغيرة والمشتتة في إطار وحدة عقارية كبيرة، بشكل يسهل معها استعمال الآلات والأدوات والمناهج والتقنيات الحديثة، مما يساعد على رفع مردودية الأرض الفلاحية وتحقيق الأمن الغذائي.

وتجدر الإشارة إلى أن اشتراط المشرع أن تكون عقود الإيجار في شكل عقود عرفية جاء مخالفاً لنص المادة 324 مكرر 1 من القانون المدني والتي تشترط الرسمية في الإيجارات الفلاحية أو الزراعية، تحت طائلة البطلان غير أن هذا التعارض بين النصين قد يفسر من زاوية الخاص يقيد العام، كما يؤول من الناحية الواقعية، من زاوية كون هذا النوع من الإيجار هو إجراء استثنائي سرعان ما يزول بعودة المالك إلى استئناف النشاط¹⁷.

ثالثا : بيع الأرض إذا كانت خصبة جدا أو خصبة

كأثر لعدم استغلال الأرض الفلاحية باعتباره صورة من صور عدم التعسف في استعمال الحق، وبالإضافة إلى النتيجة المذكورتين أعلاه، رتب المشرع في قانون التوجيه العقاري جزاءات قد تصل إلى حد تجريد المالك من ملكيته، وبالتالي تهديد حق الملكية في صميمه، لأنه إذا كانت القواعد العامة للنظام القانوني الجزائري جعلت من حق الملكية العقارية ذوطبيعة مزدوجة، أي الجمع بين كل من النزعة الفردية والنزعة الاجتماعية، فإن الأحكام التي جاءت بها المادة 48 من القانون 25-90 لم تكتفي بإعطاء وظيفة اجتماعية، مما يؤثر سلبا على الوضعية القانونية لمالك العقار الفلاحي الذي لم يعد صاحب حق، بل مجرد موظف أو وكيل للمصلحة العامة والمتمثلة في استثمار الأرض الفلاحية والزيادة في قدرتها الإنتاجية¹⁸.

وفي هذا الإطار يمكن الهيئة العمومية المؤهلة (الديوان الوطني للأراضي الفلاحية) أن تتقدم لشراء هذه الأراضي مع ممارسة حق الشفعة تبعا للرتبة المحددة في المادة 795 من القانون المدني¹⁹.

حيث يقصد بحق الشفعة طبقا لنص المادة 794 من القانون المدني بأنها رخصة تجيز الحلول محل المشتري في بيع العقار ضمن الأحوال والشروط المحددة في المواد التالية :

حيث يتضح من هذا التعريف أن الشفعة تتحقق في حالة ما إذا بيع العقار ، وقام سبب قانوني يخول لشخص آخر الحلول محل المشتري في شراء هذا العقار ، بحيث تكون له أولوية عليه وعلى غيره ممن يريد تملك هذا العقار ، ومن يقال أنه أخذ العقار المبيع بالشفعة²⁰.

بالعودة إلى أحكام المادة 795 المذكورة أعلاه نجد الديوان الوطني للأراضي الفلاحية يحتل المرتبة الرابعة في ممارسة حق الشفعة بعد كل من :

- مالك الرقبة إذا بيع الكل أو البعض من حق الانتفاع للرقبة .
- للشريك في الشيوخ إذا بيع جزء من العقار المشاع إلى أجنبي .
- لصاحب حق الانتفاع إذا بيعت الرقبة كلها أو بعضها .

أما إذا لم يمارس الديوان الوطني للأراضي الفلاحية حقه في الشفعة المقررة له قانونا وفقا لما سبق بيانه فإنه يتم البيع الجبري للأرض غير المستثمرة عن طريق المزاد العلني وتجدر الإشارة إلى أنه النص لم يشر لحالة عدم الاستغلال التي ترجع للمستأجر، غير أن بعض الباحثين يرى بضرورة فسخ عقد الإيجار من طرف المالك المؤجر. وعليه يكون طلب الفسخ إلزامياً على المالك، الذي قد يتغاضى عن ذلك، طالما أن المستأجر يدفع له بدلات الإيجار بانتظام²¹.

من جهة أخرى وبتحليل لمضمون المادة 51 من القانون 25-90 والمتضمنة للنتائج المترتبة على عدم استغلال العقار الفلاحي الخاص نلاحظ أن المشرع الجزائري عند إشارته

إلى التدبير الثالث المتعلق ببيع الأرض الفلاحية ربط هذا التدبير بكون هذه الأرض ذات طبيعة خصبة أو خصبة جدا ، وهو ما يوحي بأن التدبيرين الأول والثاني من ذات المادة لا يستلزم بالضرورة أن تكون الأرض الفلاحية موضوع الاستثمار أو التأجير خصبة أو خصبة جدا ، بمعنى أنه يمكن أن تكون أراضي بور ، الأمر الذي يتناقض ويتعارض مع هدف المشرع الجزائري الذي يتمحور حول نظام استغلال العقار الفلاحي في إطار فكرة الحلول ، الأمر الذي يستدعي إعادة صياغة المادة لتنسجم مع رؤية المشرع وأهدافه .

الخاتمة :

في ختام هذا البحث نخلص إلى القول بأن المشرع في القانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري ميز بين حق ملكية الأرض و ملكية الاستغلال وأعطى أهمية بالغة لمسألة استغلال الأرض الفلاحية إلى درجة أنه جعل منها التزاما قانونيا و بالتالي لم يعد المالك حرا في تقرير كيفية الانتفاع بملكه ، وبشكل أكثر تفصيل نخلص إلى جملة النتائج التالية :

1- جاء قانون التوجيه العقاري في مادته 48 بمفهوم جديد ومغاير لنظرية التعسف في استعمال الحق المنصوص عليها في أحكام القانون المدني ، إذ أنها اعتبرت عدم استغلال الأراضي الفلاحية بمثابة تعسف في استعمال الحق ، وهذا الموقف الجديد أملتة الوظيفة الاجتماعية والاقتصادية المنوطة بالأراضي الفلاحية .

2- إن الأساس الاقتصادي لتفعيل استغلال العقار الخاص في إطار فكرة الحلول بشكل أساسي إلى فكرة تحقيق الأمن الغذائي للبلاد.

3- عمل المشرع على تحقيق فكرة التوازن بين احترام الحقوق والحريات الفردية من خلال تمكين صاحب الحق العيني العقاري في استغلال حقه في الظروف التي يراها مناسبة بما يحقق له أكبر المنافع من جهة ، وبين حماية المصلحة الجماعية لما تمثله الأرض الفلاحية من أهمية اقتصادية واجتماعية بشكل يؤدي عدم استغلالها إلى حرمان البلاد من أمنها الغذائي .

4- اشترط المشرع أن تكون عقود الإيجار الزراعية في شكل عقود عرفية جاء مخالفا لنص المادة 324 مكرر 1 من القانون المدني والتي تشترط الرسمية في الإيجارات الفلاحية أو الزراعية ، تحت طائلة البطلان غير أن هذا التعارض بين النصين قد يفسر من زاوية الخاص يقيد العام ، كما يؤول من الناحية الواقعية ، من زاوية كون هذا النوع من الإيجار هو إجراء استثنائي سرعان ما يزول بعودة المالك إلى استئناف النشاط .

5- كان لتوجه المشرع الجزائري بالسماح بتدخل الدولة من خلال الديوان الوطني للأراضي الفلاحية لتأجير الأراضي الفلاحية الخاصة ، أن تساعد هذه العملية وتساهم في تطوير وتحسين مستوى الإنتاج الزراعي ، بحيث تساعد في تجميع الأراضي الفلاحية الصغيرة والمشتتة في إطار وحدة عقارية كبيرة ، بشكل يسهل معها استعمال الآلات والأدوات و المناهج والتقنيات الحديثة ، مما يساعد على رفع مردودية الأرض الفلاحية وتحقيق الأمن الغذائي .

6- لم يشر المشرع الجزائري لحالة عدم الاستغلال التي ترجع للمستأجر ، غير أن بعض الباحثين يرى بضرورة فسخ عقد الإيجار من طرف المالك المؤجر . وعليه يكون طلب الفسخ

إلزامياً على المالك، الذي قد يتغاضى عن ذلك، طالما أن المستأجر يدفع له بدلات الإيجار بانتظام .

7- ربط المشرع الجزائري عند إشارته إلى التدبير الثالث المتعلق ببيع الأرض الفلاحية كأثر لعدم استغلال هذه الأخيرة بكون هذه الأرض ذات طبيعة خصبة أو خصبة جدا ، وهو ما يوحي بأن التدبيرين الأول والثاني من ذات المادة لا يستلزم بالضرورة أن تكون الأرض الفلاحية موضوع الاستثمار أو التأجير خصبة أو خصبة جدا ، بمعنى أنه يمكن أن تكون أراضي بور ، الأمر الذي يتناقض ويتعارض مع هدف المشرع الجزائري الذي يتمحور حول نظام استغلال العقار الفلاحي في إطار فكرة الحلول ، الأمر الذي يستدعي إعادة صياغة المادة لتنسجم مع رؤية المشرع وأهدافه .

الهوامش :

- 1 المادة 48 من القانون 90-25 المؤرخ في 11-11-1990 المعدل والمتمم المتضمن قانون التوجيه العقاري ، ج ر ، عدد 49.
- 2 المادة 124 مكرر من الأمر 75/58 المؤرخ في 26/09/1975 المعدل والمتمم والمتضمن القانون المدني ، ج ر ، عدد 78
- 3 عمر حمدي باشا وليلى زروقي ، المنازعات العقارية ، ط 11 ، دارهومة ، الجزائر ، 2009 ، ص 255
- 4 بوشريط حسناء ، النظام القانوني للعقار الفلاحي في الجزائر ، أطروحة دكتوراه في الحقوق ، تخصص قانون أعمال ، جامعة بسكرة ، 2016 ، ص 272 .
- 5 المادة 03 ف 01 من القانون 16-08 المؤرخ في 03-08-2008 المتضمن التوجيه الفلاحي ، ج ر ، عدد 46 ، صادرة في 08-08-2008.
- 6 رزيقة غراب ، (إشكالية الأمن الغذائي المستدام واقع وآفاق) ، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية ، العدد 13 ، 2015 ، ص 56 .
- 7 رزيقة غراب ، مرجع سابق ، ص 60 .
- 8 بوشريط حسناء ، مرجع سابق ، ص 274 .
- 9 المرسوم التنفيذي 97-484 المؤرخ في 15-12-1997 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 12-83 الذي يضبط تشكيلة الهيئة الخاصة وكذا إجراءات إثبات عدم استغلال الأراضي الفلاحية ، ج ر ، عدد 83.
- 10 المادة 03 من المرسوم 97-484 ، سالف الذكر .
- 11 المادة 05 من المرسوم 97-484 سالف الذكر .
- 12 المادة 06 من المرسوم 97-484 سالف الذكر .
- 13 المادة 09 من المرسوم 97-484 سالف الذكر .
- 14 دغيش أحمد ، (تدخل الدولة لضمان استغلال العقار الفلاحي وعدم الإضرار به) مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، العدد 03 ، سبتمبر 2014 ، ص 97 .
- 15 المادة 93 من الأمر 71-73 المؤرخ في 08-11-1971 المتضمن قانون الثورة الزراعية ، ج ر ، عدد 97 (ملغى) .
- 16 المادة 53 من القانون 90-25 ، سالف الذكر .
- 17 عجة الجيلالي ، أزمة العقار الفلاحي ومقترحات تسويتها من تأميم الملك الخاص إلى خصوبة المالك العام ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2005 ، ص 246 .
- 18 عمر حمدي باشا وليلى زروقي ، مرجع سابق ، ص 256 .
- 19 المادة 52 ف 02 من القانون 90-25 سالف الذكر
- 20 دغيش أحمد ، حق الشفعة في التشريع الجزائري ، أطروحة دكتوراه العلوم في الحقوق تخصص قانون خاص ، جامعة تلمسان ، 2007 ، ص 20 .
- 21 دغيش أحمد ، (تدخل الدولة لضمان استغلال العقار الفلاحي وعدم الإضرار به) مرجع سابق ، ص 97 .