

حماية إستغلال العقار الفلاحي التابع للأملاك الخاصة للدولة
*The protection of exploitation agricultural land depending on the
 estate of state*

تواتي نصيرة

جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية (الجزائر) touati-nassera@hotmail.fr

تاريخ النشر: 2021/01/14

تاريخ القبول: 2020/05/10

تاريخ الاستلام: 2020/01/08

ملخص:

عرف القطاع الفلاحي التابع للأملاك الخاصة للدولة أنماطا عديدة للإستغلال، إلا أن هذه الأخيرة باتت بالفشل وذلك لعدة أسباب، أهمها غياب رقابة الدولة على عملية الاستغلال، والتي ساهمت في ظهور عدة ممارسات غير شرعية، الأمر الذي دفع بالدولة إلى فرض رقابة شديدة على شروط وكيفيات الإستغلال، وذلك بتبني عدة آليات أهمها توسيع الإختصاص الرقابي للديوان الوطني للأراضي الفلاحية، إلا أنه لا تتوقف حماية إستغلال العقار الفلاحي عند تدخل الجهات الإدارية فقط ، حيث قد يستمر الخلاف والنزاع إلى حد يستوجب تدخل الهيئات القضائية.

كلمات مفتاحية: الأراضي، الفلاحية، الدولة، الديوان، إستغلال

Abstract: *The agricultural sector depending on the estate of state has know several types of exploitation, the inefficiency of these systems imposed a rigorous control to the conditions and methods of exploitation. This mission was entrusted to the national office of agricultural lands. it was entrusted to judiciary competent authorities a control in order to resolve the litigations arising with the concession contract.*

Keywords: *lands, agricultural, state, office, exploitation.*

ظلت إشكالية استغلال العقار الفلاحي التابع للأملاك الخاصة للدولة لأكثر من عشرين سنة تطرح نفسها بإلحاح على السلطات المختصة عليها تلقى حلولاً حقيقية لا توقيعية، من شأنها تأمين الاستقرار في البنية الهيكلية للمستثمرات الفلاحية و نشاطها، مما استوجب ضرورة البحث عن نظام آخر كبديل فعال لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، الأمر الذي دفع المشرع إلى إعادة النظر في تطوير وتحسين المنظومة القانونية الخاصة بالقطاع الفلاحي تماشياً مع التطورات الراهنة فناعة منه على أن تطور القطاع الفلاحي في أي دولة يرجع إلى نجاعة أساليب استغلال العقار الفلاحي.

ففي إطار سياسة التجديد الفلاحي والريفي المنتهجة من طرف الدولة، صدر القانون رقم 08-16¹ المتضمن التوجيه الفلاحي، لتحديد الإطار العام لسياسة التجديد الفلاحي و الريفي بهدف تمكين الزراعة الوطنية من المساهمة في تحسين مستوى الأمن الغذائي للبلاد و بالتالي تقليص فاتورة الإستيراد التي تكلف الدولة الجزء الأكبر من نفقاتها السنوية بالرغم من توفرها على أخصب الأراضي الفلاحية.

مرتكزا على فكرة الاستغلال دون التملك، كرس القانون رقم 08-16 المتضمن قانون التوجيه الفلاحي نظام الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة مستهدفاً بذلك الاستغلال الأمثل و المحافظة على الوجهة الفلاحية لهذه الأراضي. إلا أن أحكام هذا القانون جاءت عامة وأحالت تنظيم الامتياز إلى نص تشريعي خاص من أجل تحديد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة. وبالتالي تحسين المستوى المعيشي من جهة، مع إيجاد آليات فعالة لرقابة شروط إستغلال للمستثمر صاحب الإمتياز للأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة من جانب آخر.

وباعتبار أن المشرع حرص من خلال الأحكام التي تضمنها القانون رقم 10-03² ومرسومه التنفيذي رقم 10-326¹ على قواعد تتعلق بالزامية الاستغلال الأمثل لهذه الأراضي بشكل يسمح لها بتأدية وظائفها

¹ قانون رقم 08-16، مؤرخ في 03 أوت 2008، يتضمن التوجيه الفلاحي، ج. ر. ج. ج. عدد 46، صادر بتاريخ 10 أوت 2008.

² قانون رقم 10-03، مؤرخ في 15 أوت 2010، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للدولة، ج. ر. ج. ج. عدد 49، صادر بتاريخ 29 أوت 2010.

الاقتصادية التي يعتبر تحقيق الأمن الغذائي أهمها، مع فرض رقابة صارمة على مدى تنفيذ المستثمر الفلاحي لهذا الالتزام، فهذا يدفعنا إلى التساؤل حول مدى فعالية دور الديوان الوطني للأراضي الفلاحية من أجل ضمان استغلال أمثل للأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة؟

المبحث الأول : الديوان الوطني للأراضي الفلاحية كأداة لتنفيذ سياسة الدولة في مجال العقار الفلاحي

نظرا لفشل السياسة الفلاحية المنتهجة في إطار القانون رقم 87-19 في استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة بسبب غياب الرقابة الميدانية لظروف استغلال هذه الأراضي وما نتج عنها من تجاوزات خطيرة عليها، أثرت سلبا على القطاع الفلاحي، فكان من الضروري إعادة الإعتبار لهذا القطاع الحيوي وفرض رقابة فعلية من خلال إلزام المنتجين الفلاحين باستغلال الأراضي الفلاحية. و في حالة عدم الإمتثال لهذا الالتزام، فإن الأمر يستوجب تدخل الهيئة العمومية المكلفة بالرقابة على استغلال الأراضي الفلاحية²، هذه الهيئة التي تستدعي الدراسة التعرض أولا لطبيعتها القانونية (مطلب أول)، وتنظيمها الإداري (مطلب ثاني)، والمالي (مطلب ثالث).

المطلب الأول : الطبيعة القانونية للديوان الوطني للأراضي الفلاحية

بالرجوع إلى الأحكام القانونية المنظمة للديوان الوطني للأراضي الفلاحية، نجد أنه يضافى عليه الطابع العمومي، يخضع لمزيج من القواعد القانونية العامة والخاصة.

الفرع الأول : الطابع العمومي للديوان الوطني للأراضي الفلاحية

¹ مرسوم تنفيذي رقم 10-326، مؤرخ في 23 ديسمبر، 2010 يحدد كفاءات تطبيق حق الإمتياز لإستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، ج. ر. ج. عدد 79، صادر بتاريخ 29 ديسمبر 2010.

² المادة 51 من القانون رقم 90-25، مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، جريدة رسمية عدد 49، صادر بتاريخ 18 نوفمبر 1990، معدل و متمم.

تطبيقا لقانون التوجيه العقاري، صدر المرسوم التنفيذي رقم 96-87¹ المعدل والمتمم الذي يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية كهيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري²، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يخضع في علاقته مع الدولة لأحكام القانون الإداري، و لأحكام القانون الخاص في تعامله مع الغير³، ويوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالفلاحة ويكون مقره في مدينة الجزائر⁴.

فحسب المادة 04 من المرسوم التنفيذي ذاته: "الديوان هيئة عمومية، يكلف بالتنظيم العقاري كما هو منصوص عليه في المواد 52 و 56 و 61 و 62 من القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر سنة 1990 والمذكور أعلاه".

باعتبار أن الديوان الوطني للأراضي الفلاحية يمثل أداة لتنفيذ سياسة الدولة في المجال الفلاحي، فإنه يتعين عليه تأدية المهام المنوطة به على أحسن وجه، و لهذا الغرض، فلا بد من تزويده بإطارات مؤهلة تلتزم بتطبيق التنظيم المعمول به بطريقة صحيحة و صارمة، كما أن الأمر يقتضي حصوله على الوسائل الكافية للحفاظ على الموروث العقاري الفلاحي للبلاد. وتماشيا مع استحداث نظام الامتياز كأسلوب جديد الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، تم تفعيل دور الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بتعديل المرسوم التنفيذي رقم 96-87 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-339، حيث كلف بمهام وصلاحيات مستحددة وذات أولوية على هذه الأراضي تطبيقا لأحكام القانون رقم 10-03.

الفرع الثاني : غياب استقلالية الديوان الوطني للأراضي الفلاحية

¹ مرسوم تنفيذي رقم 96-87، مؤرخ في 24 نوفمبر 1996، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، جريدة رسمية عدد 15، صادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، معدل و متمم.

² تعتبر هذه الهيئات الأكثر شيوعا لتدخل الدولة في المجال الإقتصادي. أنظر في هذا الشأن:

-هيوني زهية، حق الشفعة للدولة و الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب ، البليدة ، 2008، ص. 85.

³ أنظر المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، معدل و متمم مرجع سابق.

⁴ أنظر المادة 2 من المرجع نفسه.

باعتبار أن الديوان الوطني للأراضي الفلاحية هيئة عمومية، يعني ذلك أنها تابعة للدولة، الأمر الذي يستلزم خضوع وتبعية هذا الجهاز للدولة، وما يدعم ذلك عبارة "يوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالمالية"، نفس الشيء بخصوص الإستقلالية المالية، حيث نجد أن هذه الإستقلالية جد ضيقة أو محدودة بحجة أن لا تزال الدولة تمنح مساهمات مالية لهذا الجهاز للقيام بالمهام المنوطة به.

المطلب الثاني : التنظيم الإداري للديوان الوطني للأراضي الفلاحية

لقد حدد المرسوم التنفيذي المنشئ للديوان الوطني للأراضي الفلاحية تنظيمه القانوني سواء من ناحية إدارته أو تسييره.

يدير الديوان مجلس إدارة، ويسيره مدير عام¹، يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالفلاحة و تنتهي مهامه بنفس الأشكال، ذلك بعد أن كان تعيينه يتم بموجب مرسوم تنفيذي سابقا. إلا أنه، ما يعاب على تشكيلة مجلس الإدارة، هو غياب ممثلي الجماعات المحلية، رغم أن المادة 63 ق ت ع تنص على إلزامية تمثيلها بأجهزة إدارة الهيئات العمومية المكلفة بالتنظيم العقاري، إلا أن النص التنظيمي للديوان الوطني للأراضي الفلاحية أسقط حق الجماعات المحلية في المشاركة داخل مجلس الإدارة، ويعد ذلك تشديدا على مركزية القرار بالنسبة للسياسة الممارسة على الأراضي الفلاحية²، بالتالي فهو حرق صارخ للمادة 63 من قانون التوجيه العقاري المشار إليها أعلاه.

كما أن ذلك يحد من استقلالية هذا الجهاز، رغم أن المشرع الجزائري أضفى عليه طابع الإستقلالية. إلا أنه بعد التعديل الذي جاء به المرسوم التنفيذي رقم 09-339³، تم تزويد الديوان بمياكل جهوية موزعة عبر التراب الوطني قصد ممارسة مهامه في أحسن الظروف، وإعطائه نوع من اللامركزية في العمل.

¹ أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، معدل و متمم مرجع سابق.

² شامة إسماعين، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة، الجزائر، 2004، ص. 139.

³ مرسوم تنفيذي رقم 09-339، مؤرخ في 22 أكتوبر 2009، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 97-87، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، جريدة رسمية عدد 61، صادر بتاريخ 25 أكتوبر 2009.

المطلب الثالث : التنظيم المالي للديوان الوطني للأراضي الفلاحية

يزود الديوان الوطني للأراضي الفلاحية برأسمال أولي يشترك في تحديد مبلغه وزير الفلاحة والمالية، ويكلف المدير العام بإعداد الميزانية التي تشمل على باب الإيرادات وباب النفقات حسب المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87¹.

كما أنه، إضافة إلى الإيرادات العادية المخصصة للديوان، أصبح الديوان وفقا للتعديل الجديد يتلقى مساهمات من الدولة كل سنة مقابل تبعات الخدمة العمومية المكلف بها. ويهدف تمكينه من تأدية المهام المنوطة به، فقد خصه قانون المالية التكميلي لسنة 2010² بقيمة 5% من مبالغ الأتاوى السنوية المحصلة فعلا كمقابل لحق الامتياز بمفهوم القانون رقم 10-03.

المبحث الثاني: صور الحماية على استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة

نظرا لاعتبار الديوان الوطني للأراضي الفلاحية أداة لتنفيذ السياسة العقارية الفلاحة للدولة، فهو يمارس صلاحيات على أراضي الخواص والأراضي العمومية، وباعتبار أنه ممثلا لملك الرقبة في استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، فمن الأولى أن تكون له سلطات واسعة على هذه الأراضي، وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 09-339 منحت له صلاحيات جديدة بالإضافة إلى ممارسته لسلطة الرقابة (المطلب الأول)، فهو يمارس سلطة الحلول (المطلب الثاني) وكذا ممارسته لحق الشفعة لصالح الدولة (المطلب الثالث).

المطلب الأول : ممارسة سلطة الرقابة

تعتبر الرقابة السابقة و اللاحقة، الممارسة على استغلال العقار الفلاحي التابع للأملاك الخاصة للدولة من طرف د.و.أ.ف، من أهم الوسائل و الآليات التي تضمن الحماية والإستغلال الأمثل للأراضي الفلاحية.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 96-87، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، معدل و متمم، مرجع سابق.

² أمر رقم 10-01 مؤرخ في 26 أوت 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج.ر.ج. عدد 49 صادر بتاريخ 29 أوت 2010 معدل و متمم بموجب القانون رقم 11-11 مؤرخ في 18 جويلية 2011، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ج.ر.ج. عدد 49، صادر بتاريخ 29 أوت 2011، معدل و متمم بموجب القانون رقم 13-08 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج. عدد 68، صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2013.

تنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87 المعدل والمتمم على أنه: "يكلف الديوان زيادة على ذلك:
- دراسة طلبات الامتياز.

- ضمان متابعة شروط إستغلال الأراضي للأملاك الخاصة للدولة الممنوحة للامتياز ووضع أدوات تقييم استعمالها المستدام والأمثل من أصحاب الامتياز.

- السهر على ألا تؤدي أية صفقة تتعلق بالأراضي الفلاحية إلى تغيير وجهتها الفلاحية".

على هذا الأساس، نجد من بين المهام المهمة المكلف بها د و أ ف، ممارسته لسلطة الرقابة على استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، من خلال مراقبة عملية تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز، الاستغلال الأمثل للأراضي الفلاحية، الترخيص بعملية تجزئتها.

فقد خول القانون رقم 10-03 مهمة مراقبة ودراسة ملفات تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز، ولهذا الغرض، منح المشرع للمستثمرين أصحاب الامتياز، آجالاً محددة بمدة ثمانية عشر (18) شهر من أجل إيداع ملفاتهم المتعلقة ب(18) شهر من أجل إيداع ملفاتهم المتعلقة بطلب تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز، ويتم إيداع هذه الملفات لدى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بصفتها الهيئة المختصة، وفي حالة تخلف المستفيدين من حق الانتفاع الدائم عن إيداع طلباتهم في المدة المحددة، يقوم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بأعذارهم مرتين عن طريق المحضر القضائي وتكون الفترة الفاصلة بين الاعتذارين شهر واحد، وفي حالة عدم استجابة المستثمرين الفلاحين بعد الإعدارين، يعدون متخلفين عن حق تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز عندئذ تقوم إدارة الأملاك الوطنية باسترجاع هذه الأراضي الفلاحية وكل الأملاك السطحية المتصلة بها وذلك من أجل منحها من جديد¹.

كما أنه، وباعتباره ممثلاً للملك حق الرقبة على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، فقد منح المشرع الجزائري للديوان الوطني للأراضي الفلاحية الحق في ممارسة الرقابة على نشاط المستثمرة الفلاحية من خلال مراقبة الاستغلال الأمثل للأراضي الفلاحية في كل وقت وذلك من أجل التأكيد من مدى مطابقة

¹ أنظر المادة 30 من القانون رقم 10-03، مؤرخ في 10 أوت 2010، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، جريدة رسمية عدد 46، صادر بتاريخ 18 أوت 2010.

النشاطات المقامة عليها مع أحكام القانون رقم 10-03 والنصوص المتخذة لتطبيقه، وكذا بنود دفتر الشروط.

إلا أن المادة 1/4 من دفتر الشروط المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 10-326 تضمنت النص على النشاطات المقامة فقط و التي يستلزم القيام بها الحصول على ترخيص من د. و. أ. ف كتشيد البنائيات أو التهيئة، والنشاطات ذات الطابع الفلاحي؛ أما مراقبة مدى التزام المستثمر باستغلال الأراضي الفلاحية الممنوحة له من عدمه، فلم يتطرق له نص المادة. في كل وقت، إلا أن المادة 01/04 من دفتر الشروط المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 10-326 تضمنت النص على النشاطات المقامة فقط والتي يستلزم القيام بها الحصول على ترخيص من د. و. أ. ف كتشيد البنائيات أو التهيئة، والنشاطات ذات الطابع الفلاحي، أما مراقبة مدى إلتزام المستثمر باستغلال الأراضي الفلاحية الممنوحة له من عدمه، فلم يتطرق له نص المادة.

وتعد هذه السلطة ذات أهمية كبيرة للحفاظ على الأراضي الفلاحية وحسن استغلالها، ذلك أن من بين أسباب فشل الأنظمة السابقة، التي نجم عنها تدهور الأراضي الفلاحية وتقلص مساحتها وتغيير وجهتها الفلاحية، هو الغياب شبه التام للإدارة، لذا وتفاديا للوقوع في نفس الخطأ حرص المشرع على تفعيل الدور الرقابي للديوان الوطني للأراضي الفلاحية في الميدان بشكل دوري و مستمر.

وعليه يكون لزاما على المستثمر صاحب الامتياز أثناء عمليات الرقابة، بأن يقدم مساعدته لأعوان الرقابة من خلال السماح لهم بالدخول إلى المستثمرة وتزويدهم بكل المعلومات والوثائق المطلوبة من أجل إنجاز عملهم.¹

وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 87-19 الملغى بموجب القانون رقم 10-03، قد نص كذلك على سلطة الرقابة، حيث كانت تتولى الدولة عن طريق المديرية الفلاحية بالولايات وتحت سلطة الوالي

¹ أنظر المادة 4 من دفتر شروط الامتياز الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 10-326، يحدد شروط تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، مرجع سابق.

بصفته ممثلاً للدولة القيام بالزيارات الميدانية والتفتيشات قصد معاينة المخالفات ورفع تقرير إلى الوالي لاتخاذ التدابير اللازمة عند الاقتضاء، يمكن أن تصل إلى حد إسقاط حقوق المستفيد وحل المستثمرة.¹

إلى جانب مراقبة الاستغلال الأمثل للأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، خوّل القانون رقم 10-03، للديوان الوطني للأراضي الفلاحية مهمة متابعة ومراقبة تجزئة الأراضي الفلاحية الممنوحة للامتياز في حالة تقديم المستثمر صاحب الامتياز لطلب تكوين مستثمرة فلاحية فردية. وفي هذا الإطار، يقوم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بتلقي طلبات المستثمرين أصحاب الامتياز الراغبين في تشكيل مستثمرات فردية والخروج من الشبوع، حيث يكلف هذا الأخير بنظر هذه الطلبات والفصل فيها، مع مراعاة المجاعة الاقتصادية للمستثمرة الفلاحية المعنية بعملية التجزئة والتي تتم في حدود المساحة المرجعية لها وفقاً لما هو منصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 97-409،² الذي يحدد شروط تجزئة الأراضي الفلاحية.

المطلب الثاني : ممارسة سلطة الحلول

إن أهم التزام ملقى على عاتق المستثمر صاحب الامتياز، هو استغلال والحفاظ على الأراضي الفلاحية بصفة دائمة ومنتظمة، ولذلك نجد أن المشرع قد منح للديوان سلطة الحلول محل المستثمرين أصحاب الامتياز، في حالات معينة منصوص عليها بموجب المادة 31 من القانون رقم 10-03³ والتي أحالت بدورها إلى المواد 24، 25 و 30، تتمثل الحالة الأولى فيما نصت عليه المادة 24 من هذا القانون كما يلي: "عندما تكون المستثمرة الفلاحية مشكّلة من عدة مستثمرين أصحاب امتياز، فإن فسخ عقد الامتياز أو وفاة عضو عدة أعضاء منهم لا يؤدي إلى توقف الاستغلال المنتظم للأراضي الفلاحية والأملاك السطحية موضوع الامتياز".⁴

أما الحالة الثانية فتتعلق بحالة وفاة المستثمر صاحب الامتياز، وهنا نجد أن المادة 25 من القانون رقم 10-03 قد منحت اختيار أحد الحلول من أجل الاستمرار في استغلال المستثمرة باعتبار أن حق الامتياز

¹ حمدي باشا عمر و زروقي ليلي، مرجع سابق، ص. 120.

² مرسوم تنفيذي رقم 97-409، يحدد شروط تجزئة الأراضي الفلاحية، مرجع سابق.

³ قانون رقم 10-03، يحدد شروط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، مرجع سابق.

⁴ قانون رقم 10-03، يحدد شروط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، نفس المرجع.

قابل للتوريث، أما في حالة عدم اختيارهم لممثل عنهم وفقا لأحكام هذه المادة؛ فإن الديوان وحسب الفقرة الثانية من هذه المادة يقوم بإخطار الجهة القضائية المختصة بذلك¹. ومن جهة أخرى فإنه وحسب المادة 31 من القانون رقم 10-203²، يشرع الديوان في هذه الحالة في استغلال المستثمرة المعنية إلى حين إعادة منحها من جديد للاستغلال في إطار عقد الامتياز.

بينما الحالة الثالثة، فقد نصت عليها المادة 30 من القانون رقم 10-03 والمتعلقة بإجراءات تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز، حيث أنه وبموجب هذه المادة تم منح المستفيدين من حقوق الانتفاع الدائم أجل 18 شهرا ابتداء من تاريخ نشر القانون رقم 10-03 في الجريدة الرسمية من أجل إيداع طلباتهم لإجراء هذا التحويل. وفي حالة عدم امتثالهم لهذا الإجراء يتم إعادتهم مرتين متباعدتين بشهر واحد، وإذا لم يمتثلوا، يعتبرون متخليين عن حقوقهم، وعليه يتم استرجاع الأراضي الفلاحية والأمالك السطحية المتصلة بها من طرف إدارة أملاك الدولة، وبعدها يشرع الديوان في استغلال هذه الأملاك³.

وهكذا، تعتبر سلطة الحلول بمثابة الآلية الرقابية الممنوحة للديوان من أجل السهر على استمرارية استغلال المستثمرات الفلاحية، وتسييرها بشكل منتظم ودائم غير متقطع إلى حين إعادة منحها لمستثمرين جدد وفقا للإجراءات القانونية المنصوص عليها في القانون رقم 10-03 ومرسومه التنفيذي رقم 10-326 السالف الذكر.

المطلب الثالث: ممارسة حق الشفعة

¹ أنظر المادة 25 من المرجع نفسه.

² قانون رقم 10-03، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 30 من القانون رقم 10-03، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، نفس

يعتبر حق الشفعة كطريق من طرق اكتساب الملكية العقارية الفلاحية بكيفية سهلة ومضمونة وقد تم تحويل هذا الحق للدولة مالكة الرقبة، ممثلة في الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، بهدف حماية وصيانة هذه الأملاك العقارية¹، وكذا ضمان استغلالها استغلالاً أمثل².

وعلى خلاف ما هو معمول به في إطار القانون رقم 87-19، إذ كانت الدولة باعتبارها مالكة الرقبة تصدر المرتبة الأولى في ممارسة حق الشفعة، فإنه وفقاً للقانون رقم 10-03، نجد في المرتبة الثانية بعد الشريك في الشيوغ، والذي لا يمكنه في كل الأحوال الحصول على أكثر من حصة واحدة في إطار القانون رقم 87-19، وقد جاء تحويله هذا الحق في إطار القانون رقم 10-03، تطبيقاً لسياسة الدولة في تشجيعها لعملية التجميع.

وهذا يعتبر أحسن ما فعل المشرع حفاظاً على الأراضي الفلاحية من التشتت، إلا أنه بذلك يكون قد خالف القواعد العامة في القانون المدني والتي تعطي الأولوية لمالك الرقبة طبقاً لنص المادة 795 من القانون ذاته، أما في حالة التنازل عن حق الإمتياز ضمن مستثمرة فلاحية فردية، فإن د. و. أ. ف الحق في الشفعة كصاحب مرتبة أولى.

أما عن إجراءات ممارسة حق الشفعة، في حالة رغبة المستثمر الفلاحي في التنازل عن حقه في الامتياز الوارد على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، فلقد حددتها أحكام المرسوم التنفيذي رقم 10-326.

إذ يلتزم المستثمر صاحب الإمتياز الراغب في التنازل عن حقه في الامتياز بإعلام الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، و توضيح مبلغ التنازل وكذا هوية المرشح لاقتناء حق الشفعة³.

¹ عبد الرزاق زويته، "حق الشفعة في إطار القانون رقم 90-25 المتضمن التوجيه العقاري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، الجزء 37-رقم 2، 1999، ص. 147.

² يدخل في مدلول العقار، كل حق عيني عقاري كحق الإمتياز الوارد على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة بمفهوم نص المادة 12 من القانون رقم 10-03.

³ المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 10-326، مؤرخ في 23 ديسمبر 2010، يحدد كيفية تطبيق حق الإمتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، مرجع سابق.

وعندما يكون الراغب في التنازل شريكا في الشبوع، هنا يتعين على المستثمر صاحب الامتياز إبلاغ الديوان الوطني للأراضي الفلاحية عن رغبته في التنازل، والذي يلتزم بإخطار الأعضاء الآخرين للمستثمرة كتابيا قصد الممارسة المحتملة لحقهم في الشفعة¹.

ويقتضي تمسك هؤلاء بحقهم في الأخذ بالشفعة احترام الإجراء المتعلق بالإعلان عن الرغبة في الأخذ بالشفعة تحت طائلة سقوط هذا الحق في أجل ثلاثين يوما (30) يوما يسري في حق الغائب و لا يقبل الإنقطاع ولا الوقف.

وتستند هذه الإجراءات المتشددة والمتمثل في الإعلان عن الرغبة في الأخذ بالشفعة ضمن آجال محددة وفي شكل رسمي حسب المادة 794 من ق.م.ج إلى الوضع الإستثنائي الذي يترتب عن الشفعة حيث أن الغرض منها هو حلول الشفيع محل المشتري في عقد بيع الحصة المتنازل عنها وبنفس الشروط وكذا ضمان الاستقرار المعاملات²، وفي حالة إبدائهم لرد إيجابي بممارسة حق الشفعة، يعلم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية المستثمر صاحب الامتياز بغرض مباشرة الشكليات الإجرائية للتنازل.

أما في حالة الرد السلبي أو غياب الرد بعد انقضاء 30 يوما، بدوره يعلم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية كتابيا المستثمر صاحب الامتياز المتنازل عن رغبته في ممارسة حق الشفعة³، وفي حالة عدم إبداء رغبة لا من الأعضاء الآخرين للمستثمرة و لا من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية يرنح هذا الأخير للمستثمر صاحب الامتياز المتنازل بعد موافقة الوالي بمواصلة التنازل.

وللتذكير، فإن حقوق الامتياز المكتسبة من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية عن طريق الشفعة تمنح عن طرق المزايدة العلنية بعد تحديد السعر حسب طبيعة الأراضي الفلاحية والأموالك السطحية المقرر منحها

¹ حسب المادة 15 من القانون رقم 10-03، فالأولوية في ممارسة حق الشفعة يكون للأعضاء الآخرين في الشبوع، و ذلك تشجيعا لعملية تجميع الأراضي الفلاحية و حمايتها من التشتت وتسهيل عملية استغلالها.

² فيلال علي، "سقوط حق الشفعة"، تعليق على قرار قضائي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية ج. 37-رقم 2، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1999، ص. 187.

³ أنظر المادتين 19 و 20 من القانون رقم 10-03، يحدد شروط و كيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموالك الخاصة للدولة، مرجع سابق.

للمستثمرين الفلاحين الجدد. كما يمكن تخصيص هذه الأملاك لسياسة تجميع المستثمرات الفلاحية، على أن يتم التنازل في هذه الحالة بسعر الإكتساب مع زيادة نسبة 20%¹.

خاتمة

قصد ضمان رقابة فعالة و إستغلال أمثل للأراضي الفلاحية، تم إعادة تفعيل الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، بتحويله لصلاحيات مستجدة و ذات أولوية في مراقبة عملية الإستغلال. إلا أن فعالية هذه الرقابة، تبقى محدودة في ظل النقائص و الثغرات التي تعتري أحكام هذا القانون، و التي من جملتها ما يأتي - أن تحديد مدة الإمتياز ب 40 سنة قابلة للتجديد يعتبر إجحافا في حق المستثمر الفلاحي خاصة المستفيدين من أحكام القانون رقم 87-19، الذي ملكهم حق إنتفاع دائم على الأراضي الفلاحية التابعة للدولة، وهو ما يعتبر خرقا لمبدأ عدم رجعية القوانين المعمول به دوليا، و إهدارا للحقوق المكتسبة على هذه الأراضي، مما يفقد ثقة الفلاح في الأرض ويقضي على المبادرات الخاصة للإستثمار الفلاحي، بل ويشجع الإعتداء عليها بتحويلها عن طبيعتها الفلاحية.

- هذا القانون يخالف أحكام قانون الإستثمار في معاملة المستثمر الأجنبي نتيجة إقصاء هذا الأخير من إمكانية الإستثمار في المجال الفلاحي.

- إن تشجيع الإستغلال الفردي، قد يخلق مشاكل عملية تؤثر سلبا على البنية الهيكلية للمستثمرات الفلاحية التي طالما عانت من التشتت، وبالتالي على استخدام التقنيات الحديثة في الزراعة بالنسبة للمستثمرات ذات المساحات الصغيرة، مما يقلل من مردودية إنتاجها، كما يطرح حق الخروج من الشيوخ إشكالا بخصوص ضرورة احترام الحد الأدنى لثلاثة أعضاء عند كل تجزئة لأرض فلاحية.

- إن اللجوء إلى إبرام عقود شراكة ضمن مستثمرة فلاحية جماعية، مع واحد أو عدد معين من أعضائها دون أن ينال موافقة باقي الأعضاء، قد يؤدي إلى تفاقم مشكل عدم الإنسجام بينهم ويكون سببا في إثارة نزاعات، سيما بخصوص المطالبة بالأرباح الناتجة عن الشراكة.

¹ أنظر المادة 24 من المرجع السابق.

- تطرح عملية التنازل عن حق الإمتياز لأحد ذوي حقوق المستثمر صاحب الإمتياز، إشكالات عملية بعد وفاة هذا الأخير، مع باقي الورثة، بخصوص انتقال الحصة الموروثة إليهم. والأخطر من ذلك أن المشرع لم يشترط في الشخص المتنازل له عن حق الإمتياز أن يكون فلاحا على غرار ما نضمته أحكام القانون رقم 87-19، مما يجعل الأراضي الفلاحية محلا للمضاربة بها والتجاوزات الخطيرة عليها.

- أما عن الإشكال الذي تطرحه قابلية حق الإمتياز للتوريث، فإنه قد يكون سببا في إثارة نزاعات بين الورثة يؤدي في الغالب إلى القسمة الداخلية والعشوائية لأراضي المستثمرة الفلاحية، مما يعرضها للتشتت. إضافة إلى حالات أخرى يرفض فيها الورثة تعيين ممثل لهم للتكفل بحقوق وأعباء مورثهم في المستثمرة الفلاحية، أي لا يقبلون بالحصة الموروثة مما يحدث اضطرابا في استغلالها إلى حين تسوية وضعيتها وإعادة منحها للإستغلال من جديد. وقد تتأزم الأوضاع إذا كانت الحصة على الشيوع، إذ كثيرا ما يقابل الشريك الجديد بالرفض من طرف باقي الشركاء.

- تكريس حق الشفعة للدولة في حالة التنازل عن الإمتياز، من شأنه الحفاظ على البنية الهيكلية للمستثمرات الفلاحية بتخصيصها لعمليات التجميع.

- إعتبر القانون رقم 10-03 تأجير الأراضي الفلاحية من الباطن إخلالا بالإلتزام، يترتب عنه فسخ عقد الإمتياز، إلا أن هذه المسألة يصعب إثباتها من الناحية العملية.

- وفق لأحكام هذا القانون، فإن عدم دفع الإتاوة السنوية لمدة سنتين متتاليتين يعد إخلالا بالإلتزام يترتب عليه الفسخ الإداري لعقد الإمتياز، إلا أن ذلك قد يفتح المجال أمام تحايل بعض المستثمرين أصحاب الإمتياز في تطبيق أحكام هذا القانون، بأن يلتزم بتسديدها سنة ويتهرب منها في السنة الموالية. فمن الأخرى إعادة صياغة المادة 29 منه كما يلي: "... عدم دفع الإتاوة بعد سنتين متتاليتين من الاستغلال سواء كانت متتالية أو متقطعة".

- لم يوفر القانون رقم 10-03 الضمانات الكافية للمستثمر الفلاحي لحماية حقه في الإمتياز بحيث أقر للإدارة فسخ العقد بالإرادة المنفردة في حالة الإخلال بالإلتزام، كما أنه حصر مدة الطعن القضائي في قرار

الفسخ بمدة شهرين فقط من تاريخ التبليغ، وهي مدة قصيرة مقارنة بمدة أربعة أشهر المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

بناء على ما سبق نقترح بعض التوصيات، قد تساهم في تحقيق هدف المشرع من خلال نظام الإمتياز في حماية الأراضي الفلاحية وضمان حسن استغلالها، و ذلك من خلال:

- العمل على التطبيق الفعلي لأحكام النصوص المنظمة للإمتياز الفلاحي والتجسيد الميداني للحقوق الممنوحة للمستثمرين أصحاب الإمتياز والتي تمكنهم من التطبيق الفعلي لإلتزاماتهم.

- تشجيع الشباب على امتهان النشاط الفلاحي وتوعيتهم أكثر بضرورة إستغلال الأراضي الفلاحية بإزالة نظرة الإحتقار للفلاح و النشاط الفلاحي.

- العمل دعم الشراكة في الإستثمار الفلاحي، بقبول المستثمر الأجنبي والإستفادة من خبراته في تطوير أساليب الفلاحة الجزائرية، مما يسمح بانفتاح السوق الوطنية على المنافسة الدولية.

- تشجيع منح القروض الفلاحية بدون فوائد باعتبار بعض الفلاحين لا يتقبلون القروض بفوائد باعتبارها قروضا ربوية، خاصة أن نسب تسديدها عالية، والعمل على زيادة دعم الدولة القطاع الفلاحي إلى جانب التمويل البنكي، إضافة إلى ضرورة وضع ضمانات أكثر فعالية من طرف هيئات القرض، قصد ضمان تحصيل ديونها المستحقة على الفلاحين.

- وجوب تدخل الدولة من أجل إتمام عملية مسح الأراضي، حتى لا تبقى الأراضي الفلاحية عرضة لزحف الإسمنت عليها و حمايتها من الاعتداءات المتكررة عليها.

- تشديد الرقابة على استغلال العقار الفلاحي التابع للأملاك الخاصة للدولة، لما له من أهمية في حل أزمة الغذاء التي تعاني منه بلادنا في الوقت الذي تستخدمه الدول القوية كسلاح أخضر تهدد به الشعوب الضعيفة إقتصاديا.

- الإسراع إلى إصدار التشريع المنظم لعملية تجميع الأراضي الفلاحية، قصد مواصلة مكافحة تجزئة المستثمرات الفلاحية و التي تقف أمام حسن استغلال الأراضي الفلاحية.

- إعادة صياغة القوانين المنظمة للقطاع الفلاحي بدقة ووضوح قصد حماية العقار الفلاحي من التلاعبات لقلق الباب أمام أطماع بعض الفلاحين الذين يحاولون الإستفادة من الثغرات القانونية.
- فنظام الإمتياز حسب ما يمليه من شروط ويقدمه من إمتيازات يجعل منه نظاما ناجحا في المستقبل، بالتطبيق الفعلي للقوانين المنظمة له، وممارسة الرقابة على استغلال الأراضي الفلاحية بشكل جدي.

قائمة المراجع

المؤلفات

- بن يوسف بن رقية، شرح المستثمرات الفلاحية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2001.
- شامة إسماعين، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة، الجزائر، 2004.
- حمدي باشا عمر و زروقي ليلي، المنازعات العقارية، دار هومة، الجزائر، 2012.

مذكرات الماجستير

- هيويني زهية، حق الشفعة للدولة و الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب ، البليدة ، 2008.

المقالات

- عبد الرزاق زوينة، "حق الشفعة في إطار القانون رقم 90-25 المتضمن التوجيه العقاري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، الجزء 37-رقم 2، 1999، ص. 147-153.
- فيلاي علي، "سقوط حق الشفعة"، تعليق على قرار قضائي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية و السياسية، الجزء 37-رقم 2، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1999، ص. 183-191.

النصوص القانونية

- أمر رقم 10-01 مؤرخ في 26 أوت 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج.ر.ج. ج عدد 49 صادر بتاريخ 29 أوت 2010 معدل و متمم بموجب القانون رقم 11-11 مؤرخ في 18 جويلية 2011، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ج.ر.ج. ج عدد 49، صادر بتاريخ 29 أوت 2011، معدل و متمم بموجب القانون رقم 13-08 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج. ج عدد 68، صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2014.
- قانون رقم 90-25، مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، جريدة رسمية عدد 49، صادر بتاريخ 18 نوفمبر 1990 معدل و متمم.

- قانون رقم 08-16، مؤرخ في 03 أوت 2008، يتضمن التوجيه الفلاحي، ج. ر. ج. ج عدد 46، صادر بتاريخ 10 أوت 2008.
- قانون رقم 10-03، مؤرخ في 15 أوت 2010، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للدولة، ج. ر. ج. ج عدد 49، صادر بتاريخ 29 أوت 2010.
- مرسوم تنفيذي رقم 96-87، مؤرخ في 24 نوفمبر 1996، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، جريدة رسمية عدد 15، صادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996 معدل و متمم.
- مرسوم تنفيذي رقم 97-490، مؤرخ في 20 ديسمبر 1997، يحدد شروط تجزئة الأراضي الفلاحية، جريدة رسمية عدد 84، صادر بتاريخ 21 ديسمبر 1997
- مرسوم تنفيذي رقم 09-339، مؤرخ في 22 أكتوبر 2009، جريدة رسمية عدد 61، صادر بتاريخ 25 أكتوبر 2009 يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 96-87، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية.
- مرسوم تنفيذي رقم 10-326، مؤرخ في 23 ديسمبر 2010، يحدد كيفيات تطبيق حق الإمتياز لإستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، ج. ر. ج. ج عدد 79، صادر بتاريخ 29 ديسمبر 2010.