

النظام القانوني لاستصلاح الأراضي في الجزائر

The legal system for land reclamation in Algeria

الدكتورة/ نعيمة حاجي

أستاذ محاضر-ب،

كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة العربي التبسي تبسة،

naima_8541@yahoo.fr

تاريخ الإرسال: 2018/03/15 تاريخ القبول: 2018/10/29 تاريخ النشر: 2018/12/31

ملخص:

لقد اعتمدت الدولة الجزائرية أسلوب استصلاح الأراضي الصحراوية المؤدي للملك سنة 1983، ثم وضعت برنامجا آخر سنة 1997، يعرف ببرنامج محيطات الاستصلاح، الذي وسع من دائرة الاستصلاح لتشمل الأراضي السهبية والجبلية التابعة للأماكن الخاصة للدولة دون أن يؤدي للملك، وذلك بهدف توسيع مساحة الأراضي الفلاحية والرفع من القدرة الإنتاجية للأرض، خاصة في ظل تقلص مساحة العقار الفلاحي. وقد واجه تنفيذ النمطين في الميدان مجموعة عراقيل، لذلك حاول المشرع تعديل بعض النصوص القانونية التي تضبط العملية، كما عمدت الهيئة الوصية إلى إدخال تحسينات وبعض التغييرات الهيكلية، كمشاهدة لإنجاح المشروع، آخرها كانت في أواخر ديسمبر 2017. الكلمات المفتاحية: الاستصلاح، محيطات الاستصلاح، الأراضي الفلاحية، التنمية الفلاحية، الأملاك الوطنية الخاصة.

Astract:

Algeria adopted the method of reclamation of the desert lands leading to the ownership in 1983, and then developed another program in 1997, known as the program of reclamation oceans, which expanded from the reclamation to include the land of the Steppe and mountainous belonging to the private property of the state without leading to the ownership, in order to expand the area of agricultural land and lift Of the productive capacity of the land, especially in light of the shrinking area of agricultural property. The implementation of the two models in the field faced obstacles, so the legislator tried to amend some of the legal texts that control the process. The Commission also ordered improvements and some structural changes, in an attempt to make the project a success.

Key words: Reclamation, reclamation environments, agricultural lands, agricultural development, national private property.

مقدمة:

حاولت الجزائر منذ الاستقلال تفعيل دور العقار في خلق التنمية وتحقيق الاستقرار بشتى أشكاله، لاسيما العقار الفلاحي باعتباره المصدر الأساسي للغذاء سواء الحيواني أو النباتي، ولأن الجزائر تتمتع بمساحة كبيرة جدا وتنوع إقليمي متكامل، فإن العقار الريفي يتنوع بتنوع الأقاليم، فمنه العقار الفلاحي، الغابي، الرعوي أو السهري، الصحراوي،... إلا أن خلق التوازن بين هذه الأنواع، حتى تؤدي دورها التنموي المتنوع والضروري ليس محققا بالشكل المرضي، ذلك لأن الخلل موجود بالنسبة للنوع الواحد في تأدية الدور المنوط به، نظرا لسوء استغلاله، أو تقلص مساحته عن المستوى الملائم، فعلى سبيل المثال العقار الرعوي في الجزائر والذي يسود المناطق السهبية فرغم شساعة مساحته إلا أن استغلاله العشوائي أدى إلى إتلاف المراعي الطبيعية وتعريضه وأيلولته إلى أراضي بيضاء بعد أن كانت مغطاة ببساط نباتي طبيعي متنوع ألبيتها إياها الطبيعة دون تدخل أي جهد بشري، كما يطال الخلل التوازن بين أنواع هذه العقارات، فنجد تقلص بالنسبة للعقار الفلاحي واتساع للعقار أو الأراضي الصحراوية تدريجيا نتيجة الجفاف والتصحر وكذلك زحف الإسمنت بسبب توسع المدن والمحيطات الحضرية على حساب الأراضي الفلاحية، الأمر الذي يجعل من العقار الفلاحي لا يؤدي دوره في تحقيق الاكتفاء الذاتي وخلق التوازن البيئي المطلوب.

وهو ما يجعل إصلاح الخلل كما سبق بيانه من أولويات التنمية الفلاحية، بل يمثل أساسا قاعديا لها، لذلك لجأت الحكومة الجزائرية إلى تبني منهج الاستصلاح الفلاحي ليكون من ضمن الأدوات التي تعيد التوازن بين أنواع العقارات وتتمن دور العقار الفلاحي بالدرجة الأولى، من خلال توسيع دائرة الأراضي الفلاحية الخصبة وتطوير سبل استغلالها، ثم الحفاظ عليها من تحول وجهتها الفلاحية.

والإشكالية التي ينبغي الإجابة عنها بشأن هذا الموضوع تقوم على طرح التساؤل التالي:

ما هي الآليات القانونية التي اتبعتها الحكومة الجزائرية لتطبيق أسلوب استصلاح الأراضي وجعله كأداة لترقية الاستثمار في القطاع الفلاحي؟

ويمكن الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: أنماط الاستصلاح الفلاحي

المبحث الثاني: تقييم سياسة الاستصلاح الفلاحي في الجزائر

المبحث الأول: أنماط الاستصلاح الفلاحي

تتعدد أنماط الاستصلاح الفلاحي في الجزائر بتعدد الأنظمة القانونية التي تحكمها، والتي عمد إليها المشرع الجزائري بهدف التصدي لبعض المشكلات التي تتعلق بتمتين دور العقار الفلاحي بشكل عام، هذا من جهة، ثم تكريس مبدأ الملكية الخاصة وتوسيع دائرتها، خاصة من خلال القانون رقم 18/83 كما سيأتي بيانه، لا سيما بعد فشل النظام الاشتراكي، وبالتالي يمكن حصر أنماط الاستصلاح في الأنواع التالية:

النمط الأول: الاستصلاح المؤدي للتمليك

النمط الثاني: أسلوب الاستصلاح عن طريق الامتياز

المطلب الأول: الاستصلاح المؤدي للتمليك

الاستصلاح وفق القانون رقم 18/83 المؤرخ في 13 أوت 1983 المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية⁽¹⁾ جاء أساسا كأسلوب لتكريس مبدأ الملكية الخاصة، والذي كان مطلبا ملحا نجم عن ظهور بوادر فشل النظام الإشتراكي وفشل الثورة الزراعية التي تنبئ أساسا على ملكية الدولة للأرض ولوسائل الإنتاج في تلك الفترة، وقد جاء بعد ذلك المنشور الوزاري المشترك رقم 402 المؤرخ في 8 يونيو 2011، المتعلق بالتأمين العقاري للمستثمرين الفلاحيين، الذي سمح بإعادة تفعيل عملية تسوية الوضعيات التي بقيت عالقة منذ عدة سنوات، كما نص على استمرارية تطبيق أحكام القانون 18/83 في الولايات الصحراوية فقط إبتداء من تاريخ صدور المنشور ذاته، وتلته التعليمات الوزارية المشتركة⁽²⁾ رقم 162 المؤرخة في 13 فيفري 2013، المتضمنة إعادة تفعيل الجهاز المتعلق بالعقار الفلاحي في الولايات الصحراوية، وقد تضمنت مجموعة أحكام توظف مشاريع الاستصلاح في الأراضي الصحراوية، تطبيقا لأحكام القانون 18/83.

أولا: تعريف الاستصلاح وفق قانون 18/83

عرفت المادة الثامنة من نفس القانون هذا النوع من الاستصلاح على النحو التالي: "يقصد بالاستصلاح بمفهوم هذا القانون كل عمل من شأنه جعل أرض قابلة للفلاحة صالحة للاستغلال، ويمكن أن تنصب هذه الأعمال على أشغال تعبئة المياه والتهيئة وتقنية

الأراضي والتجهيز والسقي والتخفيض والغراسة والمحافظة على التربة قصد إخصابها وزرعها".

أما بالنسبة للأراضي محل الاستصلاح فتتمثل في الأراضي الصحراوية أو المنطوية على مميزات مشابهة والأراضي غير المخصصة وتكون تابعة للملكية الدولة، وهو ما حددته المادة الرابعة من نفس القانون.

وتستثنى من دائرة الاستصلاح الأراضي التابعة للتسيير الذاتي وكذا صندوق الثورة الزراعية طبقا لنص المادة الثالثة من نفس القانون، وبالتالي لا يمكن إجراء الاستصلاح في: الأراضي الزراعية، الأراضي الرعوية والحلفائية، أراضي العرش، أراضي البلديات، الأراضي الوقفية⁽³⁾.

ثانيا: إجراءات الاستصلاح وفق قانون 18/83

تتلخص إجراءات تملك العقار القابل للزراعة التابع للملكية العامة للدولة بعد استصلاحه فيما يلي:

1. تقديم طلب الاستصلاح، حيث يقدم المترشح لاستصلاح الأرض طلبا مكتوبا إلى رئيس الدائرة التي توجد فيها قطعة الأرض المراد استصلاحها مرفقا بملف يشتمل على:

- طلب المترشح؛
- تحديد موقع القطعة أو القطع الواقعة فيها ومساحتها التقريبية؛
- برنامج عملية الاستصلاح المزمع القيام به ومبلغ الاستثمار المخصص لذلك؛
- مخطط في حالة قطع تقع خارج المساحات المعنية كلما كان ذلك ممكنا.

دراسة الملف من طرف اللجنة المعنية: تقوم اللجنة التقنية للدائرة المتكونة من الممثلين المحليين لمصالح الفلاحة والري وإدارة أملاك الدولة بدراسة الملفات لإصدار رأي تقني في إمكانية تحقيق مشاريع الاستصلاح في مدة أقصاها شهر واحد.

2. تحويل الملف إلى المجلس الشعبي البلدي: ترسل الملفات مصحوبة برأي اللجنة التقنية إلى المجلس الشعبي البلدي في البلدية التي توجد فيها القطع الأرضية للتداول في شأنها.

3. يصدر الوالي قرار التنازل عن الأرض محل الاستصلاح مقابل الدينار الرمزي، ثم يرسل قرار الوالي إلى مديرية أملاك الدولة لإعداد عقد الملكية المقترن بشرط بطلانه في حالة

عدم إتمام أو إنجاز عملية الاستصلاح، ويسجل العقد ثم يشهر في المحافظة العقارية المختصة إقليمياً.

4. تحرر مديرية أملاك الدولة عقد بيع مقترن بشرط فاسخ.
5. بعد خمس سنوات من تحرير العقد، وبناءً على طلب من المستفيد المستصلح تقوم لجنة بمعاينة عملية الاستصلاح، تتشكل اللجنة من: رئيس لجنة الفلاحة والتنمية في المجلس الشعبي البلدي – الممثل المحلي للاتحاد الوطني للفلاحين الجزائريين – الممثل المحلي للمصالح التقنية الفلاحية – الممثل المحلي لمصالح الري – الممثل المحلي لإدارة أملاك الدولة.
6. وعندما يكون تقرير المعاينة إيجابياً يطلب رئيس المجلس الشعبي البلدي من الوالي رفع شرط البطلان خلال الخمسة عشر يوماً الموالية لتسليم التقرير، أما إذا كان تقرير معاينة اللجنة سلبياً يفسخ العقد أو يمدد إذا كانت هناك ظروف قاهرة حالت دون إتمام عملية الاستصلاح.

المطلب الثاني: أسلوب الاستصلاح عن طريق الامتياز

إن نظام الامتياز في الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية جديد على السياسة العقارية الجزائرية المنتهجة منذ الاستقلال، إذ استحدثه المرسوم التنفيذي رقم 483/97 الذي يحدد كفاءات منح حق امتياز قطع أرضية من الأملاك الوطنية الخاصة في المساحات الاستصلاحية وأعبائه وشروطه⁽⁴⁾، وذلك تماشياً مع المتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي حصلت في العملية التنموية الشاملة التي تعرفها البلاد⁽⁵⁾، ثم سنة 2011 صدر منشور وزاري مشترك رقم 108 المؤرخ 23 فيفري 2011 المتضمن إنشاء مستثمرات جديدة للفلاحة وتربية الحيوانات على الأراضي غير المستغلة التابعة للأملاك الخاصة للدولة، بعد تحديدها كمحيطات للاستصلاح ومنحها للاستصلاح بموجب عقود امتياز، كما حدث تحيين لبعض جوانب أسلوب الاستصلاح عن طريق الإمتياز سنة 2017، وذلك من خلال المنشور الوزاري المشترك رقم 1839 المؤرخ 2017/12/14، يتضمن الاستفادة من العقار الفلاحي التابع للأملاك الخاصة للدولة والمخصص للاستثمار في إطار استصلاح الأراضي عن طريق الامتياز، خاصة من حيث لجنة تنشيط وتوجيه الاستثمار الفلاحي للولاية وبعض التفاصيل الإجرائية.

وقبل الخوض في هذا النوع من الاستصلاح يمكن تعريف محيطات الاستصلاح على أنها: مساحات محددة من طرف الهيئات المعنية سواء صحراوية أو سهبية أو جبلية كمحيطات استصلاح، قياسا على نوعية التربة والمواصفات الجيولوجية وكذا المناخية، إضافة إلى معيار توفر المياه التي تمثل الدعامة الأساسية لأي مشروع فلاحي، وجميع الظروف التي تمكن من إقامة مثل هذه المشاريع، وهناك مذكرة وزارية توضح كيفية تحديد وتعيين محيطات الاستصلاح.⁽⁶⁾

أولا: الاستصلاح الفلاحي وفق حق الامتياز طبقا للمرسوم التنفيذي 483/97

تتنوع الشروط المتعلقة بالاستفادة من حقوق الامتياز وفق المرسوم التنفيذي رقم 483/97 بين تلك المتعلقة بالمستفيد من جهة وتلك التي تتعلق بالأرض موضوع حق الامتياز من جهة أخرى. حيث يشترط في المستفيد من الامتياز: أن يكون شخصا طبيعيا أو معنويا، وأن يكون ذا جنسية جزائرية في حالة تحول الامتياز إلى تنازل، إذ يجوز أن يمنح حق الامتياز للمستثمرين الأجانب وذلك لتشجيع الاستثمار الأجنبي في القطاع الفلاحي، لكن لا يجوز التنازل لهم عن ملكية الأرض موضوع الامتياز، إذ يقتصر التنازل على ذوي الجنسية الجزائرية دون غيرهم، كما يجب أن يكون من السكان المحليين، فمحيطات الاستصلاح في ولاية سطيف مثلا يستفيد منها سكان الولاية دون غيرهم، باستثناء بعض الحالات التي تستدعي تحقيق المصلحة العامة، أين يمنح الامتياز لغير السكان المحليين.⁽⁷⁾

أما الشروط الواجب توفرها في الأرض موضوع حق الامتياز، فلكي تصلح الأرض أن تكون محيطا للاستصلاح يجب أن تتوفر فيها المواصفات البيئية الملائمة من حيث نوعية التربة، المياه، نسبة الملوحة... الخ، وأن تكون محددة مسبقا بموجب قرار وزاري مشترك كمحيط أو جزء من محيط استصلاح.

✓ إجراءاته والهيئات المساهمة في انجازه: هي نوعان: إجراءات تتم على المستوى الوطني وأخرى على المستوى المحلي بحيث:

1. على المستوى الوطني: تتمثل في:

تحديد محيطات الاستصلاح: ويتم ذلك بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزراء المكلفين بالفلاحة والري والمالية بناء على معايير تقنية واقتصادية، مع مراعاة قواعد حماية المحيط طبقا للمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 483/97.

2. على المستوى المحلي: تتوزع محيطات الاستصلاح على المستوى الوطني، لذلك فالمصالح الفلاحية على مستوى كل ولاية تقوم بإعداد برامج الاستصلاح حسب المحيطات الداخلة في إقليمها، كما تحدد عدد الأشخاص الذين يمكن لهم الاستفادة من هذه المشاريع قياسا على مساحة المحيطات، ثم تتم الإجراءات التالية:

أ. تقديم طلب الاستفادة من الامتياز: على المترشحين الراغبين في الاستفادة من الامتياز تقديم طلب مرفوق بملف لدى رئيس قسم الفرع الفلاحي على مستوى الدائرة التابع لها، يتضمن طبقا لأحكام المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 483/97 ما يلي: طلب يحدد موقع الأراضي ومساحتها، استمارة دفتر الشروط المستكمل للمعلومات، ملف تقني واقتصادي يتكون من: كشف وصفي وتقديري لأشغال الاستصلاح _ خطة إنجاز أشغال الاستصلاح _ مخطط التمويل الذي يبرز على الخصوص حصته "مساهمته الشخصية" ومبلغ القروض التي يمكنه الحصول عليها، وإذا لم يقدم ملف تقني واقتصادي فيجب عليه أن يكتب التزاما يتعهد فيه بقبول برنامج الاستصلاح:

ب. بدراسة الملفات من قبل اللجنة المختصة⁽⁸⁾: تحول الملفات الخاصة بالمترشحين إلى اللجنة الولائية على مستوى المصالح الفلاحية، وبعد قبول الملفات تحول إلى بنك الفلاحة والتنمية الريفية ليصادق عليها باعتباره الممول الرئيسي لمشاريع الاستصلاح:

ج. يتم تحرير عقود الامتياز من قبل مديرية الأملاك الوطنية على مستوى الولاية ثم يتم شهرها في المحافظة العقارية بعد دفع رسوم التسجيل على مستوى مصلحة الضرائب، وتعد عقود الامتياز سارية المفعول من تاريخ إجراء الشهر⁽⁹⁾.

بالنسبة للهيئات المساهمة في برنامج الاستصلاح (من حيث التمويل)، فقبل أن تتحول إلى أسلوب الاستثمار وتحمل المستصلح لجميع أعباء ومصاريف الاستصلاح، فهناك سابقا هيئات دولية وأخرى وطنية، تساهم في دعمه أهمها: منظمة الأغذية والزراعة FAO؛ والتي تساهم في تدعيم برنامج استصلاح الأراضي عن طريق حق الامتياز بمقدار 352.000 دولارا أمريكيا، انطلاقا من سنة 2000م، بناء على اتفاقية مبرمة بين وزارة الفلاحة وهذه المنظمة⁽¹⁰⁾، إضافة إلى إنشاء هيئة خصيصا بهدف دعم مشاريع الاستصلاح عن طريق

عقود الامتياز على المستوى الوطني تتمثل في مؤسسة الامتيازات الفلاحية، وهي عبارة عن شركة مساهمة تخضع للقانون التجاري، وقد نشأت بناء على اجتماع مجلس مساهمات الدولة⁽¹¹⁾ بتاريخ 23 ديسمبر 1997، يتمحور دورها حول منح المساعدات المالية لإنجاز المشاريع.

فعملية تحول عقد الامتياز إلى تنازل لصالح صاحب الامتياز عن القطعة الأرضية موضوع إنجاز برنامج الاستصلاح هي التي تضي على عقد الامتياز ذاتية تميزه عن باقي العقود، فإذا كان عقد الامتياز في القانون الإداري لا يخول صاحبه إلا الانتفاع بالشيء مدة معينة ومقابل إتاوة سنوية فإن المرسوم أضاف إمكانية تحوله إلى تنازل، من أجل تشجيع المواطنين على مثل هذه المشاريع، ويكون التنازل حافزا لهم لاستصلاح الأرض، وتكون الدولة متأكدة من حسن نية المستفيد التي تتجلى من خلال إتمامه لبرنامج الاستصلاح الموكل له، وهذا تجنبا لما آلت إليه وضعية الأراضي المتنازل عنها بموجب قانون 18/83 والتي يكون التنازل منذ البداية معلق على شرط إتمام مشروع الاستصلاح، فسرعان ما يتنازل المستصلح عن ملكية الأرض بمجرد تحقق تنازل الدولة، مخالفا بذلك الهدف الأساسي من الاستصلاح.

ثانيا: استصلاح الأراضي عن طريق الامتياز من خلال إنشاء مستثمرات جديدة للفلاحة وتربية الحيوانات

تحقيقا للأهداف الأساسية لسياسة التجديد الفلاحي والريفي فقد صدر المنشور الوزاري المشترك رقم 108 المؤرخ في 23 فيفري 2011، وقد نص على سلطة الهيئات المحلية (الولايات) في تحديد محيطات الاستصلاح بدل الهيئات المركزية كما هو معمول به ضمن المرسوم التنفيذي 483/97، إضافة إلى اشتراط صفة المستثمر في المترشح للاستصلاح بمعنى أن تكون له مشروع تنمية واثمين للأراضي، وقد نص المنشور الوزاري المشترك على نوعين من الأراضي الفلاحية غير المستغلة القابلة لأن تصنف ضمن محيطات استصلاح، هما الأراضي التابعة للخواص، والأراضي التابعة للملكية الخاصة للدولة، فبالنسبة للنوع الأول: أوجدته السلطات المختصة بهدف ثمين ممتلكات الفلاحين من أجل إنشاء مستثمرات للفلاحة وتربية الحيوانات، وتحقيقا لذلك فكل مالك لأراضي فلاحية يثبت ملكيته ويمتلك مشروع لتنمية واثمين ممتلكاته مدعو لتقديم مشروعه من أجل المصادقة عليه وتسجيل

مستثمرته لدى مصالح الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، بإتباع إجراءات حددها نفس المنشور، وأن يتصل ببنك الفلاحة والتنمية الريفية من أجل الحصول على قرض مدعم في حدود 1.000.000 دينار للهكتار، ويكون سند الملكية موضوع الرهن.

أما بالنسبة للأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة فتمثل إجراءات الاستفادة من خلال الخطوات التالية:

1. تحديد محيطات الاستصلاح من طرف الولاية.
2. نشر إعلانات عبر البلديات للراغبين في الترشح، ويستوجب على المترشحين المهتمين أن يكون لديهم مشروع تنمية وتثمين للأراضي التي ستمنح لهم.
3. تجزئة محيطات الاستصلاح حسب معايير تقنية وفق ثلاثة وضعيات، حددها المنشور الوزاري ذاته، حيث:

- الوضعية 01: تخص تجزئة المحيطات المحددة إلى قطع لا تتجاوز العشر (10) هكتارات.

- الوضعية 02: تخص المحيطات التي تتجاوز فيها المساحة 10 هكتارات والأقل من المساحة القصوى المحددة بواسطة المادة 23 من المرسوم رقم 326/10 المؤرخ في 2010/12/23.

- الوضعية 03: تخص المحيطات التي تتجاوز فيها المساحة المعتادة المحددة أعلاه.

4. الاستفادة: بعد دراسة الترشيحات وعند الاقتضاء بعد التصديق على قائمة المستفيدين من طرف وزير الفلاحة والتنمية الريفية، تسلم لجنة انتقاء الترشيحات للطالب المعتمد شهادة انتقاء أولية تمنح له حق مباشرة إجراءات منح الامتياز، حيث يتقدم بطلب الامتياز مصحوب بشهادة اللجنة إلى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، الذي يقوم بإجراءات التوقيع على دفتر الأعباء مع المعني، ويتم إرسال الملف بعدها إلى إدارة أملاك الدولة من أجل إعداد عقد الامتياز، حيث يمنح الامتياز لمدة 40 سنة قابلة للتجديد، ويتم شهر العقد بالمحافظة العقارية، وفي حالة عدم إنجاز المستفيد لبرنامج الاستصلاح، يتم فسخ عقد الامتياز بطلب من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بعد توجيه إعداره عن طريق المحضر القضائي على أساس محضر المعاينة لعدم تقدم الأشغال.

ثالثاً: تحيين شروط وإجراءات الاستفادة من العقار الفلاحي المخصص للاستثمار في إطار استصلاح الأراضي عن طريق الامتياز

وقد جاء بهذا التحيين المنشور الوزاري المشترك رقم 1839 المؤرخ في 2017/12/14، الذي شمل عدة نقاط، تتماشى والطابع الاستثماري الذي طبع به مضمون المنشور الوزاري، يمكن اختصارها فيما يلي:

1. دور لجنة تنشيط وتوجيه الاستثمار الفلاحي للولاية والولاية المنتدبة: حيث جاء في المنشور الوزاري "...تشكل لجنة التوجيه للولاية، التي تدعى من الآن فصاعداً: لجنة تنشيط وتوجيه الاستثمار الفلاحي للولاية..."، تجتمع مرة على الأقل في الشهر، وهي أداة للتشاور والمرافقة من أجل تنمية الفلاحة على مستوى الولاية⁽¹²⁾؛
2. محيطات الاستصلاح: يتولى تعيينها المدير الولائي المكلف بالفلاحة ورئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة مشتركة بناء على وفرة الأراضي وتأكيد وفرة المورد المائي، وقد حدد المنشور الوزاري المشترك 1839 إجراءات تعيين المحيطات والمصادقة على المحيطات وإنشائها، كما تقرر للجنة الولائية وجهة المحيطات، كما يمكن للوالي أن يخصص جزء من هذه المحيطات لفائدة أصحاب المشاريع المصغرة؛
3. صنف الاستثمارات المؤهلة للاستفادة من الامتياز في إطار الاستصلاح: حيث حدد المنشور الوزاري المشترك صنفين، هما: المشاريع الفلاحية المصغرة ومشاريع الاستثمار الفلاحي الأخرى. وقد فصل في الصنفين، لكن لا يتسع المجال لذكر التفاصيل؛
4. وقد وضع المنشور إجراءات المنح وترسيم الامتياز وإعداد عقد الامتياز؛
5. تنفيذ المشروع: بمجرد إعداد مقرر التأهيل يجب على المستفيد إقامة مشروعه اعتماداً على تمويله الخاص، حيث يشترط فيه صفة المستثمر، وعلى هذا الأساس يباشر الديوان إجراء ترسيم الامتياز وفق ما جاء به المنشور من أحكام للترسيم؛
6. متابعة الإنجاز: وتتولاها لجنة المتابعة التي تنشأ بموجب مقرر من الوالي، التي تتولى إعداد تقرير يرسل إلى الوالي المعني وكذلك المديرية التقنية لوزارة الفلاحة؛
7. الفسخ: يتعرض عقد الامتياز للفسخ إذا لم يتم إنجاز البرنامج الاستصلاح في الأجل المذكورة ضمن دفتر الشروط بغض النظر عن القوة القاهرة أو في حالة تعديل برنامج الاستصلاح دون الموافقة المسبقة للمصالح التقنية لمديرية المصالح الفلاحية بطلب من الديوان.

المبحث الثاني: تقييم سياسة الاستصلاح الفلاحي في الجزائر

يمكن تقييم آلية استصلاح الأراضي في الجزائر من خلال تسليط الضوء على المنظومة التشريعية للعملية وكذا التنفيذ الميداني.

المطلب الأول: التقييم من الناحية التشريعية

إضافة إلى النمطين السابقين للاستصلاح والذين يمثلان أسلوبين مؤثرين من الناحية القانونية تأسيسا وتنظيما، وهما مطبقان فعليا، فإن هناك أنظمة أخرى للاستصلاح قد نص عليها المشرع الجزائري في عديد النصوص القانونية، وبشر بصدور تنظيمات توطئها قانونيا وتجعلها جاهزة للتطبيق الميداني، إلا أنها لم تصدر بعد، لاسيما الأراضي الرعوية والحلفائية، الجبلية...

ويمكن حصر جوانب التقييم على النحو التالي:

✓ بالنسبة لقانون 18/83:

لقد صدر قانون 18/83 في ظل دستور 1976، والذي لم يرد فيه مصطلح "الملكية العامة" بل استعمل مصطلح ملكية الدولة، حيث لم يكن هناك تفرقة لأنواع ملكية الدولة عامة وخاصة، الأمر الذي يثير اللبس ويؤدي إلى الخلط بين المفاهيم، خاصة بعد تقسيم أملاك الدولة إلى عامة وخاصة⁽¹³⁾، فهل يعني بعد التقسيم أن هذا الاستصلاح يخص الأراضي التابعة للأملاك الوطنية العامة القابلة للزراعة فقط، أم أنه يخص أيضا الأراضي القابلة للزراعة والتابعة للأملاك الوطنية الخاصة؟

✓ بالنسبة لاستصلاح الأراضي الرعوية والحلفائية:

تنص المادة 65 من قانون 25/90 المتضمن التوجيه العقاري المعدل والمتمم⁽¹⁴⁾ على ما يلي: "يحول حق التمتع الدائم إلى حق ملكية طبقا لأحكام قانون 18/83 المؤرخ في 13 أوت 1983 المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية كلما كان استصلاح قطع أرض فلاحية كما نصت عليه المادة 64 أعلاه".

وبالرجوع إلى نص المادة 64 من نفس القانون نجدها تنص على منح حق التمتع الدائم بشكل جماعي أو فردي في الأراضي الرعوية والحلفائية بموجب قانون خاص.

الإشكال في هذه القضية يأخذ شكلين: الشكل الأول يتمثل في أن القانون الخاص الذي ينظم عملية التمتع الدائم بالأراضي الرعوية والحلفائية لم يصدر أساسا، كما أن

التشريع الذي يؤطر استصلاح هذا النوع من الأراضي لم يصدر كذلك، وبالتالي يبقى نصي المادتين 64 و65 أعلاه عقيمين وغامضين، فكيف السبيل إلى ممارسة حق التمتع الدائم؟ ثم كيف السبيل إلى استصلاح الأراضي التي تستغل وفق هذا النمط؟

✓ بالنسبة لاستصلاح الأراضي الواقعة في المناطق الجبلية

لقد نصت المادة 28 من المرسوم التنفيذي 724/83 المؤرخ في 10 ديسمبر 1983 المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية المطبق للقانون 18/83⁽¹⁵⁾ على أنه هناك تنظيم سوف يصدر لمنح حق الملكية في بعض المناطق الجبلية عن طريق استصلاحها، شريطة أن تكون القطعة الممنوحة لا تتناسب مع الخصائص المسطرة لتكوين مستثمرة قابلة للحياة اقتصاديا، لكن المادة جاءت بصيغة عامة، وهو ما يجعل المناطق الغابية في الجبال بطبيعة الحال مهددة تحت ذريعة الاستصلاح، فيمكن حرثها وإتلاف شجيراتها، ثم المطالبة بامتلاكها عن طريق الاستصلاح بناء على نص المادة 28 ذاتها⁽¹⁶⁾، إلا أن المرسوم التنفيذي 483/97 يجعل استصلاح المناطق الجبلية التي حددت ضمن محيطات الاستصلاح محلا للتطبيق، ويبقى بذلك الإشكال قائما بالنسبة للمناطق الجبلية التي تنطبق عليها الشروط السابقة والتي لا تدخل في محيطات الاستصلاح المحددة بموجب تعليمة وزارية مشتركة كما سبق بيانه.

المطلب الثاني: التقييم من الناحية العملية

تشهد عمليات وبرامج الاستصلاح الفلاحي المسطرة من طرف الدولة عديد الصعوبات والإشكالات والتجاوزات والنقائص التي تجعل منها- بالرغم من الإنجازات الإيجابية التي لا يمكن إنكارها- مصدرا للفساد والتحايل، ويمكن التعرّيج على أهم هذه الإشكالات من خلال النقاط التالية:

✓ بالنسبة لقانون 18/83 فإن الشرط الفاسخ المتعلق بتمليك الأرض المستصلحة تحت طائلة فسخ عقد التمليك، وكذا تحديد المدة بخمس سنوات أفقدت في كثير من الأحيان عملية الاستصلاح أهدافها في تميمين العقار واستثماره الفلاحي، فأصبح الهدف المرجو من الاستصلاح تملك الأرض أولا ثم التنازل عنها ثانيا، وليس الاستثمار والإنتاج الزراعي في حد ذاته وامتھان الفلاحة أو النشاط الفلاحي بشكل عام، فبمجرد ثبوت

استصلاح الأرض ورفع الشرط الفاسخ يلجأ المستصلح إلى بيع الأرض والمضاربة بهدف تحقيق الربح، وهو ما يتنافى والهدف الحقيقي للاستصلاح أو الإحياء. ✓ بالنسبة لمنح حقوق الامتياز في محيطات الاستصلاح، طبقا للمرسوم التنفيذي 483/97 فقد شهد عديد الإشكالات:

- لقد حدثت عديد التجاوزات بخصوص مؤسسة العامة للامتيازات الفلاحية، خاصة منها الاختلاسات التي قام بها العديد من مسيري الفروع الجهوية وحتى على المستوى المركزي، الأمر الذي أدى إلى تجميد نشاطها لسنوات عديدة، بالرغم من دورها الرئيسي المتمثل في تمويل مشاريع الاستصلاح.
- تماطل الإدارة في معالجة ملفات الاستصلاح وطول الإجراءات.
- ضعف الرقابة على نشاط الاستصلاح في محيطات الاستصلاح، الأمر الذي أدى إلى الإهمال والتقاعد من طرف المستفيدين.
- تفشي البيروقراطية بشأن دراسة الملفات المقدمة من طرف المترشحين للحصول على حقوق الامتياز في محيطات الاستصلاح.

الخاتمة

الاستصلاح من أنجع الطرق لتثمين الدور الاستثماري للعقار الفلاحي، والقضاء على مشاكل التصحر وتقلص مساحات العقار الفلاحي، وتحقيق تنمية شاملة، تؤدي الدور الرئيسي المنوط بها وهو ترقية الاستثمار الفلاحي وتحقيق الاكتفاء الذاتي، إلا أنه في الجزائر لا تزال العراقيل والمشاكل تعيق تقدمه كأسلوب استثماري فعال، الأمر الذي يحتم على المشرع ومؤسسات الدولة أو الحكومة إعادة النظر والتكفل بالثغرات التشريعية والتنفيذية، والتصدي للتجاوزات.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: النصوص القانونية

1. القانون رقم 18/83 المؤرخ في 31 ديسمبر 1983 المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية (الجريدة الرسمية عدد 34 لسنة 1983).

2. المرسوم التنفيذي 724/83 المؤرخ في 10 ديسمبر 1983 المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية المطبق للقانون 18/83 (الجريدة الرسمية عدد 51 لسنة 1983) .
3. القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري (الجريدة الرسمية عدد 49 لسنة 1990)، المعدل والمتمم بالأمر رقم 26/95 المؤرخ في 26 سبتمبر 1995 (الجريدة الرسمية عدد 55 لسنة 1990).
4. المرسوم التنفيذي رقم 483/97 المؤرخ في 15 ديسمبر 1997 يحدد كيفيات منح حق امتياز قطع أرضية من الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة في المساحات الاستصلاحية، وأعبائه وشروطه المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 372/98 المؤرخ في 23 نوفمبر 1998 (الجريدة الرسمية عدد 83 لسنة 1998).
5. منشور وزاري مشترك رقم 108 المؤرخ 23 فيفري 2011 المتضمن إنشاء مستثمرات جديدة للفلاحة وتربية الحيوانات على الأراضي غير المستغلة التابعة للأملاك الخاصة للدولة.
6. المنشور الوزاري المشترك رقم 402 المؤرخ في 8 جوان 2011، المتعلق بالتأمين العقاري للمستثمرين الفلاحيين.
7. التعليمات الوزارية المشتركة رقم 162 المؤرخة في 13 فيفري 2013، المتضمنة إعادة تفعيل الجهاز المتعلق بالعقار الفلاحي في الولايات الصحراوية.
8. المنشور الوزاري المشترك رقم 1839 المؤرخ 2017/12/14، يتضمن الاستفادة من العقار الفلاحي التابع للأملاك الخاصة للدولة والمخصص للاستثمار في إطار استصلاح الأراضي عن طريق الإمتياز.

ثانيا: المؤلفات

1. الجيلالي عجة، أزمة العقار الفلاحي ومقترحات تسويتها (من تأميم الملك الخاص إلى حوصصة الملك العام)، دار الخلدونية، الجزائر، دون ذكر الطبعة وسنة الطبع.
 2. ليلي زروقي، عمر حمدي باشا، المنازعات العقارية، دار هومة، 2004.
- #### ثالثا: الرسائل الجامعية
1. ليلي لبيض، عقد الامتياز وفق المرسوم التنفيذي رقم 483/97، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة، أكتوبر سنة 2005.

رابعاً: المراجع باللغة الفرنسية

1. Procès verbale du CNPE du 23 Décembre 1997, sur la création d'un organe autonome, chargé de gérer pour le compte de l'Etat les concession dans le secteur agricole.
2. L'Arrête interministériel du 29 octobre 1998, fixant la composition et le fonctionnement de la commission de wilaya, chargée d'étudier les dossiers des postulants a la concession de parcelles de terre du domaine privé de l'état, dans les périmètres de mise en valeur .
3. Instruction n° 237 du 21 mai 2000, relative à la l'éligibilité et la sélection des candidats à la mise en valeur des terres par concession.
4. La note n°100 du 4 mars 2001, relative à la réalisation des projets de mise en valeur des terres.
5. Le projet FAO portant appui au programme de mise en valeur des terre par la concession

خامساً: المواقع الإلكترونية

تم تصفح الموقع بتاريخ 23 مارس 2018.	http://www.minagri_Algeria.org
موقع وزارة الفلاحة والتنمية الفلاحية والصيد البحري.	

الهوامش:

- (1)- القانون رقم 18/83 المؤرخ في 31 ديسمبر 1983 المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية (الجريدة الرسمية عدد 34 لسنة 1983).
- (2)- تعليمة وزارية مشتركة بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية ووزارة الفلاحة والتنمية الريفية، موجبة لولاية الولايات التالية: أدرار، الأغواط، بسكرة، بشار، تمنراست، ورقلة، إليزي، تندوف، الوادي وغرداية.
- (3)- تنص المادة 02 من قانون 18/83 على أنه: « طبقاً للمادة 14 من الدستور، تستثنى من مجال تطبيق هذا القانون الأراضي التابعة لنظام التسيير الذاتي أو الصندوق الوطني للثورة الزراعية » .
- (4)- المرسوم التنفيذي رقم 483/97 المؤرخ في 15 ديسمبر 1997 يحدد كيفيات منح حق امتياز قطع أرضية من الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة في المساحات الاستصلاحية، وأعبائه وشروطه المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 372/98 المؤرخ في 23 نوفمبر 1998 (الجريدة الرسمية عدد 83 لسنة 1998).
- (5)- ليلى لبيض، عقد الامتياز وفق المرسوم التنفيذي رقم 483/97، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة، أكتوبر سنة 2005، ص 09.

⁽⁶⁾La note n°100 du 4 mars 2001, relative à la réalisation des projets de mise en valeur des terres.

⁽⁷⁾ - Instruction n° 237 du 21 mai 2000, relative à la l'éligibilité et la sélection des candidats à la mise en valeur des terres par concession.

⁽⁸⁾ - يخضع إنشاء هذه اللجنة وتحديد مهامها وتشكيلتها إلى العديد من التشريعات أهمها:
* القرار الوزاري رقم 78 المؤرخ في 08 مارس سنة 2000 المتعلق بإنشاء لجنة مختصة تتولى إبداء الرأي

حول تأهيل المشاريع للتمويل في إطار برنامج استصلاح الأراضي عن طريق منح حق الامتياز.
* L'Arrête interministériel du 29 octobre 1998, fixant la composition et le fonctionnement de la commission de wilaya, chargée d'étudier les dossiers des postulants a la concession de parcelles de terre du domaine privé de l'état, dans les périmètres de mise en valeur.

⁽⁹⁾ - مع الإشارة إلى أن عقود الامتياز حسب المرسوم التنفيذي رقم 483/97 هي عقود إدارية تنطبق عليها القواعد نفسها بالنسبة للعقود الإدارية المتعلقة بالمستثمرات الفلاحية، مع الاختلاف من حيث خاصيتي التأقيت والديمومة.

⁽¹⁰⁾ Le projet FAO portant appui au programme de mise en valeur des terre par la concession, p 89.

⁽¹¹⁾ Procès verbale du CNPE du 23 Décembre 1997, sur la création d'un organe autonome, chargé de gérer pour le comte de l'Etat les concession dans le secteur agricole.

⁽¹²⁾ - تتكون اللجنة التي يترأسها الوالي، ويتولى أمانتها مدير المصالح الفلاحية للولاية، من أعضاء الجهاز التنفيذي المعنيين (الفلاحة-الغابات-الصيد البحري-الموارد البحري-البيئة-أمالك الدولة-الطاقة)، ويتم توسيعها إلى ممثلين آخرين ذكرهم نفس المنشور الوزاري.

⁽¹³⁾ - الجيلالي عجة، أزمة العقار الفلاحي ومقترحات تسويتها (من تأميم الملك الخاص إلى خوصصة الملك العام)، دار الخلدونية، الجزائر، دون ذكر الطبعة وسنة الطبع، ص 124.

⁽¹⁴⁾ - القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري (الجريدة الرسمية عدد 49 لسنة 1990)، المعدل والمتمم بالأمر رقم 26/95 المؤرخ في 26 سبتمبر 1995 (الجريدة الرسمية عدد 55 لسنة 1990).

⁽¹⁵⁾ - الجريدة الرسمية عدد 51 لسنة 1983.

⁽¹⁶⁾ - ليلي زروقي، عمر حمدي باشا، المنازعات العقارية، دار هومة، 2004، ص 132.