

الديوان الوطني للأراضي الفلاحية كآلية لحماية العقار الفلاحي

National Office of Agricultural Land as a mechanism for the protection of agricultural real estate



ط.د. سفيان نديح

كلية الحقوق و العلوم السشسياسية، جامعة الجبلاي بونعامة بخميس مليانة



تاريخ الإرسال: 2018/07/30 تاريخ القبول: 2018/12/26 تاريخ النشر: 2019/05/25

الملخص:

يكتسي العقار الفلاحي أهمية بالغة من حيث أنه يندرج ضمن قطاع حساس ألا وهو القطاع الفلاحي وما لهذا الأخير من تأثيرات كبيرة على الجانبين الاقتصادي والسياسي للبلاد، لذلك سعت الدولة الجزائرية إلى تنظيمه والمحافظة عليه من خلال استحداث مجموعة من القوانين والآليات من أجل حمايته والرقى به وعلى رأس هذه الآليات الديوان الوطني للأراضي الفلاحية.

الكلمات المفتاحية:

-الديوان الوطني للأراضي الفلاحية-مفهوم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية-ماهية الديوان الوطني للأراضي الفلاحية.

Abstract:

The agricultural property is of great importance in that it falls within the sensitive sector, namely, the agricultural sector and its financial impact on the economic and political aspects, so the Algerian state sought to organize and maintain it through the creation of a set of laws and mechanisms for its protection and advancement, National agricultural lands.

key words:

- The National Office of the agricultural lands
- What is the National Bureau of Agricultural Land
- The nature of the National Bureau of agri key word

مقدمة:

عرف قطاع العقار في الجزائر عدة قوانين مست جميع فروع حيث حاولت الدولة الجزائرية نتيجة لعوامل تاريخية واقتصادية تنظيمه عن طريق إصدار عدة قوانين في هذا الخصوص ،ويعد العقار الفلاحي أحد هاته الفروع التي عنيت بالتنظيم كونه يكتسي أهمية بالغة من حيث أنه يرتبط بالأمن الغذائي للبلاد وما لهذا المتغير من حساسية ،كون أية دولة في العالم تطمح لتحقيق تنمية مستدامة واكتفاء ذاتي ونهضة اقتصادية ،وهذا لا يتأتى إلا بالنهوض بالقطاعات الصناعي و الفلاحي.

وقد سعت الدولة الجزائرية جاهدة للنهوض بهذا القطاع وحل المشكلات المتعلقة به، والمتمثلة أساسا في مشكلة العقار الفلاحي ما اصطلح عليه بأزمة العقار الفلاحي والتي هي بالأساس نتيجة للتركة الاستعمارية من حيث امتدادها التاريخي ثم للسياسات الوطنية المختلفة والقوانين المتضاربة في مجال الفلاحة،وهذا السعي ترجمته تنظيم العقار الفلاحي و حمايته وذلك من خلال استحداث آليات تعنى بالمحافظة عليه والنهوض به ، لعل أبرزها الديوان الوطني للأراضي الفلاحيةالذيانشأ بهدف تنظيم وحماية القطاع الفلاحي والنهوض به، حيث تم تزويده بمجموعة من الوسائل القانونية التي تمكنه من مراقبة وحماية استغلالهذا النوع منالعقار.

وانطلاقا من هذا الدور الهام نستهدف البحث في مفهوم هذا الديوان وتنظيمه وطريقة عمله ،مع إبراز دوره الرقابي بنوعيه القبليوالبعدي،إضافة إلى رقابته على مدى احترام المستفيد لدفتر الشروط ، وفيما يخص دوره العقابي فإننا نبحث في الدور الذي يلعبه عند الاستغلال السيئ للعقار الفلاحي أو تجاوز وعدم احترام دفتر الشروط،أما فيما يخص دوره في حماية العقار الفلاحي فقد حاولنا إبراز هذاالدور من خلال تجسيده لحق الدولة باعتبارها مالكة حق الرقابة وركزنا في هذا الإطار على حق الشفعة،وبشأن تجسيده لحق الدولة في حماية

المنفعة العامة فقد تناولنا فيه كلا من حق الرقابة و حق الاسترداد وإسقاط حق الامتياز .

ولدراسة هذه النقاط نطرح الإشكالية التالية:
فيما يتمثل الدور الذي يلعبه الديوان الوطني للأراضي الفلاحية في مراقبة استغلال العقار الفلاحي وحمائته؟

وللإجابة على هذه الإشكالية قمنا بتباعد الخطة التالية:

المبحث الأول: ماهية وتنظيم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية.

المطلب الأول: مفهوم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية

الفرع الأول تعريف الديوان ونشأته

الفرع الثاني الهدف من إنشاء الديوان وصلاحياته

المطلب الثاني تنظيم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية ومهامه

الفرع الأول : التنظيم الإداري للديوان.

الفرع الثاني: التنظيم المالي للديوان.

الفرع الثالث: مهام الديوان.

المبحث الثاني : دور الديوان الوطني في مراقبة استغلال العقار الفلاحية.

المطلب الأول: احترام المستفيد للالتزامات التعاقدية

الفرع الأول :الرقابة القبلية.

الفرع الثاني: الرقابة البعدية.

المطلب الثاني :مراقبة المستفيد في ممارسته لالتزاماته المنصوص عليها

في دفتر الشروط

الفرع الأول :التجريد من حق الامتياز.

الفرع الثاني: فسخ عقد الامتياز.

المبحث الثالث : دور الديوان الوطني في حماية العقار الفلاحي:

المطلب الأول: تجسيده لحق الدولة المالكة (حق الرقابة):

الفرع الأول :مفهوم الشفعة وطبيعتها.

الفرع الثاني:شروط الأخذ بالشفعة.

الفرع الثالث:إسقاط حق الامتياز.

الفرع الرابع : الأولوية في الشفعة.

الفرع الخامس: كيفية تطبيق حق الشفعة وفقا للقانون 10-03

الفرع السادس: الآثار المترتبة على ممارسة الديوان لحق الشفعة.

المطلب الثاني: تجسيد الديوان لحق الدولة في حماية المنفعة العامة

الفرع الأول :حق الرقابة.

الفرع الثالث: إسقاط حق الامتياز.

الفرع الثاني: حق الاسترداد.

المبحث الأول :ماهية وتنظيم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية

حيث سنتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية

من حيث التعريف به ثم تناول نشأته وكذا الصلاحيات الممنوحة له إلى جانب

تنظيمه الإداري والمالي والمهام الموكلة إليه .

المطلب الأول: مفهوم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية

حيث قسمنا هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول تعريف الديوان الوطني

للأراضي الفلاحية ونشأته، وفي الثاني نتطرق إلى صلاحياته والهدف من

إنشائه.

الفرع الأول تعريف الديوان ونشأته

حيث سنتطرق في هذا الفرع إلى تعريف الديوان الوطني للأراضي الفلاحية

ثم بعد ذلك نتطرق إلى نشأته.

أولاً: تعريف الديوان الوطني للأراضي الفلاحية:

هو هيئة عمومية أسست طبقاً لأحكام القانون 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر

1990 المتضمن التوجيه العقاري⁽¹⁾، ويكلف بالتنظيم العقاري كما هو

منصوص عليه في المواد 61 و62 وكذلك 52 و56 من القانون سالف الذكر .

ثانياً: نشأة الديوان الوطني للأراضي الفلاحية

أنشأ الديوان الوطني بموجب المرسوم التنفيذي 96-87 المؤرخ في 24

فبراير 1996 م المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية (2)،

والمعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-339 المؤرخ في 22 أكتوبر

2009 م (3)، تطبيقاً للقانون رقم 10-03 المؤرخ في 15 أوت 2010 م (4)،

وهو مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يخضع للقواعد الإدارية المطبقة على الهيئات الإدارية في علاقاته مع الدولة ويعد تاجرا ويخضع للقانون الخاص في علاقاته مع الغير(5)، يوضع تحت وصاية وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، ويكون مقره في مدينة الجزائر(6)، ولا يملك إعانات سنوية كباقي المؤسسات العمومية .

تزود الدولة الديوان عن طريق التخصيص بالوسائل البشرية والمادية الضرورية لنشاطاته، وذلك لبلوغ أهدافه والقيام بمهامه(7).

الفرع الثاني الهدف من إنشاء الديوان وصلاحياته أولاً: الهدف من إنشائه

بحسب المواد 4 و 5 من المرسوم التنفيذي يكلف الديوان بالتنظيم العقاري كما هو منصوص عليه في المواد (61،62،56،52) من القانون 25/90، كما يتولى باعتباره أداة تابعة للدولة ويتصرف لحسابها تنفيذ السياسة العقارية الفلاحية(8).

ثانياً: صلاحياته

هذا المرسوم أعطى صلاحيات واسعة للديوان الوطني للأراضي الفلاحية يمارسها في الأراضي التابعة للخواص والأراضي التابعة للأموال الوطنية، يقوم بالتأجير والبيع وممارسة حق الشفعة وكذا الاستغلال المباشر إذ أنه مخول بتطبيق التنظيم العقاري وتنفيذ السياسة العقارية (9)، يمكنه حسب المادة 6 من المرسوم 87/96 في إطار نشاطاته الخاصة أن يقتني أي مستثمرة أو أرض فلاحية أو ذات طابع فلاحي تسند لهتهيتها أو تثمينها أو استصلاحها(10)، لكن يبقى جزء من صلاحياته نظريا ما لم تصنف الأراضي حسب خصوبتها وما لم توفر له الوسائل للقيام بمهامه(11).

المطلب الثاني تنظيم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية ومهامه

حيث قسمنا هذا المطلب إلى ثلاثة فروع تناولنا في الأول تنظيم الديوان الإداري و في الثاني تناولنا تنظيمه المالي، وفي الثالث تطرقنا إلى المهام الموكلة إليه.

الفرع الأول التنظيم الإداري للديوان

نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 87/96 على ما يلي: " يدير الديوان مجلس إدارة ويسيره مدير عام".

أولاً: مجلس الإدارة

يكلف مجلس الإدارة بدراسة أي تدبير يرتبط بتنظيم الديوان وعمله ويقترحه على السلطة الوصية ، يتداول بهذه الصفة في المسائل الآتية:

- تنظيم الديوان وسيره العام ونظامه الداخلي.
- برنامج عمل الديوان السنوي أو المتعدد السنوات وحصيلة نشاطاته .
- برنامج استثمارات الديوان ، وقروضه المحتملة .
- الشروط العامة لإبرام الاتفاقيات والصفقات والمعاملات الأخرى التي تلزم الديوان.

- مدى ملائمة حيازة الديوان أرض فلاحية وشروط ذلك.
- جداول تقدير إيرادات الديوان ونفقاته.
- نظام الديوان المحاسبي والمالي والقانون الأساسي لمستخدميه وشروط مرتباتهم.

*تعرض مداورات مجلس الإدارة على السلطة الوصية لتوافق عليها في غضون الأيام الخمسة عشر التي تلي تاريخ المصادقة عليها (12).

ويتكون مجلس الإدارة من:

- ممثل الوزير المكلف بالفلاحة رئيساً،
- ممثل وزير العدل،
- ممثل الوزير المكلف بالجماعات المحلية،
- ممثل الوزير المكلف بالمالية، ممثل الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير،

- ممثلين 2 عن الغرفة الوطنية للفلاحة،
 - ممثلين 2 عن المنظمات النقابية الأكثر تمثيلاً.
- *يمكن للديوان أن يستعين بأي شخص يراه كفاء في المسائل المطروحة للنقاش أو من شأنه أن يفيد في مداوراته(13).

يعين الأعضاء بقرار من وزير الفلاحة لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد (14)، كما لا تصح مداولاته إلا إذا حضرها نصف الأعضاء على الأقل، تصح المداولات بعد 8 أشهر ولو لم يكتمل النصاب (15)، يجتمع في دورة عادية مرتين في السنة، وفي دورة استثنائية بطلب من الرئيس أو المدير العام أو ثلث الأعضاء (16).

ثانياً: المدير العام

يعين المدير العام بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح وزير الفلاحة (17)، كما يحضر اجتماعات الديوان كمستشار فقط (18)، ويقترح المدير العام النظام الداخلي للديوان ويتداول بشأنه مجلس الإدارة ويوافق عليه الوزير الوصي (19).

ثالثاً: أقسام الديوان

يتكون الديوان من مديرية عامة تنقسم إلى أربعة مديريات مركزية هي :

- 1- مديرية الإدارة والوسائل ،
 - 2- مديرية الشؤون القانونية والمنازعات ،
 - 3- مديرية الدراسات،
 - 4- مديرية التنظيم وتسيير ومتابعة العقار الفلاحي.
- إضافة إلى تسع (09) مديريات جهوية تأطر (44) مديرية ولائية .
- أ- المديريات الجهوية :

حيث أنشأت لتكون هياكل مجهزة لمنظومة مرنة لتسمح بالتكفل الفعال بمهام الديوان الوطني للأراضي الفلاحية اللامركزية

ب- المديريات الولائية :

وتنقسم إلى ثلاثة مصالح:

- 1- مصلحة تسيير العقار الفلاحي ،
- 2- مصلحة المنازعات العقارية،
- 3- مصلحة متابعة المعاملات الفلاحية (20).

الفرع الثاني: التنظيم المالي للديوان

نصت المادة 22 من المرسوم التنفيذي 87/96 على أن تشمل ميزانية الديوان ما يلي:

أولاً: الإيرادات

- إعانات الدولة المرتبطة بتبعيات الخدمة العمومية،
- عائدات ممتلكات الديوان وأمواله،
- الأموال التي يقترضها الديوان طبقاً للتنظيم المعمول به،
- الهبات والوصايا.

ثانياً: النفقات

- نفقات التسيير،
- نفقات التجهيز،
- كل النفقات الأخرى الضرورية لإنجاز مهامه.

الفرع الثالث: مهام الديوان

في البداية نشير إلى كيفية عمل وسير الديوان حيث يسير الديوان الوطني للأراضي الفلاحية من طرف المجلس الإداري تحت إشراف المدير العام ويكلف المجلس بدراسة وتقديم اقتراحات إضافة إلى أي تدابير متعلقة بتنظيم وتسيير الديوان وذلك تحت إشراف وزارة الفلاحة.

وتتمثل مهام الديوان للديوان الوطني للأراضي الفلاحية في: (مهام عامة وأخرى خاصة) وسنتطرق إليها كالتالي:

أ- المهام العامة:

يمارس الديوان مهام الخدمة العمومية طبقاً لدفتر الشروط كما هو مبين في المرسوم التنفيذي رقم 96-87 المؤرخ في 24 فبراير 1996م، المعدل والمتمم المتعلق بإنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، ويتولى باعتباره أداة للدولة ويتصرف لحسابها تنفيذ السياسة العقارية الفلاحية، وبهذه الصفة يكلف بجميع المهام التي لها علاقة بهدفه (الهدف من وراء إنشائه) كما نص عليه القانون 90-25 سالف الذكر المتعلق بالتوجيه العقاري.

ب- المهام الخاصة:

له عدة مهام خاصة نذكرها كالتالي:

- تطبيقا للقانون 03/10 يتولى تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز.
- له علاقة مع مديرية أملاك الدولة من أجل معالجة ملفات طلبات الامتياز على الأراضي الفلاحية المتعلقة بالأملاك الخاصة للدولة وتنفيذ الإجراءات المعدة لهذا الغرض
- ضمان ومتابعة شروط المستثمرات الفلاحية الممنوحة والتابعة لأملاك الدولة الخاصة وتطوير طرق التقسيم والاستخدام الأمثل والمستدام من طرف أصحاب الامتياز.
- ضمان عدم اتخاذ أي إجراء متعلق بالأراضي الفلاحية يؤدي إلى تغيير الوجهة الفلاحية.
- يمكن له في إطار نشاطاته الخاصة أن يقتني أي مستثمرة أو أرض فلاحية أو ذات طابع فلاحي تسند تهيئتها أو تميمها أو استصلاحها له عن طريق العقد(21).
- يضع الأراضي المصرح بأنها غير مستغلة قيد الاستغلال أو الانجاز أو البيع بموجب المادة 51 من القانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقار.
- يمارس حق الشفعة لامتلاك الأراضي المعروضة للبيع بموجب المادة 52 من القانون 90-25 سالف الذكر.
- يحوز بموجب المادة 58 من القانون 90-25 على الأراضي التي كانت موضوع معاملات جرت خرقا للمادة 55 من القانون 90-25.
- *تنص المادة 55 من قانون التوجيه العقاري على أنه: "تنجز المعاملات العقارية التي تنصب على الأراضي الفلاحية في شكل عقود رسمية ويجب ألا تلحق هذه المعاملات ضررا بقابلية الأراضي للاستثمار وألا تؤدي إلى تغيير وجهتها الفلاحية ولا يتسبب في تكوين أراض قد تتعارض بحجمها مع مقاييس التوجيه العقاري وبرامجه ويتم ذلك مع مراعاة تطبيقات أحكام المادة 36 وهو ممارسة حق الشفعة المنصوص عليها في المادة 52".
- يطور بموجب المادة 58 من القانون 90-25 الرسائل التقنية والمالية التي تشجع تحديث المستثمرات الفلاحية بواسطة المبادلات الودية وعمليات إعادة ضم قطع الأراضي إلى بعضها مهما تكن الفئة القانونية التي تتبعها.

- يعد بطاقة المستثمرات الفلاحية ويضبطها باستمرار.
- ينشئ بنك المعطيات التي يعنى بها العقار الفلاحي ويسيره ويقوم بتطويره
(22).

- دراسة طلبات الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة لأمالك الدولة
الخاصة مع اتخاذ جميع التدابير والإجراءات الخاصة بهذا الشأن.
- متابعة سير أصول المستثمرات الفلاحية في حالة نقل الملكية مع مراقبة
هذه المستثمرات من أجل تطبيق قواعد منع الانتهاكات التي تعيق استمرار
العمل بها طبقاً للنظام المعمول به (23).

المبحث الثاني دور الديوان الوطني للأراضي الفلاحية في مراقبة الاستغلال
حيث قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين تناولنا في المطلب الأول احترام
المستفيد للالتزامات التعاقدية أما المطلب الثاني فقد تناولنا فيه مراقبة
الديوان للمستفيد في إطار ممارسته للالتزامات المنصوص عليها في دفتر الشروط.

المطلب الأول: احترام المستفيد للالتزامات التعاقدية

تكون مراقبة الديوان لمدى احترام المستفيد للالتزامات التعاقدية من خلال
الرقابة القبلية (الفرع الأول) والرقابة البعدية (الفرع الثاني) لنشاط صاحب حق
الامتياز.

الفرع الأول: الرقابة القبلية

نصت كل من المادتين 9 من القانون 10-03 والمادة 2 من المرسوم التنفيذي
10-326 (24) على وجوب إيداع الملفات قصد تحويلها من عقد انتفاع إلى عقد
امتياز لدى الديوان لدراستها وإمضاء دفتر الشروط مع المستثمر وفق النموذج
المرفق بالمرسوم وهكذا تكون للديوان الرقابة القبلية لعملية منح عقود
الامتياز (25).

الفرع الثاني: الرقابة البعدية

لليديوان سلطة مراقبة استغلال الأرض بعد منح عقد الامتياز، إذ يمكنه
ممارسة الرقابة على المستثمرة الفلاحية في أي وقت للتأكد من أن النشاطات
التي تتم عليها مطابقة لبنود العقد (دفتر الشروط) حيث نصت المادة 29 من

القانون 10-03 (26) الواردة في الفصل السادس على العقوبات المترتبة عند إخلال صاحب عقد الامتياز بالتزاماته، حيث قضت بما يلي:

"يعد إخلالا بالتزامات المستثمر صاحب الامتياز في حالة:

- 1- تحويل الوجهة الفلاحية للأرضي و/أو الأملاك السطحية،
- 2- عدم استغلال الأراضي و/أو الأملاك السطحية خلال فترة سنة واحدة،
- 3- التآجير من الباطن للأراضي و/أو الأملاك السطحية،
- 4- عدم دفع الإتاوة بعد سنتين متتاليتين (27).

*كان أول تحديد للإتاوة بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2010، فهي قابلة للتعديل بموجب قوانين المالية وهي بمثابة ضريبة على الأرض لا على الإنتاج أو الدخل (انظر بريك الزويبر ص 87).

المطلب الثاني: مراقبة المستفيد في ممارسته لالتزاماته المنصوص عليها في دفتر الشروط

تضمن المرسوم التنفيذي رقم 10-326 التزامات وأعباء إضافية تقع على عاتق المستفيد صاحب حق الامتياز عند إخلاله بها قد تصل إلى التجريد من حق الامتياز (الفرع الأول) أو فسخ العقد بالإرادة المنفردة من طرف الإدارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التجريد من حق الامتياز

تضمنت المادة 3 من المرسوم التنفيذي 10-326 (28)، التزامين يترتب على المستثمر التجريد في حالة الإخلال بهما، وهذين الالتزامين يتمثلان في:

أولا- عدم التصريح الكاذب:

نصت المادة 3 من المرسوم سالف الذكر على مجموع الوثائق المتعلقة بتحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز وكل هذه الوثائق والتصريحات لا بد أن تكون مطابقة للوقائع من حيث صحتها وإثباتها وكذلك من حيث المخططات وأي تصريح كاذب أو تزوير في الوثائق من طرف المستثمر ينتج عنه تحرير محضر ويوجه الوالي قرار رفض منح الامتياز ويرسل نسخة منه إلى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية وقد يتعرض المستثمر لمتابعات جزائية طبقا لقانون العقوبات (29).

ثانيا- استعمال مباني الأراضي الفلاحية لأغراض أخرى:

نصت المادة 3 في فقرتها ال5 على أنه لا يجوز للمستثمر صاحب حق الامتياز أن يستعمل مباني المستثمرة الفلاحية لأغراض غير التي أنشأت من أجلها ولا تحقق الأهداف ذات الصلة بالنشاطات الفلاحية من قبل المستثمر مع توفر العلم، فالمادة جعلت العلم بالمخالفة أو التجاوز الذي قام به المستثمر أساسيا لتوقيع العقوبة عليه، وهذا العلم يعد إخلالا بالالتزامات المفروضة في دفتر الشروط الملحق بالمرسوم وتفقد صاحبه هذا الحق بالتجريد منه (30).

الفرع الثاني: فسخ عقد الامتياز

يكون فسخ عقد الامتياز في حالة البناء دون الحصول على رخصة من طرف الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، فإذا رغب المستفيد صاحب حق الامتياز في إقامة بناية عليه الحصول على رخصة من الديوان تتضمن موافقة مديرية أملاك الدولة، حيث أن البناء سواء كان بناء للتجهيز أو السكن لا بد أن يكون بناء على رخصة ومراعي للحدود القصوى للبناءات على أن لا يفوق علو البناية من أي نقطة على الأرض 9 أمتار، أما بالنسبة للمساحات المسموح بها فإنه لا يوجد تنظيم دقيق يحدد هذه المساحات باستثناء ما ورد في القرار الوزاري المشترك (الفلاحة والسكن) المؤرخ في 13-09-1992م الذي يحدد حقوق البناء فوق الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات والذي يحدد المقاييس المطبقة على البناء.

وفي حالة غياب الرخصة أو عدم احترامها يعتبر المستثمر مخلا بالتزامه ويسمح للإدارة بفسخ عقد الامتياز، وهو ضمان إضافي لعدم تحويل الأراضي الفلاحية عن وجهتها (31).

المبحث الثالث: دور الديوان الوطني في حماية العقار الفلاحي:

يجسد الديوان الوطني سياسة الدولة في مجال القطاع العقاري والهدف الرئيسي من إنشائه وهو حماية العقار الفلاحي والمحافظة عليه بالدرجة الأولى، ثم بعد ذلك يساهم في تطوير وتنمية القطاع الفلاحي، ويتجلى هذا الدور من خلال تجسيده لحق الدولة باعتبارها مالكة لحق الرقابة (المطلب الأول) و من

جهة أخرى كونه يحمي المصلحة العامة ، (المطلب الثاني) وسنتطرق إلى كلى الاعتبارين في هذا المبحث.

المطلب الأول: تجسيده لحق الدولة المالكة (حق الرقابة):

ويتجلى هذا الدور من خلال ممارسته لحق الشفعة، وسنتناول في هذا المطلب الذي قسمناه إلى ستة فروع مفهوم حق الشفعة من حيث تعريفها وتبيان طبيعتها(الفرع الأول) وشروط أخذ الديوان بها(الفرع الثاني) إضافة إلى أنواعها (الفرع الثالث) والأولوية في ذلك(الفرع الرابع) وكيفية الأخذ بها وفق القانون 03/10(الفرع الخامس) والآثار المترتبة على الأخذ بها(الفرع السادس).

الفرع الأول: مفهوم الشفعة وطبيعتها

حيث سنتناول في هذا الفرع كلا من تعريف الشفعة في اللغة والاصطلاح وطبيعتها من حيث كونها رخصة أو حق وشروط أخذ الديوان بها.

أولاً: تعريف الشفعة

أ- لغة: الشفعة بضم الشين وسكون الفاء لفظ مشتق من الشفع وهو الزوج خلاف الوتر ، نقول كان وترا قشفته شفعا ، وشفع الوتر من العدد صيره زوجا ، والشفيع هو الأخذ بالشفعة يضم حصة غيره إلى حصته فتصير شَفَعًا عدما كانت وُتْرًا(31).

والشفعة في اللغة مأخوذة من الشفاعة (كان الرجل في الجاهلية إذا أراد بيع منزل أو حائط أتاه الجار والشريك والصاحب يشفع إليه فيما باعه فيشفعه ويجعله أولى به ممن باعه)، فسميت شفعة وسمي طالبها شفيعا(32).

اصطلاحاً:

تعددت التعاريف التي قدمها الفقهاء والباحثون للشفعة بحسب نظرت كل واحد منهم لها على أنها حق أو رخصة نذكر منها:

- الشفعة هي حق الشريك في شراء نصيب شريكه في كل ما هو قابل للقسمة بدون أن يلحق به ضرراً.

- الشفعة استحقاق الشريك انتزاع حصة شريكه ممن انتقلت إليه بعوض فهي حق تملك قهري يثبت للشريك القديم على الحديث فيما ملك بعوض(33).

ثانياً: طبيعة الشفعة

اختلف الفقهاء في تكييف الشفعة بين كونها حق للمستفيد منها وبين كونها رخصة وفيما يلي بيان ذلك:

1- الشفعة حق:

يكيف جانب من الفقه الشفعة على أنها حق والحق مزية أو إمكانية أو قدرة يقررها القانون ويحميها لشخص معين على شيء مادي أو أدبي، إلا أن الفقهاء اختلفوا من حيث كونها حق عيني أو حق شخصي، وتوسط آخرون بين الرأيين باعتبارها حق ذو صفة مختلطة (34).

2- الشفعة رخصة:

يكيف جانب من الفقه الشفعة على أنها رخصة، والمقصود بالرخصة الخيار الممنوح للشخص والذي بمقتضاه يسمح له القانون بأن يعدل مركزه القانوني وفقا لمصلحته وفي حدود هذه المصلحة فهي نوع من إمكانية الاختيار مستمدة من القانون لكي يسمح لشخص معين بأن يغير مركزه القانوني (35). وفي حقيقة الأمر الشفعة ذات طبيعة خاصة ومختلطة.

وقد نص القانون المدني الجزائري على الشفعة في المادة 794 منه (36)، فهي رخصة تجيز الحلول محل المشتري في بيع العقار، ويدخل في مدلول العقار كل حق عيني يقع على العقار كحق الانتفاع والمادة 684 من القانون المدني نصت على أنه:

"يعتبر مالا عقاريا كل حق عيني يقع على العقار بما في ذلك حق الملكية". فالشفعة طريق لاكتساب الحقوق العقارية التي يرد عليها البيع، وهي الملكية التامة والتصرف و الانتفاع والحكم .

أما الارتفاق فلا يرد عليه البيع استقلا ومن ثمة لا تكون الشفعة سببا لاكتسابه إلا إذا اكتسب العقار المرتفق بالشفعة فاكتمل الشفيع الارتفاق المقرر له بالتبعية (37).

3- الشفعة قيد على حرية :

التصرف فتؤدي إلى حلول الشفيع محل المشتري في ملكية المبيع ولو جبرا عنه، وقد استمد هذا النظام من الشريعة الإسلامية التي قررت رغبة في دفع ما يصيب الشفيع من ضرر نتيجة اتصال ملكه بالعقار المبيع (38).

الفرع الثاني: شروط الأخذ بالشفعة

حيث سنتطرق لممارسة الديوان الوطني للشفعة في هذا الفرع وذلك كمايلي:

أ-وجوب التنازل عن طريق البيع:

وفي هذه الحالة للدولة الحق في ممارسة الشفعة بصفتها مالكة الرقابة وذلك طبقا للمادة 795 من القانون المدني وكذا المادة 24 ف2 من القانون 87-19 والتي نصت على: "... ويمكن للدولة في جميع الحالات أن تمارس حق الشفعة" (39).

كما نصت المادة 62 فقرة 1 من قانون التوجيه العقاري المعدل والمتمم على: "تمارس الهيئة العمومية المكلفة بالتنظيم العقاري حق الشفعة المنصوص عليه في المادة 24 من القانون 87-19"، والمقصود بهذه الهيئة الديوان الوطني للأراضي الفلاحية (40)، غير أنه لا يوجد نص خاص ينظم ممارسة حق الشفعة من طرف الدولة عن طريق الديوان (41).

الفرع الثالث-أنواع الشفعة :

للشفعة نوعان (شفعة مدنية وأخرى إدارية) ويختلف المصطلحان في العناصر المحددة لكل منهما من خلال:

أ-المستفيد:

الشفعة الإدارية :مقررة لفائدة الأشخاص المعنوية كالدولة،وفي هذه الحالة يمثلها الديوان الوطني للأراضي الفلاحية .

أما الشفعة المدنية: فهي مقررة لحماية مصالح أشخاص القانون الخاص وهم: -

مالك الرقابة: في حالة بيع كل أو جزء من حق الانتفاع المناسب للرقابة.-

الشريك : في حالة بيع جزء من الملك المشاع إلى الغير.-

صاحب حق الانتفاع: في حالة بيع كل أو جزء من الرقابة(42).-

*لا يحتاج المستفيد في الشفعة المدنية إلى تسبب رغبته في الطول محل المشتري الأصلي، في حين أن الإدارة في حالة قرارها استعمال حق الشفعة تكون ملزمة بتسبب موقفها حتى يتمكن القاضي إذا اقتضت الضرورة من

مراقبة مشروعية قرارها مع المنفعة العامة ،وفي هذه الحالة الشفعة مقررة طبعا للديوان الوطني للأراضي الفلاحية.

ب- الهدف:

إن الهدف من الشفعة المدنية هو المصلحة الخاصة للمستفيد التي من الصعب الإلمام بها ،غير أنه صفة عامة يقررها المشرع من أجل القضاء على الشيوخ أو من أجل بقاء الملكية داخل العائلة .
في حين تهدف الشفعة الإدارية إلى التأثير مسبقا على المعاملات العقارية من أجل تقادي أي ارتفاع غير طبيعي في الأسعار .

أما بالنسبة للعقار الفلاحي فالهدف من إنشاء حق الشفعة هو محاربة المضاربة في سوق الأراضي الفلاحية والمحافظة على الطابع الفلاحي بها ، حيث أن الديوان الوطني للأراضي الفلاحية وفقا للمرسوم التنفيذي 96-87سالف الذكر في المادة 5 نص على أن الديوان أداة تابعة للدولة ويتصرف لحسابها في تنفيذ السياسة العقارية للفلاحة وعليه فهو صاحب الحق في ممارسة حق الشفعة باسم الدولة ولحسابها على كل المعاملات العقارية وفقا للمادة 52من القانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري ،ومن شأن ذلك إبعاد الجماعات المحلية عن السوق العقارية الفلاحية رغم أن القانون 90-25 ذاته يؤكد على وجوب تمثيل الجماعات المحلية داخل الهيئة العمومية المكلفة بتنظيم العقار الفلاحي أي الديوان المذكور من خلال المادة 63 من القانون ذاته، في حين أن النص التنظيمي للديوان قد أسقط حتى تلك الجماعات من المشاركة داخل مجلس الإدارة حيث يعد ذلك تشديدا على مركزية القرار بالنسبة للسياسة الفلاحية بصفة خاصة(43).

وقد نصت المادة 15من القانون 10-03 أنه في حالة التنازل عن حق الامتياز يمكن للمستثمرين الآخرين أصحاب الامتياز من نفس المستثمرة أو عند الاقتضاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية ممارسة حق الشفعة طبقا للتشريع المعمول به.

أما المادة 5 من القانون 08-14 المؤرخ في 20-07-2008م فقد نصت على أن الأملاك الوطنية تستغل وتستصلح بحكم طبيعتها وغرضها أو استعمالها

لتحقيق الأهداف المسطرة لها إما من قبل هيئات الدولة والجماعات العمومية المالكة وإما من قبل أشخاص القانون العام ومن خلال هذه المادة يتبين أن إدارة أملاك الدولة وكذا الديوان الوطني للأراضي الفلاحية قد أصبحوا بمفهوم هذه الأملاك سواء من الجانب الإداري في تحرير العقود أو مراقبة عملية الاستغلال الأمتل لهذه الأراضي إلى جانب الحقوق الممنوحة للمستثمرين أصحاب حقوق الامتياز باعتبارهم أصحاب مال عقاري، وعليه فالدولة لها حق الشفعة باعتبارها مالكة حق الرقابة في حالة التنازل(44).

الفرع الرابع-الأولوية في الشفعة:

وذلك في حالات معينة نذكرها كالتالي:

الحالة الأولى: أولوية الشريك في الشيوخ في الشفعة

وحق الشفعة وفقا للقانون 10-03 يختلف عما كان عليه في القانون 87-19 وذلك لتعديل نظام الاستغلال فإذا كانت الدولة دائما هي صاحبة المرتبة الأولى في الشفعة في القانون السابق كونها مالكة حق الرقابة بالإضافة إلى أن شريك الشيوخ المفروض على حق الانتفاع لا يمكنه اقتناء حق جديد لكون المستفيد لا يستطيع الحصول على أكثر من حصة فإن المشرع وعلى خلاف ما مضى قد منح الشريك في الشيوخ في حالة التنازل عن حق الامتياز رخصة الشفعة من الدولة مالكة حق الرقابة تشجيعا لتجميع الأراضي الفلاحية وتشجيعا كذلك على العمل الجماعي وتأتي الدولة كدرجة ثانية عند رفض المستثمرين في الشيوخ اكتساب الحق أوفي حالة ردهم(45).

الحالة الثانية: أولوية الديوان الوطني في الشفعة

ويكون ذلك في حالة التنازل عن حق الامتياز في المستثمرة الفردية فالديوان له الحق كصاحب مرتبة أولى وهو ما يتلاءم مع الترتيب المنصوص عليه في المادة 795 من القانون المدني إذا كيفنا حق الامتياز على أنه حق انتفاع. ولا يمكن بأي حال من الأحوال تنازل المستثمر عن حق الامتياز قبل الترخيص من الديوان الوطني وأي تنازل دون ترخيصه يعتبر باطلا يؤدي بالموثق إلى المساءلة القانونية وحق الشفعة على هذه الأرض أو حتى الأراضي

الفلاحية الخاصة مفروض لتطبيق سياسة المحافظة على الأراضي الفلاحية نظرا لوظيفتها ومحاربة ظاهرة المضاربة(46).

الفرع الخامس: كيفية تطبيق حق الشفعة وفقا للقانون 10-03

في حقيقة الأمر جاء نص المادة 15 عاما في كيفية ممارسة حق الشفعة أي يمكن أن تمارس في جميع الحالات، إلا ما استثنى في المادة 25 والمادة 14 وذلك في حالتين:

الحالة الأولى: عندما يتم التنازل بمقابل لأحد الورثة ففي هذه الحالة لا يمكن ممارسة حق الشفعة لا من الديوان ولا من باقي المستثمرين الآخرين .

الحالة الثانية: هي حالة التنازل المجاني لذوي الحقوق في حالة العجز أو التقاعد دون ذكر التنازل بمقابل(47).

الفرع السادس: الآثار المترتبة على ممارسة الديوان لحق الشفعة

يترتب على ثبوت حق الشفعة و الأخذ بها انتقال ملكية حق الانتفاع إلى الدولة وحلولها محل المشتري في الحقوق والواجبات المنصوص عليها في القانون 19/78 وتصبح بذلك مالكة للعقار ملكية تامة ، فإذا باع أحد المستفيدين حصته الشائعة ولنفترض أنها الربع فإن الدولة تصبح مالكة ملكية تامة للربع و مالكة للرقبة في الباقي 3 أرباع الباقية(48).

المطلب الثاني: تجسيد الديوان لحق الدولة في حماية المنفعة العامة

حيث قسمنا هذا المطلب إلى ثلاثة فروع تناولنا في الأول حق الرقابة وفي الثاني حق الاسترداد وفي الثالث إسقاط حق الامتياز.

الفرع الأول: حق الرقابة

جاء في المادة 10 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم 10-326 وتحت عنوان "الرقابة من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية" أنه يمكن دون الإخلال بالمراقبات الأخرى الممارسة في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما يمكن للديوان الوطني للأراضي الفلاحية أن يمارس الرقابة على المستثمرة الفلاحية في كل وقت للتأكد من مطابقة النشاطات المقامة عليها لأحكام القانون 10-03 ويلتزم المستثمر صاحب الامتياز أثناء عمليات الرقابة أن يقدم مساعدته لأعوان

الرقابة بأن يسهل لهم الدخول إلى المستثمرة وأن يزودهم بالمعلومات والوثائق المطلوبة (49).

فالديوان باعتباره ممثلاً لحق الرقابة يمكنه وحفاظاً على الأراضي الفلاحية واحترام تخصيصها أن يقوم بالرقابة في أي وقت، لكن المادة نصت على مراقبة الديوان للنشاطات المقامة فقط أي التي يحتاج القيام بها إلى ترخيص من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية كالبناء أو التهيئة والنشاطات ذات الطابع الفلاحي أما استغلال الأراضي من عدمه لم يتطرق له نص المادة.

الفرع الثاني: حق الاسترداد

الاسترداد إجراء لاحق لنقل الملكية وبموجبه تنتقل الملكية مباشرة من المشتري إلى المستفيد من الاسترداد وفي هذه الحالة المستفيد هو الديوان الوطني للأراضي الفلاحية حيث ألزم المشرع الجزائري في نص المادة 48 فقرة 2 من القانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري ألزم المالك باستغلال أرضه الفلاحية استغلالاً مباشراً أو غير مباشر بإعطاء الغير الحق في استغلالها حيث جاء فيها "وفي هذا الإطار يشكل الاستثمار الفعلي و المباشر أو غير المباشر واجبا على كل مالك حقوق عينية عقارية أو حائزها وعلى كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس حيازة عموماً".

وقد وضعت الأجهزة المكلفة بمراقبة وإثبات عدم استغلال الأرض وفي حالة معارضة عدم استغلال الأرض وعدم امتثال صاحبها تطبق عليه عقوبات تصل إلى حد بيعها جبراً عنه أو ممارسة حق الشفاعة ضده من طرف الديوان (50).

كذلك المالك الجديد الذي انتقلت إليه الملكية مقيد باستغلال الأرض الفلاحية فهو ملزم حسب المادة 55 من القانون 90-25 بعدم الإضرار بقابلية الأرض للاستثمار وعدم تغيير وجهتها الفلاحية وعدم تقسيم الأرض بحيث تتعارض مع المقاييس المحددة للمساحة المرجعية، وقد أكدت المادة 56-فقرة 1 من القانون 90-25 سالف الذكر "كل معاملة تمت خرقاً لأحكام المادة 55 أعلاه باطلة و عديمة الأثر".

فبعد البيع وانتقال الملكية بالنسبة للأرض معلقان على شرط فاسخ هو عدم الإضرار بقابلية الأرض للاستغلال الفلاحي وعدم تغيير وجهتها الفلاحية .

أما إذا أخل المالك بالتزامه يلغى عقد البيع بأثر رجعي ويكون عديم الأثر، كما أكدت على ذلك المادة 56 فقرة 2 من القانون ذاته وتنتقل الملكية للديوان الوطني للأراضي الفلاحية ويسمى هذا الإجراء بالاسترداد(51).

الفرع الثالث: إسقاط حق الامتياز

يمكن للديوان الوطني إسقاط حق الامتياز من المستفيد في حالة إخلاله بذلك بعد معاينة المخالفة والتنبيه، وفي حالة عدم الامتثال تقوم إدارة أملاك الدولة بفسخ العقد الإداري وكذا التجريد من الحقوق وذلك كعقوبة للإخلال بالتزامات المستثمر.

أما حالة نزع الملكية للمنفعة العامة فهي طريقة استثنائية لاسترجاع الحقوق العينية العقارية وأهمها تقديم تقرير يثبت محاولة اقتناء الأموال بالتراضي ويجب مراعاة الأحكام الدستورية والقانونية فيالتعويض(52).

أما الاسترجاع بسبب الإدماج في القطاع العمراني فإنه وإن كان مسموحا به رتب للمستثمر صاحب الامتياز الحق في رفع دعوى من أجل التعويض النقدي أو العيني باعتباره صاحب حق عيني عقاري مسجل ومشهر(53).

خاتمة:

في الختام ما يمكن ان نقوله ان الديوان الوطني للأراضي الفلاحية يلعب دورا بارزا في تجسيد سياسة الدولة، وذلك من خلال كونه الهيئة الرئيسية المنوطة بتنظيم وحماية العقار الفلاحي وما لهذا القطاع من أهمية بالغة كونه يعنى بالأمن الغذائي، فالدولة الجزائرية زودت الديوان بمجموعة من الوسائل والآليات لتنفيذ هذه المهمة منها على وجه الخصوص حقه في الشفعة والاسترداد والفسخ إضافة إلى دوره الرقابي على أصحاب حقوق الامتياز، إضافة إلى إصدارها لمجموعة من النصوص القانونية التي تنظم القطاع الفلاحي بصفة عامة، إلا أن الملاحظ هو الفوضى السائدة في القطاع الفلاحي وغزو الاسمنت والبناء على الأراضي الفلاحية، إذا أمكن لنا الحكم فالأسباب متعددة والعوامل مختلفة (تاريخية مثل العشرية السوداء) واقتصادية نتيجة الاعتماد على الربيع البترولي وأخرى ثقافية نتيجة غياب الوعي حول أهمية العقار الفلاحي والقطاع الفلاحي بصفة عامة، فالدولة لم تبخل بالوسائل ولا الآليات لتطوير القطاع

والنهوض به ويبقى المشكل في الإرادة الجادة لتطبيق القوانين ونشر الوعي حول أهمية العقار الفلاحي.

الهوامش:

1. القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتضمن التوجيه العقاري.
2. المرسوم التنفيذي 96-87 المؤرخ في 24 فبراير 1996، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية.
3. المرسوم التنفيذي رقم 09-339 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009.
4. القانون رقم 10-03 المؤرخ في 15 أوت 2010.
5. انظر المادة 1 من المرسوم التنفيذي 87/96.
6. انظر المادة 2 من المرسوم ذاته.
7. انظر المادة 51 من القانون 90-25.
8. انظر المادة 45 من المرسوم التنفيذي 87/96.
9. ليلي زروقي، التقنيات العقارية، (ضبط وشرح) ج1، ط2، طبع الديوان الوطني لأشغال التربوية (الجزائر)، 2003، ص35.
10. انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي 87/96.
11. ليلي زروقي، المرجع السابق، ص35.
12. انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي 87/96.
13. انظر المادة 13 من المرسوم ذاته.
14. انظر المادة 15 من المرسوم ذاته.
15. انظر المادة 17 من المرسوم ذاته.
16. انظر المادة 16 من المرسوم ذاته.
17. انظر المادة 19 من المرسوم ذاته.
18. انظر المادة 14 من المرسوم ذاته.
19. انظر المادة 11 من المرسوم ذاته.
20. <http://www.onta.dz>
21. بريك الزويبير، بريك الزويبير، النظام لعقد الامتياز الفلاحي في ظل التعديلات، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق (جامعة الجزائر 1)، 2014-2015 ص ص 75-76.

22. انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي 87/96.
23. انظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي 87/96.
24. المرسوم التنفيذي 326/10، ج ر العدد 79، المؤرخ في 23 ديسمبر 2010، يحدد كيفية تطبيق القانون 03/10.
25. انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي 10-326.
26. انظر المادة 29 من القانون 10-03.
27. بريك الزويبير، المرجع السابق، ص ص 83-84.
28. انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي 10/326.
29. بريك الزويبير، المرجع السابق، ص 87.
30. المرجع نفسه، ص 84.
31. ابن منظور، لسان العرب، تحقيق سليمان أبو شادي ومجدي فتحي السيد، ج 7، دار التوفيقية للتراث، القاهرة (مصر)، 2009، ص 158.
32. سيد سابق، فقه السنة، دار الفكر للطباعة والنشر بيروت (لبنان)، 1998، ص 157.
33. نوي عبد النور، مداخلة بعنوان: خصوصية نظام الشفعة في قانون الاستثمار الأجنبي، ملتقى الدولي الرابع، حول دور الاستثمار في تطوير الاقتصاد الوطني على ضوء القانون 09-16 المؤرخ في 3 أوت 2016 المتعلق بترقية الاستثمار، بجامعة خميس مليانة (الجزائر)، بتاريخ 11 و 12 ديسمبر 2017، ص 5.
34. المرجع نفسه، ص 17.
35. المرجع نفسه، ص 17.
- 36 - انظر المادة 794 من القانون المدني الجزائري.
- 37 - بريك الزويبير، مرجع سابق، ص 139.
- 38 - المرجع نفسه، ص 140.
- 39 - بوصبيعات سوسن، الطبيعة القانونية لحق المستفيد من المستثمرات الفلاحية، رسالة ماجستير، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق (جامعة قسنطينة) الجزائر، 2006 - 2007، ص 139.
- 40 - انظر المادة 24 فقرة 2 من القانون 87-19.
- 41 - انظر المادة 62 فقرة 2 من القانون 90-25.
- 42 - بريك الزويبير، مرجع سابق، ص
- 43 - بوصبيعات سوسن، مرجع سابق، ص 139-140.

- 44 - المرجع نفسه، ص.140
 45 - بريك الزويبير، مرجع سابق، ص.58
 46 - المرجع نفسه، ص.59
 47 - المرجع نفسه، ص ص59-60
 48- بوصبيعاتسوسن، المرجع السابق، ص.142
 49- انظر المادة 10 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم 10-326.
 50 - خوادجية سميحة حنان، قيود الملكية العقارية الخاصة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق (جامعة قسنطينة) الجزائر، 2007-2008، ص.152
 51 - المرجع نفسه، ص.154
 52- انظر المادة 677 فقرة 2 من القانون المدني.
 53- بريك الزويبير، ص.59.