

عقد الامتياز الفلاحي :

بين النص القانوني واشكالات الواقع العملي

صبايحي ربيعة

أستاذة محاضرة "أ"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو

مقدمة:

عرفت الجزائر منذ نيلها استقلالها السياسي عدّة محاولات من أجل تكريس سياسة عقارية فلاحية محكمة تكون بديلا عن تلك الموروثة عن الاستعمار الفرنسي، لذلك حظي القطاع الفلاحي بتطور تنظيمي معتبر من حيث الهياكل والقوانين، بدءا بتجربة الاصلاح الزراعي والتسيير الذاتي في القطاع الفلاحي، ثم قانون الثورة الزراعية، وقد تميز هذان النظامان بتدخل الدولة المباشر والافراط في التوجيه والتسيير ومراقبة الفلاحين الذين تقلص دورهم الى مجرد عمال في القطاع الفلاحي، مما أدى الى انقطاع الصلة بين الفلاح و الأرض.

وقد شكلت الظروف الاقتصادية لعشرية الثمانينات (أزمة الربيع النفطي وارتفاع الديون) منعطفا حاسما في تاريخ النظام الاقتصادي في الجزائر، وكانت داعيا للنهوض بالاقتصاد الوطني وفق أسس ومعايير مغايرة للنظام القائم، تجسد ذلك من خلال التراجع عن السياسة المركزية في تنظيم الاقتصاد الجزائري في كل أقطابه، وهو ما تطلب انسحاب الدولة عن التسيير المباشر وتحرير الطاقات

البشرية و تشجيع المبادرات الخاصة، فصدر في القطاع الفلاحي القانون رقم 87- 19 مؤرخ في 1987/12/08 يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية ويحدد حقوق المنتجين وواجباتهم¹، وقد صدر هذا القانون في ظل دستور 1976 مطبوعا بالتوجه الاشتراكي، وجاء تطبيقا للقانون رقم 84-16 الذي كان ساري المفعول آنذاك والمتعلق بالأملاك الوطنية.

وإذا كان القانون 87-19 قد ألغى صراحة قانون التسيير الذاتي في الفلاحة والمواد من 858 الى 866 من القانون المدني المتعلقة بكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التي تمنحها الدولة، فإنه ألغى ضمنا فقط قانون الثورة الزراعية، هذا الأخير تمّ الغاؤه بمقتضى قانون التوجيه العقاري رقم 90-25، ثم صدر قانون الأملاك الوطنية رقم 90 - 30 ونص في مادته 105 على أن الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة يتم استغلالها بموجب القانون رقم 87 -19.

وعلى مدار عشرين سنة بالتقريب من تطبيق القانون 87 - 19 تمّ تجميد العمل بأحكامه، لاعتبارات مرتبطة بانخفاض مستوى الأداء في القطاع المعني وانخفاض بالتالي مردوديته، مما فرض التوجه من جديد نحو البحث عن بديل جديد لتفعيل و تحسين طرق استغلال الأراضي الفلاحية، تجسيدا لذلك نص

1- ج.ر عدد 50، الصادر في 1987/ 12/09.

قانون التوجيه العقاري لسنة 2008¹ على استبدال حق الانتفاع الدائم بحق الامتياز، وتمّ حسم هذا التوجه الجديد بإصدار القانون 10 - 03².

تضمن القانون الجديد رقم 10 - 03 والمعروف بقانون الامتياز الفلاحي إعادة هيكلة للقطاع الفلاحي من الناحيتين : الادارية (تأطير المستثمرة بموجب عقد الامتياز) والتقنية (ادخال تكنولوجيا الانتاج الفلاحي)، من خلال هذا البحث نحاول الوقوف على عرض وتحليل أهم المبادئ والأحكام التي نص عليها هذا القانون والاشكالات القانونية والعملية التي يفرزها تطبيقه في الميدان وهذا من خلال محورين كما يلي :

المحور الأول : عقد الامتياز نمط جديد لاستغلال الأراضي الفلاحية.

المحور الثاني : الاشكالات العملية المترتبة عن تطبيق عقد الامتياز.

المحور الأول : عقد الامتياز نمط جديد لاستغلال الأراضي الفلاحية الخاصة التابعة للدولة في ظل قانون رقم 10-03.

في هذا المحور نتناول كيف تمّ تكريس عقد الامتياز بديلا عن حق الانتفاع الدائم.

1- قانون رقم 08 - 16 مؤرخ في 03/08/2008، ج.ر عدد 46 الصادر في 08/10/2008.

2- قانون رقم 10 - 03 مؤرخ في 15/08/2010 يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، ج.ر عدد 46 الصادر في 18/08/2010.

(أولا) ثم شروط الاعتراف للفلاح بحق الامتياز (ثانيا) و اجراءات ابرام عقد الامتياز أمام الادارات المختصة حتى يرتب الآثار القانونية له (ثالثا).

أولا : الغاء حق الانتفاع الدائم و استبداله بحق الامتياز،منح القانون رقم 87-19 المستفيدين حق انتفاع دائم و حق امتلاك جميع الممتلكات المكونة لزمة المستثمرة الفلاحية،مقابل آتاوة سنوية، و بموجب عقد إداري يتحقق بشهره الوجود القانوني للمستثمرة الفلاحية التي اعتبرها هذا القانون شركة أشخاص مدنية ذلك أن المستفيدين يقومون باستغلال الأراضي في شكل مستثمرات فلاحية أصلا وفردية استثناءا.

وينفرد حق الانتفاع الدائم في الاستثمار الفلاحي بمميزات من حيث أسباب كسبه (العقد،الميراث والشفعة) ومن حيث موضوعه والأشخاص المعنيين به،و لكن الميزة المثيرة للانتباه أن جعله المشرع حق عيني عقاري قابل للنقل والحجز والتنازل¹،مما يعني معه الاعتراف بحقوق واسعة للمستفيد تخوّله سلطة

1- بالنسبة لضوابط التنازل عن حق الانتفاع الدائم وضع المشرع شروط لإتمام عمليات التنازل نذكر أهمها : - أن يتم التنازل لعمال جزائريين في القطاع الفلاحي،تثبت الجنسية بشهادة الجنسية الأصلية،وتثبت صفة العامل من قبل صندوق الضمان الاجتماعي وبطاقة الفلاح. - أن يحصل المتنازل له باستثناء الدولة والعامل في المستثمرة اعتماد بقية الأعضاء طبقا للمادة 25 من قانون رقم 87-

مباشرة في التصرف فيه خلافا لما كان ساريا في الأنظمة الزراعية السابقة حيث يكتفي المستفيد باستغلال الأرض بنفسه و في الشيوخ.

وقد تمت عدة عمليات تنازل عن حق الانتفاع الدائم كشفت من خلالها السلطات العامة أن الاستقلالية التي منحها القانون رقم 78-19 للمستخدمين في تسيير واستغلال الأراضي الفلاحية قد أسيئ فهمها، وأن حق الانتفاع الدائم لم يكن كافيا لإقناع المستفيدين بالتفاني في خدمة الأرض؛ بحيث لم يكن الفلاح يتطلع لخدمة الأرض بقدر ما كان يتطلع لكيفية تملكها والتفكير في عدم ادخال اصلاحات عليها أو استغلالها قبل تملكها، كون الفلاح يدرك في الأخير أنه ليس مالك للأراضي وأنه يمكن أن يطرد منها في أي وقت يثبت الإخلال في جانبه، و لهذا توجهت الحكومة نحو تجميد عمليات التنازل عن حق الانتفاع الدائم بموجب

19. - لا يجوز التنازل عن الحصة خلال السنوات الخمس الأولى ابتداء من تاريخ تكوين المستثمرة الفلاحية إلا في حالة الوفاة (المادة 23) كما يحظر تملك أكثر من حصة واحدة (المادة 9). - أن يخضع التصرف إلى إجراءات الرسمية والتسجيل والشهر لدى المحافظة العقارية المختصة طبقا للمادة 793 من التقنين المدني. - مراعاة استعمال حق الشفعة لفائدة الدولة. - تسديد كامل الآتاوات المستحقة.

مقرر رئيس الحكومة رقم 07 المؤرخ في 18/01/2005 المتضمن تجميد عملية التنازل عن حق الانتفاع الدائم بالمستثمرات الفلاحية.¹

2- يمكن التعليق على هذا المقرر من الجوانب التالية:

أ . إنّ تجميد عملية التنازل تمت في ظل قانون يقبل بمبدأ التنازل يبدو أن هذه التعليلة وهذه الإجراءات الردعية أغفلت التدابير الإجرائية لقانون التوجيه العقاري رقم 90-25 ومدى حماية الأراضي الفلاحية، بحيث بدلا عن تفعيل عمل المصالح الفلاحية المختصة وفرق إثبات المخالفات طبقا لأحكام المادة 25 من قانون رقم 87-19 والمرسوم التنفيذي رقم 90-51 المتعلقة بإسقاط حقوق المنتجين الفلاحين تم تعطيل دور عمل الديوان الوطني والغرف الفلاحية دون مبرر.

ب . إنّ مخالفة المقرر رقم 01 للقانون رقم 87-19 المتعلقة بالمستثمرات الفلاحية واضح من حيث:

. إقرار التنازل عن حق الانتفاع الدائم بنص قانوني والتراجع عنه بموجب تعليلة: إنّ نص المادة 8 من القانون رقم 87-19 واضح ويخوّل للفلاح المنتج حق التنازل عن الحق العيني العقاري للانتفاع بشروط حددتها التعليلة المشتركة رقم 2002/07.

إنّ رفض شهر هذه العقود الموثقة و غير المشهرة سنة 2005 ترتب عنها بقاء الفلاحين المستثمرين يشغلون المستثمرات الفلاحية التابعة للدولة بعقود لا ترقى من الناحية القانونية المحضة إلى سندات مقبولة طبقا لقانون الشهر العقاري، لكن في الواقع كان هذا سبب كافٍ لتقاعس الكثير من الفلاحين عن خدمة الأرض الفلاحية محل التنازل لانعدام الأمن العقاري المنشود لديهم بسبب تخلف انتقال ملكية الحق العيني العقاري، مما اثر سلبا على المردود الفلاحي والإنتاج الفلاحي الوطني.

في ظل هذه الظروف الغامضة سارع الكثير من هؤلاء الفلاحين إداريا أو قضائيا إلى طلب شهر هذه العقود الموثقة المسجلة وغير المشهرة، محتجين في ذلك أن المعاملة تمت طبقا للقانون وأمام ضابط عمومي وهو الموثق ؛ و قد رفض ادعائها بدعوى أن المعاملة العقارية باطلة لتخلف ركن الشهر طبقا للقواعد العامة في القانون العقاري لاسيما المادة 793 تقنين مدني جزائري، وقد شكلت هذه المادة أساسا قانونيا قويا لموقف معظم المحاكم والمجالس تحت رقابة المحكمة العليا ومجلس الدولة، واتجهت إلى بطلان عقود البيع الواردة على المستثمرات الفلاحية التي لم تراعى إجراء الشهر العقاري بوصف حق الانتفاع

. يترتب على إهمال النشاط الفلاحي في إطار قانون رقم 87-19 تفعيل إجراءات المادة 28 من هذا القانون وتدابير المرسوم رقم 90-51 المؤرخ في 1991/02/06 بدلا من إجراءات أخرى.

الدائم حق عيني عقاري يتطلب الشكلية المطلوبة قانونا من رسمية وشهر بالمحافظة العقارية.

بناءً على ما تقدم اتجهت الحكومة في إطار سياستها الاقتصادية الجديدة المكرسة في إطار اقتصاد السوق إلى إعادة النظر في تكوين وتسيير الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية، وكان توجه الدولة مبنيا على التوفيق بين إرادة الفلاح والصالح العام للأموال الوطنية، وذلك من خلال مشروع إقرار حق الامتياز على الأرض وإمكانية تحديد هذه العقود بما يضمن استمرار الاستثمار وينزع عن المستثمر التخوف من المستقبل وتركيزه على تفعيل الاستثمار، حيث أن الجدل الحقيقي حول العقار الفلاحي يخص 2.5 مليون هكتار، وحتى قانون التوجيه العقاري الذي يعاقب على الامتناع عن استغلال الأراضي الفلاحية بفقدان المستثمر لحق الانتفاع يعد حبرا على ورق لغياب الرقابة الفعلية، مما يدفع بالفلاح إلى استغلال الأرض بشكل لا يحقق الأهداف المرجوة، وتزداد المشكلة تعقيدا وتآزما بضرورة توفر سندات الملكية والوثائق المثبتة لحق الانتفاع¹ لأن التمويل المصرفي يتطلب ذلك في كل الأحوال.

فكان من الضروري إعادة النظر في علاقة الفلاح بالأرض واعتبار القطاع الفلاحي كأى نشاط استثماري يخضع للعرض والطلب، وذلك استعدادا للانضمام إلى المنظمة العربية للتجارة ودون الإخلال بخصائص المجتمع الجزائري الذي يرى في ملكية الأرض أمرا ذو قداسة وإن الفلاح يستحيل عليه أن

¹ - إن العديد من المستثمرات الفلاحية لا تزال غامضة أمام الإدارة ولم تسوّ وضعيتها نهائيا في ظل تماطل الإدارة وتأخر عملية مسح الأراضي.

يعمل في أرض لا يمتلكها، كون ذلك يرتبط بعوامل تاريخية في علاقة المالك للناس أو الأجير مما يجعل الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للدولة أفضل الحلول.

وقد تم إعداد مشروع قانون لاستغلال الأراضي الفلاحية عن طريق الامتياز يمنح لشركات مدنية والذي لا يكون أبديا وإنما لمدة 90 سنة قابلة للتجديد.

ففي جوان 2001 حضرت وزارة الفلاحة مشروعا يتكون من 32 مادة يعدل ويتم القانون رقم 87-19 المؤرخ في 08/12/1987 المحدد لكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية للدولة ويجسد منح الأراضي لمستغليها عن طريق نظام الامتياز المستوحي من النموذج البريطاني والتونسي في إطار خاص يهدف إلى تشجيع الاستثمار.

وقد ناقش المشروع نقطتين:

1 - استبدال حق الانتفاع الدائم بحق الامتياز لمدة 99 سنة قابلة للتجديد.

2 - إعادة هيكلة الاستغلال من خلال الشركات المدنية للاستغلال الفلاحي التي ستعوض المستثمرات الفلاحية بنوعيتها.

وحسب المشروع المعدل والمتمم لقانون المستثمرات الفلاحية فإن الشروط الخاصة بالمستفيد هي نفسها المنصوص عليها في المادة 10 من القانون 87-19 كما سبق بيانه.

غير أن الملاحظين للمسألة العقارية الفلاحية، عبروا عن عدم وجود اختلاف بين البيع والامتياز وأن هذا الأخير يعد نوعا من الخصوصية، فالنظام الذي تنبأه رئيس الجمهورية على أساس الامتياز يعد خصوصية مستترة أو محتشمة¹ وبذلك لقي مشروع قانون استغلال الأراضي الفلاحية عن طريق الامتياز من قبل البرلمان استحسان بعض الأطراف و استهجان أطراف أخرى وذلك قبل المصادقة عليه من قبل البرلمان².

و لتفعيل طرق استغلال الأراضي الفلاحية صدر القانون رقم 08-16 المؤرخ في 2008/08/03 المتضمن التوجيه الفلاحي، وتأخر اعداد هذا القانون يعكس مدى أهميته بحكم أنه جاء ليعوض حق الانتفاع المنصوص عليه في القانون 78-19 المحدد بمدة 99 سنة بحق الامتياز الذي يركز على مبدأ تأجير الأرض لمن يخدمها من قبل الدولة في اطار استصلاح المناطق الصحراوية والجبلية والسهلية كما يشمل الأراضي التي كانت موضوع حق انتفاع

¹ - HAMOU (R), Les terres agricole seront concédées, El-Watan, 10/05/2001, p 07.

² - انتقد المجلس الوطني الاقتصادي (CNES) هذا المشروع بشدة في إطار مخطط التنمية الفلاحية، للمزيد أنظر:

OUKAZI (G), Le CNES est la question du foncier agricole, les experts remettent en cause l'option du BOUTEFLIKA, Le Quotidien, Oran 22/07/2001, p 3.

وأما عن حزب جبهة التحرير الوطني فقد أيد المشروع باعتبار أن الأرض الفلاحية ستبقى في كل الأحوال ملكا للدولة، أما RND فقد أعرب عن رفضه التام لمبدأ الاستغلال عن طريق الامتياز وفضل بيع الأراضي الفلاحية عن طريق الخصوصية.

OUKAZI (G), DUEL à la distance ce entre FLN et le RND, le quotidien d'Oran, 23/09/2001, p 2.

بموجب مستثمرات فلاحية، وقد نص هذا القانون على ابطال أي تصرف يقع على أرض فلاحية أو ذات وجهة فلاحية من شأنه التغيير من وجهتها الفلاحية.

ولحسم المسألة صدر القانون رقم 10-03 المؤرخ في 15 أوت 2010 يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، وبهذا تحولت المستثمرات الفلاحية الجماعية والفردية الخاضعة للقانون رقم 97-19 سابقا تخضع لهذا القانون وفقا لآلية عقد الامتياز¹ كآلية مرنة، قانونية واقتصادية تفعل الاستثمار في النشاط الفلاحي لاستغلال أكثر من 2.5 مليون هكتار موزعة على كامل التراب الوطني في شكل مستثمرات جماعية أو فردية كلها تابعة للدولة، مع قبول مبدأ الشراكة بموجب عقد رسمي مشهر²، تطبيقا لذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 11-06 المؤرخ في 10/01/2011 حيث تم بموجبه وضع الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، أو بالمؤسسات العمومية الاقتصادية مهما كان طابعها و كذا وسائل الاستغلال تحت تصرفها عن طريق الامتياز.

¹ - المادة 3 من قانون رقم 10-03 تنص « يشكّل الامتياز نمط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة التي كانت خاضعة للقانون 87-19 ... ».

² - المادة 21 من قانون رقم 10-03.

ثانيا : الشروط والإجراءات العامة لمنح حق الامتياز الوارد على الأراضي الفلاحية الخاصة التابعة للدولة:

الامتياز هو العقد الذي تمنح بموجبه الدولة شخصا طبيعيا من جنسية جزائرية يدعى "المستثمر صاحب الامتياز" حق استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة وكذا الأملاك السطحية¹ المتصلة بها بناء على دفتر شروط لمدة أقصاها 40 سنة قابلة للتجديد مقابل دفع إتاوة سنوية تضبط كيفيات تحديدها وتحصيلها وتخصيصها بموجب قانون المالية.

ويتطلب القانون لقيام وصحة عقد تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق الامتياز الشروط التالية:

1 - يمنح الامتياز المنصوص عليه في قانون رقم 10-03 لأعضاء المستثمرات الفلاحية الجماعية والفردية الذين استفادوا من أحكام قانون رقم 81-19 والحائزين على عقد رسمي مشهر في المحافظة العقارية أو قرار من الوالي (المادة 1/5).

2 - أن يكون أعضاء المستثمرات الفلاحية الجماعية والفردية المذكورين أعلاه قد وفوا بالتزاماتهم المحددة بالقانون رقم 87-19. (المادة 5/ف2).

¹ - يقصد في مفهوم قانون رقم 10-03 بالأملاك السطحية مجموع الأملاك الملحقة بالمستثمرة ولاسيما منها المباني والأغراس ومنشآت الري (المادة 4/ف2 قانون رقم 10-03).

3 - لكل شخص طبيعي جزائري الجنسية (المادة 4/ ف1) وليس له سلوك غير مشرف أثناء الثورة التحريرية¹.

4 - يقضي من الاستفادة من أحكام هذا القانون الأشخاص الذين حازوا أو أجروا أو اكتسبوا حقوق الانتفاع أو الأملاك السطحية خرقا للأحكام القانونية السارية قبل صدور هذا القانون أو كانوا موضوع إسقاط أو إلغاء لحقهم العقاري من القضاء أو من الوالي المختص، وتوَجَّل معالجة حالات الأشخاص المطروحة قضائياها على مستوى الجهات القضائية المختصة إلى غاية إصدار الحكم النهائي (المادة 7).

ثالثا : إجراءات إبرام عقد الامتياز في ظل قانون رقم 10-03: لإبرام عقد الامتياز يتطلب القانون ملفا كاملا يحتوي على الوثائق التالية :

- 1 - استمارة وفق نموذج.
- 2 - نسخة من العقد الأصلي أو قرار الوالي مع مستخرج من مخطط منح الأراضي.
- 3 - تصريح شرفي من المستثمر وفق نموذج للتعهد بالالتزامات التي فرضها القانون رقم 87-19.
- 4 - يودع طلب حق الامتياز لدى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية من قبل أعضاء المستثمرات الفلاحية¹ في أجل مدته ثمانية عشر (18) شهرا ابتداءً من

¹ - المادة 19 من قانون رقم 10-03 تنص « لا يمكن أيا كان؛ وبأي صفة كانت اكتساب حقوق امتياز على أراضي فلاحية تابعة للأملاك الخاصة للدولة إذا تبين أنه سلك سلوك غير مشرف أثناء ثورة التحرير الوطني ».

تاريخ نشر القانون الذي يقرر الامتياز الفلاحي في الجريدة الرسمية²، يبين في الطلب الهيئة أو المؤسسة العمومية المستفيدة وطبيعة الأملاك المعنية وموقعها وكذا أوجه استخدامها، ويتولى الديوان الوطني عبر فروعه الولائية دراسة الملف، ويدعو المعني لتوقيع دفتر الشروط من الطرفين³.

5 - يرسل الملف من قبل الديوان الوطني للأراضي الفلاحية إلى إدارة الأملاك الوطنية المختصة، التي تقوم بالإعلان عن الترشيح وتبلغ الوالي بذلك وبمجرد حصولها على ترخيص منه⁴ تقوم بإعداد عقد امتياز فردي باسم كل مستثمر مستوفي الشروط المطلوبة أعلاه أو إعداد عقد الامتياز لفائدة كل مستثمر صاحب الامتياز في الشيوخ وبحصص متساوية عندما يتعلق الأمر بمستثمرة فلاحية جماعية⁵، ويرفق العقد بدفتر الشروط موافق عليه بقرار من الوزير المكلف بالفلاحة يحدد شروط استغلال المادة النباتية أو الحيوانية المعنية ونتاجها وتسويقها (المواد 4- 6- 7 من المرسوم التنفيذي 06-11).

6 - لا يمكن أيا كان أن يكسب أكثر من حق امتياز واحد عبر مجموع التراب الوطني، غير أنه يسمح باكتساب شخص واحد لعدة حقوق امتياز بترخيص من

¹ - المادة 9 من قانون رقم 03-10.

² - المادة 1/30 من قانون رقم 03-10.

³ - المادة 10 من قانون رقم 03-10.

⁴ - المادة 17 من قانون رقم 03-10.

⁵ - المادة 6 من قانون رقم 03-10.

الديوان الوطني للأراضي الفلاحية وذلك بهدف تكوين مستثمرة فلاحية من قطعة واحدة، أي مستثمرة تكون مختلف قطعها متلاصقة وغير متفرقة¹.

يقوم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بناء على دفتر الشروط الموقع طبقا للقانون من المستثمر صاحب الامتياز والديوان الوطني للأراضي الفلاحية، وبناءا على عقد الامتياز المشهر لدى المحافظة العقارية بتسجيل المستثمرة الفلاحية في بطاقة المستثمرات الفلاحية التي تمسك بهذا الغرض².

المحور الثاني : إشكالات العملية المترتبة عن تطبيق عقد الامتياز الفلاحي.

اعتبارا من كون حق الامتياز بديل عن حق الانتفاع الدائم في اطار ما نص عليه قانون الامتياز الفلاحي، فانه تمسكا بحرفية النص القانوني تطبيق عقد الامتياز يثير اشكالات جمة في الميدان، منها ما يتعلق بمدى احترام أجل التحويل المقدر قانونا بـ 18 شهر وقدرة ادارة أملاك الدولة على تحقيق الانسجام بين ما يتطلبه القانون والتحديات التي يفرزها الواقع العملي (أولا) وكذا قدرة القضاة على تسوية ملفات الفلاحين بكل ما تحتويه من تناقضات (ثانيا) ثم انعكاسات الجمع بين حكم ومحكم في شخص واحد من خلال تحويل الطرف الاداري في عقد الامتياز صلاحية فسخ العقد (ثالثا) وتثقيل الحق العيني العقاري برهن لفائدة هيئات القرض (رابعا) وأخيرا عن حدود الشراكة التي يملئها تطور الاقتصاد العالمي (خامسا).

¹ - المادة 16 من قانون رقم 10-03.

² - المادة 10 من قانون رقم 10-03.

أولاً : أثر فوات أجل تحويل حق الانتفاع الدائم إلى عقد امتياز :

تنص المادة 30 من القانون رقم 10-03 المتعلق بالامتياز الفلاحي على انه « يمنح المستثمرون الفلاحيون...أجلاً مدته ثمانية عشر(18) شهراً ... لإيداع طلباتهم لتحويل حق الانتفاع الدائم الى حق امتياز

عند انقضاء الأجل المنصوص عليه أعلاه ؛وبعد إعدارين متبايعين بفترة شهر واحد (01) يثبته محضر قضائي بطلب من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، يعتبر المستثمرون الفلاحيون أو الورثة الذين لم يودعوا طلباتهم متخلين عن حقوقهم ». إن مناقشة هذا النص القانوني تثير مسألتين:

المسألة الأولى وتتعلق بإجراءات إثبات تخلي المنتج الفلاحي عن تسوية ملفه في إطار قانون الامتياز الفلاحي: يتم ذلك من خلال محاضر رسمية يعدها محضر قضائي مختص بدائرة المجلس القضائي المتواجدة به المستثمرة المعنية بواسطة إعدارين متبايعين بشهر واحد ويثبت الإجراء بطلب يقدمه الديوان المحلي للأراضي الفلاحية.

المسألة الثانية وتتعلق بمصير الحقوق العقارية والأمولاك السطحية للفلاح المنتج المتخلي عن تسوية وضعيته : بعد إثبات تخلف الفلاح المنتج عن تقديم وتسوية ملفه الخاص بتحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز في الآجال المحددة بواسطة إعدارين تودع بملفه،تسترجع إدارة أملاك الدولة حق الانتفاع العقاري بمقدار نصيبه والأمولاك السطحية الملحقة به كالمساكن مثلاً لتتولى جردها بفهرس المستثمرات الفلاحية المعد لذلك،وتتولى بالتنسيق واقتراح من الديوان المحلي للأراضي الفلاحية وبمعنوان الاستغلال المنتظم للأراضي الفلاحية

والأمالك السطحية¹ منح حصة هذا المتخلي في شكل حق امتياز لفلاح جديد يستوفي الشروط المطلوبة في القانون رقم 10-03.

والواقع يكشف لنا أن عملية تحويل حق الانتفاع الى حق الامتياز لم تستكمل في الآجال التي حددها القانون فهي تتم بشكل جيد في بعض ولايات الجنوب مثل غرداية وتقدم بوتيرة بطيئة في ولايات أخرى² وكان من المفروض أن تنتهي عملية تسليم عقود الامتياز للمستثمرين المعنيين يوم 18 أوت 2013 حسب القانون رقم 10-03 حيث منح هذا القانون لإدارة الأملاك آجالاً تقدر بـ 3 سنوات من أجل استكمال عملية التحويل، غير أن المشاكل التي ظهرت خلال عملية معالجة ملفات المستثمرين المعنيين الذين يبلغ عددهم 219000، قد عملت على تأخير العملية التي لم تبدأ إلا بعد خمسة أشهر من صدور القانون رقم 10-03، لأن المساحات التي أشارت إليها عملية المسح لا تطابق تلك المدونة على العقد بأكثر من واحد على عشرين، ولوجود أراضي مستها عملية نزع الملكية وحوّلت بالتالي من طابعها الفلاحي.

¹ - المادتان 24، 31 من قانون رقم 10-03.

2- ان اللجنة الوطنية للجزائر المكونة من مديرية أملاك الدولة مديرية المحافظة العقارية، مديرية مصالح الفلاحة، مديرية مسح الاراضي مديرية التعمير مديرية المنازعات وممثل مجموعة الدرك الوطني قد بلغت الملفات المودعة على مستواها 9161 ملف قبلت منها 5235 ملف أرسلت الى أملاك الدولة، و 400 في الانتظار نتيجة لنقص وثيقة أو لأحد الأسباب المذكورة أعلاه

ثانيا : تسوية منازعات تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق الامتياز:

إن عملية تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق الامتياز أثارت اعتراضات من قبل المستفيدين من العملية وخاصة الفلاحين المستثمرين الذين اكتسبوا حق الانتفاع الدائم بعقود موثقة وغير مشهورة بين 2002 و 2005، وقد صدرت التعليمية الوزارية المشتركة رقم 654 المؤرخة في 2011/09/11 لأهميتها في تسوية الوضعية التي نتناولها من زاويتين:

من زاوية الاعتراضات الخاصة بعملية التحويل: يتعين على الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بوصفه الهيئة التي تتولى دراسة ملفات الفلاحين المستثمرين وتقدير مدى وفائهم بالالتزامات التي فرضها القانون رقم 87-19 والمرتبطة بالالتزام بإنتاج الخيرات وخدمة الاقتصاد الوطني، تحسين الإنتاج والإنتاجية بصفة متواصلة وعصرنة أساليب ووسائل الإنتاج، المحافظة على الاستغلال الأمثل والطابع الفلاحي... الخ. فهذه كلها مقاييس يستند إليها الديوان لتقدير جدية الاعتراض من عدمه.

من زاوية تسوية ملفات الفلاحين المستثمرين الذين لديهم عقود تنازل موثقة وغير مشهورة : تميز بين حالتين:

الحالة الأولى هي حالة انعدام المنازعة القضائية لدى المستثمر الفلاح الذي بيده عقد موثق للتنازل غير مشهر وذلك في إطار مستثمرة فلاحية كانت خاضعة للقانون رقم 87-19، هذه الفئة بإمكانها تقديم ملف للاستفادة من حق الامتياز طبقا للإجراءات التي حددها مرسوم تنفيذي رقم 10-326 المؤرخ في

2010/12/23¹ الخاصة بمعالجة ملفات تحويل حق الانتفاع إلى حق امتياز من طرف الجان الولائية التي وافقت على حالات التسوية حتى للمتازلين الذين لهم عقود عرفية وذلك بتكريس الحق المكتسب بشرط استيفاء الالتزامات المحددة في القانون رقم 87-19 خاصة شرط الاستغلال الفعلي للأرض الفلاحية، بمعنى أن أحقية حصول البائع أو المشتري على الأرض يكون حسب قدرتهما على خدمتها مع ثبوت ذلك فعلا.

الحالة الثانية هي حالة وجود منازعة قضائية وهنا يتعين على القضاء أن يتعامل بمرونة مع ملفات الفلاحين المستثمرين الذين بيدهم عقود تنازل موثقة غير مشهورة بالمستثمرات الفلاحية.

لم تخرج مبادئ التعليمية الوزارية المشتركة رقم 654 المؤرخة في 2012/09/11 الخاصة بمعالجة ملفات تحويل حق الانتفاع إلى حق الامتياز من طرف اللجان الولائية على مبدأ هام في استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة منذ صدور القوانين الأولى الخاصة بتأطير العقار الفلاحي كقانون التسيير الذاتي 1968 والثورة الزراعية 1971 وقانون المستثمرات الفلاحية 1987 وصولا إلى القانون الحالي رقم 10-03 المتعلق بحق الامتياز الفلاحي وهو تكريس مبدأ " الأرض لمن يخدمها ".

وعليه فإن تحقيق العدالة لا يتوقف على موضوعية القضاء المختصين بهذه المنازعات، بل متوقف أيضا على النسق المطلوب بين الإدارة والقضاة وبين

¹ -مرسوم تنفيذي رقم 10-326 مؤرخ في 2010/12/23 يحدد كليات تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة، ج ر عدد 79 لسنة 2010.

مؤسسات الدولة، وهذا الأساس مبني على تفعيل وتطبيق النصوص القانونية الواردة بالقانون رقم 87-19 وهو ما يتطلب تدخل الإدارة المعنية بموجب هذا القانون للكشف عن حالات الإخلال بمبدأ الأرض لمن يخدمها حتى يثبت سقوط حقوق الفلاحين المهملين بموجب المادة 28 من قانون رقم 87-19 إما لعدم الاستغلال الفعلي للأرض الفلاحية التابعة للدولة أو تأجيرها من الباطن أو بيعها بالحالة التي أقرتها التعليمية الوزارية المشتركة رقم 07-2002.

ثالثا : فسخ عقد الامتياز بالطرق الادارية : يشكل الديوان الوطني للأراضي الفلاحية الأداة الأساسية لتنفيذ السياسة الوطنية العقارية، وهو يعمل تحت تصرف و وصاية وزارة الفلاحة و التنمية الريفية، و من مهامه كما سبق تحويل حق الانتفاع الى حق الامتياز، تمثيل الدولة في ممارستها لحق الشفعة وممارسة الرقابة على المستثمرة الفلاحية في كل وقت للتأكد من مطابقة نشاطات المستثمر صاحب الامتياز للالتزامات الواردة في دفتر الشروط و أحكام قانون رقم 10-03.

تطبيقا للمادة 48 من قانون التوجيه العقاري لسنة 1990 فان عدم استغلال الاراضي الفلاحية يشكل استغلال نفوذ أو تعسف في استعمال الحق بحكم الوظيفة الاجتماعية و الأهمية الاقتصادية التي تمثلها الراضي الفلاحية، وعليه يتشدد القانون الجديد مع المستفادين من عقد الامتياز من حيث تكريس رقابة مباشرة على كل المستثمرات الفلاحية وهذا من خلال تنصيب لجان ولائية تضم مدير الديوان و مديرية المصالح الفلاحية، مهمتها الأساسية القيام بتحقيقات معمقة حول مدى جدية الاستغلال للأراضي الفلاحية الممنوحة في اطار عقد

الامتياز، و يمتد التحقيق ليشمل حتى الملفات المودعة على مستوى بنك الفلاحة والتنمية الريفية "بدر" وتلتزم اللجنة بتقديم تقرير مفصل عنها لمسئولي الديوان الوطني للأراضي الفلاحية الذي يقوم بمعاينة عدم الاستغلال بواسطة محضر قضائي و اعدار المستثمر للامتثال، وفي حالة عدم الامتثال بعد انقضاء الأجل المذكور في الاعذار يتم سحب الأراضي من المستفيدين من عقود الامتياز بصفة مباشرة بين الديوان والمستفيد لأن هناك دفتر الشروط يحدد الالتزامات التي يتعين على الفلاح تطبيقها، وعلى أساس المعايينات الميدانية يتم ارسال تقرير الى مديرية أملاك الدولة لفسخ عقد الامتياز بالطرق الادارية¹، ويترتب عن فسخ الامتياز أيلولة جميع الأملاك بما فيها المحلات المستعملة للسكن الى الدولة، و يخول القانون لإدارة أملاك الدولة الحق في التعويض بمقدار 10 بالمائة في حالة اخلال المستثمر صاحب الامتياز بالتزاماتها و يكون قرار الفسخ و التعويض قابليين للطعن أمام الجهات القضائية المختصة خلال شهرين من تاريخ التبليغ².

1- وضعت وزارة الفلاحة دفتر شروط يؤطر عملية استغلال الأراضي الفلاحية للدولة، اذ تضمن 7 حالات لفسخ العقود منها : عدم استغلال صاحب الامتياز للأراضي الممنوحة طيلة سنة واحدة تغيير الوجهة الفلاحية للأراضي او الأملاك السطحية الممنوحة الاقدام على البناء في الأراضي بدون رخصة من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، التأجير من الباطن للأراضي والأملاك السطحية عدم دفع الآتاة بعد أجلين متتاليين و بعد اعدارين غير مثرين، التصريح الكاذب وعدم التصريح باتفاقات الشراكة أو التنازل عن حق الامتياز و اخيرا غياب الادارة المباشرة والشخصية للمستثمرة.

2- المادة 26 من قانون رقم 10 - 03.

ان ما يشوب حكم القانون هنا هو اسناد صلاحية الفصل في النزاع بين الطرفين و المرتبط بالإخلال بالالتزامات الى الادارة نفسها التي هي طرفا في العقد، فبعدما كانت هذه المهمة في قانون رقم 87-19 من اختصاص الجهات القضائية، تحوّل لأحد أطراف العقد وهو ما يستدرج ضمنا تعسف في استعمال السلطة و الانقاص من ضمانات المستثمرين و هو ما يبعث على قلقهم.

و يقوم الابهام على وجه الخصوص عند التدقيق في موجبات المادة 23 من القانون رقم 10-03 التي توجب أن يكون الاستغلال منتظما و دائما، مما يعني أن الانقطاع عن الاستثمار خلال موسم فلاحي واحد أو موسمين قد يرتب فسخ العقد، فان ذلك قد يشكل اجحاف في حق المستثمر صاحب حق الامتياز خصوصا اذا كان الانقطاع قد وقع لظروف خارجة عن ارادته كالظروف الصحية أو الطبيعية أو عيب في المواد المستعملة في الاستثمار.

غير أنه يمكن النظر الى منح الادارة سلطة الغاء العقد بالإرادة المنفردة نظرة ايجابية و أن ذلك يعد اجراء تحفيزي و دافع للانضباط في عمليات الاستغلال و الوفاء بالالتزامات الواردة في العقد و دفتر الشروط.

رابعا : ضرورة التنسيق بين مضمون حق الامتياز الذي يقوم على مبدأ تأجير الأرض و قابليته لتأسيس رهن يثقل الحق العيني العقاري لفائدة هيئات القرض : طبقا للمادة 12 من القانون رقم 10-03 يخوّل للمستثمر صاحب حق الامتياز تأسيس رهن عقاري عليه من أجل تمويل المستثمرة الفلاحية وعصرتها واعادة تجهيزها وذلك بطريق الحصول على قروض الاستثمار والاستغلال.

من الاشكالات التى يتعين على النصوص التنظيمية مراعاتها هي ابطال جميع التصرفات المتعلقة برهن الأرض طالما أن الامتياز يرتكز على مبدأ تأجير الأرض من الدولة و استرجاعها في حالة الاخلال بمبدأ الأرض لمن يخدمها، وعليه لا يجب أن نجعل هذه الرهون عائق أمام الدولة في استرجاع العقار الفلاحي كلما اقتضت الضرورة ذلك¹، لأن البنوك المرتهنة قد تكون وطنية أو فروع لمؤسسات بنكية أجنبية بالجرائر والأمر الذي يزيد في خطورة الوضع أن تتحول معه ملكية هذه الأراضي الى تلك البنوك اذا ما تعذر على المستثمر تسديدها في الآجال القانونية بسبب اعسار حاد يعترضه.

وعدم الانتباه لمراجعة هذه الهفوة سيوقع ادارة أملاك الدولة في نفس الأخطاء التى ارتكبت عند تطبيق قانون رقم 87-19 عندما تركت المشاريع الفلاحية المستفاد منها دون متابعة أو رقابة على جدية تجسيد الأهداف المعلن عنها من قبل المستثمرين ليتبين فيما بعد أن غالبيتها بيعت بدون عقود وأخرى تم تأجيرها من الباطن لأشخاص آخرين بينما تحولت البقية الى أراضي بور يتطلب استصلاحها نفقات باهظة.

والجدير بالذكر أن الاحتياط لهذه الأمور التي تمليها الوظيفة الاجتماعية والاقتصادية للأراضي الفلاحية ليس من الأمور التي تبعث الراحة لدى المستثمر الفلاح الذي يطالب بإيجاد صيغة معينة تمكنه من تملك الأرض عوض تأجيرها

1- طبقا للمادة 27 من قانون رقم 10-03 فان الامتيازات و الرهون المحتملة التى تنقل المستثمرة تدرج ضمن مبلغ التعويض الذي تحدده ادارة أملاك الدولة في حالة اخلال صاحب الامتياز بالتزاماته.

لأن بصفته مؤجر يصعب عليه استخدام الأرض كضامن للحصول على قروض الاستغلال و الاستثمار و هذا ما يتقل كاهل الفلاحون و يرهن نشاطهم.

خامسا : الأخذ بمبدأ الحيطة و الحذر في العمل بمبدأ الشراكة كما تمليه المادة 12 من القانون رقم 10-03 : أن الأوضاع الاقتصادية العالمية تفرض حتما انفتاح كافة القطاعات على الاستثمار ومن ذلك القطاع الفلاحي بمساهمة الشركات الأجنبية في النهوض بقطاع الفلاحة في الجزائر بالنظر الى تجارب بعض الدول الرائدة في هذا القطاع على وجه الخصوص التجربة البريطانية والاييرلندية، في هذا الخصوص يلتزم الموثقون بإعلام الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بكل شراكة يقوم بها المستثمرون أصحاب الامتياز قبل الشروع في اعداد اتفاق الشراكة.

ولكن التحفظ الوحيد الذي لابد من وضعه في هذا الباب هو أن يكون المستثمر الأجنبي مجرد شريك بواسطة المال و التجهيزات العصرية مع الاستفادة من حق الامتياز مع التزام الأخير باحترام دفتر الشروط و احتفاظ السلطات بحق استرداد الأرض اذا ثبت تهاون أو تفريط من قبل مستغلي الأرض بما جرى عليه الاتفاق في العقد أو ما يعرف **بحق الشفعة** المنصوص عليه في القوانين المسيرة للقطاع الفلاحي.

الخاتمة:

إن الاستثمار في الأراضي الفلاحية هو من القرارات الحاسمة التي تتطلب إستراتيجية محكمة في إطار التنمية المستدامة قصد استغلال العقار الفلاحي استغلالاً أمثلاً، وبما يتيح تحقيق الأمن الغذائي والاكتفاء الذاتي.

إن الاستغلال الاقتصادي الأمثل هو الاستثمار الحقيقي الذي يساهم في تنمية الاقتصاد الوطني، ومن أجل تعزيز المستثمرات الفلاحية وعصرنتها لابد من تقدير عنصر الأولوية في توزيع الأراضي الفلاحية لتكون حقا لمن يخدمها تحت رقابة صارمة ودورية للهيئات الإدارية المختصة قانوناً.

إن مسألة تسوية جملة العقود الموثقة المتضمنة التنازل عن حقوق الانتفاع الدائم بالمستثمرات الفلاحية الخاضعة للقانون رقم 87-19 سابقاً تبقى أكثر من ضرورة وحالة استعجالية على السلطات العمومية أن تهتم بها وبجدية ما دام أن القانون رقم 10-03 المنظم لاستغلال هذه الأراضي عن طريق الامتياز يسمح بالشراكة والاستثمار في الأراضي لصالح الفلاح والمنتج الفلاحي في الجزائر وفي هذا المسألة يجب على الدولة أن تأخذ بنظر الاعتبار الاستثمارات التي قام بها الفلاحون منذ صدور القانون رقم 87-19 الى حد اليوم حتى لا تضيق حقوقهم دون الاخلال بالسيادة الوطنية وحماية الأمن الغذائي الوطني بشرط أن يستقر الفلاح بعقد واضح المعالم يسمح له بالعمل في جو من الاطمئنان و الحرية، مع ازالة الغموض الذي يكتنف الشروط التي تقيد استغلال الأراضي الفلاحية التابعة لملاك الدولة في اطار المنظومة الجديدة المسيرة للقطاع الفلاحي.