

طبيعة حق المستفيدين من القانون رقم 19/87 وإشكالات تحويله إلى حق امتياز

The nature of the right of the beneficiaries of Law No. 87/19 and the problems of converting it into a concession right



جيدل كريمة،

جامعة يحي فارس المدية (الجزائر)،

djidel.karima@yahoo.com

تاريخ النشر: 2021/06/01

تاريخ القبول: 2021/05/29

تاريخ الإرسال: 2021/03/14

ملخص:

بالرغم من مضي أكثر من عشر سنوات على إصدار القانون رقم 03/10 إلا أن العديد من المستفيدين الشرعيين من الأراضي الفلاحية التابعة للملكية الخاصة للدولة لم يستطيعوا تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز، ويرجع ذلك لفوات الأجل القانونية المحددة بموجب هذا القانون . وعليه فإن هذا البحث يهدف للتدقيق في هذا الإشكال من حيث موائمته لقواعد العدالة والأمن القانوني التي تقضي بتوحيد نظام استغلال الأراضي الفلاحية من دون المساس بالحق المكتسب للمستفيدين.

كلمات مفتاحية:

حق الانتفاع المؤبد، حق الامتياز، المستفيد، الأراضي الفلاحية التابعة للملكية الخاصة للدولة، الحق المكتسب.

Abstract:

Although more than ten years have passed since the promulgation of Law No. 03/10, many of the legitimate beneficiaries of the agricultural lands belonging to the private ownership of the state have not been able to convert the permanent usufruct right into a concession right, due to the passing of the legal deadlines specified under this law. Accordingly, this research aims to examine these forms in terms of their compatibility with the rules of justice and legal security that require the unification of the system for the exploitation of agricultural lands without prejudice to the acquired right of the beneficiaries.

Enter the Abstract here; The Abstract includes the research objective, and an important result

Key words:

Life usufruct right, Franchising, beneficiary, Agricultural lands belonging to the private property of the state, acquired right.

اهتم المشرع الجزائري بالأراضي الفلاحية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، باعتبارها من القطاعات التي تساهم في النهوض بالاقتصاد الوطني، وتحقيق عملية التنمية، وتوفير الغذاء، وقد تبلور هذا الاهتمام في الأنظمة القانونية المنظمة لها؛ بدءاً بنظام التسيير الذاتي، ثم نظام الثورة الزراعية، ثم قانون المستثمرات الفلاحية، وصولاً لعقد الامتياز المنظم بالقانون الساري المفعول رقم 03/10 المؤرخ في 2010/08/15.

وكلما تغير نظام استغلال الأراضي الفلاحية يسعى المشرع الجزائري لوضع آليات قانونية لضمان الحقوق المكتسبة للفلاحين المستفيدين من الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة.

وقد حدد المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 03/10 شروط وإجراءات تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز، وبناء على نص المادة 05 منه فحق الامتياز يُمنح إلى كل أعضاء المستثمرات الفلاحية الجماعية أو الفردية المستفيدين من حق الانتفاع الدائم طبقاً للقانون رقم 19/87 الحائزين على عقود رسمية مشهورة أو قرارات من الوالي.

ويتعين على أعضاء المستثمرات الفلاحية الجماعية والفردية طبقاً لنص المادة 09 و 30 من القانون رقم 03/10 إيداع طلباتهم لتحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز أمام المدير الولائي للديوان الوطني للأراضي الفلاحية خلال أجل 18 شهراً ابتداءً من نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية تحت طائلة إسقاط حقوقهم العينية العقارية بموجب قرار من الوالي يشهر بالمحافظة العقارية المختصة.

وقد ترتب على هذا النص إشكالات قانونية وعملية، وأثار جدلاً بين المختصين وحتى أصحاب حق الانتفاع الدائم الذين اعتبروه تعدياً على حقوقهم المكتسبة، خصوصاً وأن هذا القانون لم يضع ضابطاً للتمييز في إسقاط حق الانتفاع الدائم لفوات الأجل بين الفلاح الجدي الذي وفي بالتزاماته وبين الفلاح المهمل وهذا ما سيزعزع استقرار وأمن القطاع الفلاحي ويُضعف الثقة بين الفلاحين والدولة.

وعليه تكمن أهمية البحث في مسألة ضبط الإشكالات القانونية التي حالت و لازالت تحول دون تسوية وضعة المنتجين الفلاحين؛ أصحاب حق الانتفاع المؤبد المستغلين الفعليين للأراضي الفلاحية، الموقفين بالتزاماتهم القانونية، الذين لم يرتكبوا أي خطأ في استغلالهم للمستثمرة الفلاحية، والذين سقط حقهم في الانتفاع المؤبد لفوات أجل 18 شهراً المحددة في المادة 30 من القانون رقم 03/10 من شأنه أن يضبط الرؤية الإستراتيجية للقطاع الفلاحي.

وبناء عليه فإن الإشكالية التي نطرحها هي: ما هي الإشكالات التي واجهت المستفيدين القانونيين في عملية تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز؟.

يهدف من خلال الإجابة عن هذه الإشكالية للتدقيق في هذا الإشكال من حيث موثمته لقواعد العدالة والأمن القانوني التي تقضي بتوحيد نظام استغلال الأراضي الفلاحية من دون المساس بالحق المكتسب للمستفيدين.

للإجابة عن هذه الإشكالية اعتمدت على المنهج الوصفي والتحليلي، فاعتمدت على الأول بهدف تحليل النصوص القانونية المنظمة لمسألة تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز، واستعملت المنهج الوصفي عند عرض كل المسائل القانونية، وعليه فقد قسمت الورقة البحثية إلى مبحثين: الطبيعة القانونية لحق المستفيدين من القانون رقم 19/87 (مبحث أول)، إشكالات تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز (مبحث ثاني).

المبحث الأول

الطبيعة القانونية لحق المستفيدين من القانون رقم 19/87

طبقا للمادة 09 من القانون رقم 03/10 يجب على أعضاء المستثمرات الفلاحية الخاضعة للقانون رقم 19/87 المؤرخ في 08-12-1987 إيداع طلبات تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز، لدى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بصفة فردية من كل عضو في مستثمرة فلاحية جماعية، أو فردية طبقا للمادة 02 و 12 من المرسوم التنفيذي رقم 326/10، وذلك خلال أجل 18 شهرا من نشر القانون رقم 03/10 في الجريدة الرسمية. ويثير إجراء تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز عدة مسائل قانونية تتعلق بطبيعة الحق المكتسب بموجب القانون رقم 19/87، و أساس تغيير طبيعته القانونية، وهو ما سنتناوله في مطلبين على التوالي.

المطلب الأول: طبيعة الحق المكتسب بموجب القانون رقم 19/87

لتحديد طبيعة الحق المكتسب بموجب القانون رقم 19/87 لابد وأن نقف على تحديد مضمون حق الانتفاع المؤبد حتى نصل لتحديد طبيعته القانونية.

الفرع الأول: مضمون حق الانتفاع المؤبد عنوان الفرع الأول

يمنح القانون رقم 19/87 للمستفيدين حق استعمال واستغلال المستثمرة الفلاحية الجماعية أو الفردية، وهو حق عيني عقاري، مستقل عن حق الرقبة الذي يعود للدولة¹، فتمنح الدولة بموجب هذا القانون للمستفيدين حق انتفاع دائم على مجمل الأراضي التي تتألف منها المستثمرة (المادة 06)، ما عدا الأرض التي

1- القانون رقم 19/87 المؤرخ في 08 ديسمبر 1987 المتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية ويحدد حقوق المنتجين وواجباتهم، الجريدة الرسمية العدد 50 لسنة 1987، لمزيد من التفصيل راجع: - جروني خالد، استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية الخاصة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 2011-2012 ص 12.

تملكها الدولة (المادة 07)، وتُمنح الحقوق العينية العقارية على الشيوع وبالتساوي حسب حصص متساوية بين الأعضاء، تكون قابلة للنقل و التنازل والحجز (المادة 08)، كما يُخول هذا الحق لأعضاء المستثمرة الفلاحية حق التصرف فيه وفقا للإجراءات القانونية التي يحددها هذا القانون (المادة 22 وما يليها)1.

وعليه يظهر جليا أن المستفيدين من هذا الحق لهم مركز قانوني ممتاز، فبالرغم من أن حق الرقبة يعود للدولة لكن تجريده عن حق الانتفاع المؤبد يجعله ضعيف الأثر وهو ما دفع بعض الباحثين إلى تشبيه مركز المستفيد بمركز المالك .

وإذا ما قارنا هذا الحق بالحق الذي يخوّله القانون رقم 03/10 الذي حل محل القانون رقم 19/87 نلاحظ أنه أصبح حق مؤقت ، قابل للتجديد حسب نص المادة 04 منه، وهذا يعني أن خصائص العقد من حيث اعتباره من عقود المدة تغير فيها مدة العقد فقط ، من عقد غير محدد المدة إلى عقد قد يكون لمدة دنيا قدرها أربعين سنة قابلة للتجديد بطلب يقدمه المستثمر صاحب الامتياز قبل 12 شهر من انقضاء العقد، وعليه فالفارق بين العقدين مدته مما يجعل المستفيد في إطار القانون رقم 19/87 في مركز قانوني أقوى من المستثمر صاحب الامتياز2

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية لحق الانتفاع المؤبد

يكرس حق الانتفاع الدائم بموجب عقد إداري تمنح بموجبه الدولة المنتجين الفلاحيين حق امتلاك جميع الممتلكات المكونة لذمة المستثمرة ما عدا الأرض ، مقابل دفع إتاوة ، يحدد وعاءؤها و كفاءات تحصيلها في قوانين المالية (المادتين 06 و 07 و المادة 12 من القانون رقم 19/87 والمادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 50/90 المؤرخ في 1990/02/06 الذي يحدد شروط إعداد العقد الإداري الذي يثبت الحقوق العقارية الممنوحة للمنتجين الفلاحيين في إطار القانون رقم 19/87 المؤرخ في 1987/12/08 و كفاءات ذلك)3. ونظرا لكون هذا الحق يتعلق بحق انتفاع مؤبد مقابل دفع إتاوة فإنه يشبه إلى حد بعيد عقد الإيجار الذي يمنح الانتفاع بالعين المؤجرة مقابل دفع الإيجار، وإن كانت المدة طويلة والأجرة زهيدة، لكن لا يمكن تكييفه بأنه عقد إيجار طبقا للقانون رقم 19/87، والمرسوم التنفيذي رقم 51/90 المؤرخ في 1990/02/06

-
- 1- بقار سلمي، النظام القانوني للاستثمار في المجال الفلاحي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون الجزائر 2003 ص 82 .
 - 2- القانون رقم 03/10 المؤرخ في 15 أوت 2010 يحدد شروط و كفاءات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة ، الجريدة الرسمية العدد 46 لسنة 2010 ، لمزيد من التفصيل راجع :
 - بريك الزوبر، النظام القانوني لعقد الامتياز الفلاحي في ظل التعديلات، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2015، ص 15.
 - 3- المرسوم التنفيذي رقم 51/90 المؤرخ في 06 فيفري 1990 يحدد كفاءات تطبيق المادة 28 من القانون 10/87 ، الجريدة الرسمية العدد 50 لسنة 1990. لمزيد من التفصيل راجع : بن رقية بن يوسف، شرح قانون المستثمرات الفلاحية، الطبعة الأولى، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، 2006، ص 32 وما يليها.

يحدد كليات تطبيق المادة 28 من القانون رقم 19/87، لأنه حسب المادة 04 منه يمكن فقد الأراضي إذا تم تأجير الأرض 1، وبالتالي لا يمكن اعتبار العقد الإداري الممنوح بمثابة عقد إيجار، خلافا لما هو منصوص عليه في القانون رقم 03/10 فعقد الامتياز هو عقد إداري حسب المادة 04 منه، يمكن تكيفه بأنه عقد إيجار بمفهوم المخالفة لنص المادة 29 منه والمادة 03 من نموذج دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 326/10 التي منعت المستثمر صاحب الامتياز من الإيجار من الباطن، وهذا يعني أن عقد الامتياز هو عقد الإيجار الأول، وبالتالي نحن بصدد إيجار طويل المدة ومؤقت وقابل للرجوع فيه².

من خلال ما تقدم يمكننا الاستنتاج بأن الحق المقرر للمستفيدين من القانون رقم 19/87 هو حق انتفاع دائم، طبيعته القانونية غير واضحة، ولذلك فإن تحويله إلى حق إيجار مؤقت طويل المدة يدفعنا للبحث عن الأساس القانوني الذي اعتمد عليه المشرع لتحويله إلى عقد إيجار محدد لمدة أربعين سنة قابلة للتجديد.

المطلب الثاني: أساس تحويل الطبيعة القانونية لحق الانتفاع المؤبد إلى حق امتياز

سنتطرق للأساس القانوني ثم الأساس الفقهي في فرعين على التوالي.

الفرع الأول: الأساس القانوني لتحويل الطبيعة القانونية لحق الانتفاع المؤبد إلى حق امتياز

يُثبت حق الانتفاع الدائم بموجب عقد إداري أو قرار الوالي طبقا للمادة 05 من القانون رقم 03/10 والدولة في إطار القانون رقم 19/87 إذن قد منحت حق الانتفاع المؤبد بمقتضى عقد إداري مسجل ومشهر بالمحافظة العقارية 3، أو بمقتضى قرار من الوالي يثبت استغلال المستفيد للأرض الفلاحية التابعة للدولة⁴، وقد حوّل المشرع هذا الحق إلى حق امتياز، ويرجع تغيير الطبيعة القانونية لحق الانتفاع المؤبد إلى اهتمام المشرع الجزائري بالتنمية الفلاحية التي نتجت عن تغيير الرؤية الاقتصادية للعقار الفلاحي والتي تطلبت إعادة النظر في أسلوب الاستغلال من الانتفاع الدائم إلى أسلوب الامتياز كنظام حصري نصت عليه المادة 17 من القانون رقم 16/08 المؤرخ في 03-08-2008 المتضمن التوجيه الفلاحي⁵.

وتطبيقا لنص المادة 17 المشار إليها صدر القانون رقم 03/10 المؤرخ في 15-08-2010 يحدد شروط وكليات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأماكن الخاصة للدولة ثم تلاه المرسوم التنفيذي رقم 326/10

- 1- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2002. ص 221.
- 2- قرار مجلس الدولة رقم 11952 المؤرخ في 09/03/2004 مجلة مجلس الدولة، الغرفة العقارية، العدد 1/1004 ص 57
- 3- المادة 12 منه وحددت كلياته المادتين 01 و 02 من المرسوم التنفيذي رقم 50/90 المؤرخ في 06/02/1990
- 4- الجريدة الرسمية العدد 06 لسنة 1990 والتعليمية الوزارية المشتركة رقم 120 المؤرخة في 07/03/1990 المتعلقة بإعداد العقد الإداري.
- 5- القانون رقم 16/08 المؤرخ في 03 أوت 2008 المتعلق بالتوجيه الفلاحي، الجريدة الرسمية العدد 46 لسنة 2008. لمزيد من التفصيل راجع:

- كحيل حكيم، آلية استغلال الأراضي الفلاحية المتوفرة التابعة للأماكن الخاصة للدولة، أطروحة دكتوراه ل.م، د تخصص القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المدية، 2015-2016 ص 204

المؤرخ في 23-12-2010 الذي يحدد شروط تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة وقد تضمن عدة فصول منها : دراسة ملفات تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز وإعداد عقد الامتياز والتنازل عنه وامتياز الأراضي المتوفرة وكيفيات الشراكة .

حيث تمنح بموجبه الدولة شخص طبيعي من جنسية جزائرية حق استغلال الأرض الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة وكذا الأملاك السطحية المتصلة بها بناء على دفتر شروط لمدة أقصاها أربعين سنة قابلة للتجديد مقابل دفع إتاوة سنوية

الفرع الثاني : الأساس الفقهي لتحويل الطبيعة القانونية لحق الانتفاع المؤبد إلى حق امتياز

منحت الدولة في إطار القانون رقم 19/87 حق الانتفاع المؤبد للأشخاص بمقتضى عقد إداري مسجل ومشهر بالمحافظة العقارية¹، أو بمقتضى قرار من الوالي كما سبق بيانه ، و نهدف من وراء ذكر وسيلة إثبات حق الانتفاع المؤبد للمستفيدين للتأكيد على أنهم أصحاب حقوق مكتسبة ، نشأت بمقتضى عقود إدارية أو قرارات إدارية صادرة عن الولاية ، وفكرة الحق المكتسب تجعل المراكز القانونية التي نشأت في ظل قانون معين مستقرة محصنة من الإلغاء .

فالحق المكتسب يُعرّف في القانون الإداري بأنه : " وضع شرعي بموجبه تُحصن المنفعة التي حصل عليها الشخص جراء قانون أو قرار إداري من الإلغاء أو التعديل"² وتحصين الحقوق المكتسبة من الإلغاء استنادا إلى فكرة العدالة التي تمنع حرمان شخص من الحقوق التي اكتسبها في إطار قانوني ، وإلى فكرة استقرار المراكز القانونية ، الذي يعني عدم قبول التعديلات الكثيرة التي تجعل الحقوق المكتسبة مهددة بالزوال، وعليه فإن تعديل حق الانتفاع المؤبد وتحويله إلى حق امتياز مؤقت يتجانس مع الفكرتين ، حيث لم يحرم المشرع في إطار القانون رقم 03/10 المستفيدين من قانون المستثمرات الفلاحية من حقهم في استغلال العقار الفلاحي التابع للأمالك الخاصة للدولة ، لكنه غيّر في طبيعة الحق وجوهر العقد وألزمهم بإتباع إجراءات التحويل تحت طائلة فقدان الحق ، وهي مسألة تحتاج للتدقيق فيها من حيث موافقتها لقواعد العدالة ، والحفاظ على المراكز القانونية التي تقوم عليها فكرة الحقوق المكتسبة ليس من حيث المساس بالحق المكتسب بل من حيث وضع إجراءات مناسبة تسمح للمستفيدين الشرعيين بتحويل حق الانتفاع المؤبد إلى حق امتياز .

وباعتبار أن حق الانتفاع المؤبد قد تم اكتسابه بموجب عقد إداري فإن العقد الإداري الذي يثبت حق الانتفاع الدائم لا يخرج عن القاعدة العامة للعقود الإدارية المتمثل في حق الإدارة في تعديل بنود العقد انفراديا

1- المادة 12 منه والذي حددت كلفياته المادتين 01 و 02 من المرسوم التنفيذي رقم 50/90 المؤرخ في 06/02/1990

2- زياد خالد المبرجي، الحق المكتسب في القانون الإداري، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العراق، مجلة الحقوق المجلد 04،

وهو ما يعبر عنه بمبدأ التغييرية الذي يحكم العقود الإدارية¹، وفي الوقت نفسه لا يمكن إهدار القاعدة العامة المقررة في العقود التي تقضي بأن العقد شريعة المتعاقدين والتي تُحصن العقد من أن تمس التعديلات الملحقة به الحقوق المكتسبة²، فالقاعدة العامة التي تبرر تعديل العقود الإدارية تتطلب تحقيق غاية أعلى من الغاية التي تحققها العقود ومنها تحقيق النظام العام في المجتمع .

وهي الفكرة التي استند إليها المشرع في القانون رقم 16/08 المتعلق بالتوجيه الفلاحي والتي بنى عليها تحويل نمط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للدولة من حق انتفاع دائم إلى حق امتياز مؤقت، واعتبار أن الامتياز هو النمط الوحيد الذي تعتمد عليه الدولة في استغلال أراضيها، وهي فكرة في أصلها مرتبطة بتغير التوجه الاقتصادي للدولة، حيث لم يعد النمط الجماعي في الاستغلال الذي كانت تعتمد عليه الدولة سابقا في تسيير أملاكها بما فيها العقار الفلاحي ملائما لتوجُّبها الجديد الذي يشجع المبادرات الفردية حيث أصبحت عقود الامتياز تسلم فرديا، ويكون لكل مستثمر صاحب امتياز الحق في الخروج من المستثمرة الفلاحية الجماعية إذا كان نصيبه يسمح بذلك وفقا لما يتطلبه المرسوم التنفيذي رقم 480/97 المتعلق بتجزئة الأراضي الفلاحية.

وإذا تأملنا القانون رقم 03/10 نلاحظ أن تحويل حق الانتفاع الدائم المكتسب إلى حق امتياز يقوم به الديوان الوطني للأراضي الفلاحية استنادا للقانون رقم 03/10 الذي ألغى القانون رقم 19/87، وعليه فإنه يستند في منح عقود الامتياز لهذا القانون.

وإذا رجعنا للقواعد العامة المقررة في هذا الباب يبدو لنا أن تحويل نمط الاستغلال الفلاحي ليس مخالف للقواعد العامة المقررة في القانون المدني من حيث سريان القانون من حيث الزمان، فتطبيق القانون رقم 03/10 كان بأثر فوري، كنوع من القواعد الانتقالية التي تسمح للمستفيدين من استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للدولة من تسوية أوضاعهم القانونية طبقا للقانون رقم 03/10، وبمقتضى هذا القانون لم يعطي المشرع حق الخيار للمستفيدين بين استمرار الخضوع للقانون رقم 19/87 وبين تحويل حقهم إلى حق امتياز بل ألزمهم بتقديم طلب تحويل حق الانتفاع المؤبد إلى حق امتياز خلال 18 شهرا من تاريخ نشر القانون رقم 03/10 في الجريدة الرسمية، ولم يكن بإمكان المشرع أن يمنح حق المفاضلة للمستفيدين في إطار القانون رقم 19/87 بين إبقائهم على هذا القانون وبين الخضوع للقانون رقم 03/10 في إطار اختيار النظام الأصح لهم أسوة ببعض أحكام سريان القانون من حيث الزمان، باعتبار أن العقد من طبيعة إدارية فلا يمتد سريان القانون القديم على الآثار الجارية للمراكز العقدية، لأن العقود الإدارية تحكمها المصلحة العامة ولذلك فإن القانون القديم

1- محمد عاطف البناء، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2007، ص 220.

2- سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2017، ص 264 وما يليها.

الذي أبرمت في ظلّه العقود الإدارية لا يمتد سريانه بعد إغائه على الآثار الجارية لهذه العقود بل تخضع للقانون الجديد الذي ينطبق عليها بما له من أثر فوري مباشر¹.

ولذلك لا يمكن منح هذا الخيار نظرا لطبيعة الأرض محل الاستغلال التي تقتضي توحيد النظام القانوني لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة. وعليه فإن إلزام كل المستفيدين في إطار القانون رقم 19/87 بتحويل حق الانتفاع المؤبد إلى حق امتياز في إطار القانون رقم 03/10 ما هو إلا توحيد نظام استغلال هذا النوع من الأراضي، بعد إعلان نمط الامتياز أسلوبا معتمدا من الدولة في استغلال أراضيها بموجب القانون رقم 16/08.

المبحث الثاني

إشكالات تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز

يعالج هذا المبحث إشكالية حماية الحق المكتسب بموجب القانون رقم 19/87، فالدولة بإقرارها لنظام الامتياز الفلاحي كنمط أوحده لاستغلال العقار الفلاحي التابع لأمالك الدولة الخاصة ألزمت المستفيدين أصحاب المستثمرات الفلاحية الفردية و الجماعية بتقديم طلب مرفق بملف لتحويل نمط استغلال أراضيهم الفلاحية، لذلك سنقوم بتحليل الأجل الممنوح لتحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز والآثار القانونية المترتبة على فواته من حيث موافقته لقواعد العدالة في مطلبين على التوالي.

المطلب الأول: قراءة تحليلية للأجل المحدد لتحويل حق الانتفاع المؤبد

كما سبق بيانه فإن المشرع الجزائري طبقا للمادة 09 من القانون رقم 03/10 ألزم أعضاء المستثمرات الفلاحية الفردية والجماعية الخاضعة للقانون رقم 19/87 المؤرخ في 1987/12/08 إيداع طلبات تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز لدى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية ، خلال أجل 18 شهرا من نشر القانون رقم 03/10 في الجريدة الرسمية طبقا للمادة 02 و 12 من المرسوم التنفيذي رقم 326 /10 تحت طائلة استرجاع الحق طبقا لنص المادة 30 من القانون رقم 03/10، يثير هذا النص عدة إشكالات قانونية وعملية تتعلق بمدى اتفاق المدة الممنوحة مع قواعد العدالة، وإشكالية اعتبار الإعذار قرينة على العلم بتحويل حق الانتفاع إلى حق امتياز وهو ما سنتناوله في فرعين على التوالي.

الفرع الأول: إشكالية المدة الممنوحة لتحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز

سنعالج إشكالية المدة وإشكالية تفويتها في نقطتين على التوالي :

أولا - إشكالية المدة :

طبقاً للمادة 09 من القانون رقم 03/10 منح المشرع لأصحاب المستثمرات الفلاحية الفردية والجماعية أجل 18 شهراً من أجل إيداع طلباتهم لتحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز لدى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية .

بالرغم من أن المشرع حدد طريقة العلم بالقانون فقرر قاعدة دستورية وتشريعية تقضي بعدم جواز الاعتذار بجهل القانون طالما أنه تم نشره بالجريدة الرسمية ، لكن مع ذلك نلاحظ أن المدة التي منحها المشرع غير كافية لنجاح عملية تحويل حقوق المستفيدين، فعندما نُحوّل نمط استغلال نشأ في ظل توجه اشتراكي إلى نمط استغلال مغاير تماماً من حيث التوجه الاقتصادي ،بين نظام يكرس العمل الجماعي ويكون هذا النمط سائد لأكثر من عشرين سنة ينبغي لتغيير هذا التحول في ذهنية المستفيدين على الأقل أن يقابله حملات توعية وإعلام من قبل الجهات الوصية ولمدة معقولة تتجاوز السنتين في تقديري (وهي المدة الفاصلة بين إقرار الامتياز في قانون التوجيه الفلاحي وبين صدور القانون رقم 03/10)، خاصة بالنسبة للمستثمرات الفلاحية الجماعية أين كانت كل المعاملات القانونية يبرمها الممثل القانوني للمستثمرة الفلاحية بناء على الاتفاقية التي يحددها الشركاء فيما بينهم، فمن المنطق أن يكون أصحاب هذا الصنف من المستثمرات ضحايا الأجال القانونية المحددة لتحويل نمط استغلالهم للأرض الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة، فلم يكتفي المشرع بتحديد مدة قصيرة بل ألزمهم بتقديم طلبات فردية و في هذا تفويت الكثير من الفرص على المنتجين الفلاحين، فضلاً عن إشكالية إعلام أصحاب المستثمرات النائبة التي تقع في مناطق بعيدة.

ثانياً : إشكالية تفويت المدة :

اعتبر المشرع في المادة 2/30 أن عدم تقديم الطلب مرفقاً بالملف خلال الأجال القانونية سبباً في استرجاع الأرض الفلاحية، حيث كيف عدم قيام المستفيدين بهذا الإجراء بأنه تخلي عن الحقوق، وذلك بعد توجيه إعدارين متباعدين بفترة شهر واحد على يد محضر قضائي بطلب من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية .
يثير نص المادة 2/30 السابق الذكر إشكالية تحديد مفهوم فكرة التخلي عن الحقوق لأنها تمس بالحق المكتسب للمستفيد، إن المنطق القانوني، وقواعد العدل ترفض قبول حرمان شخص (يملك وثيقة تثبت حقه وموف بكل التزاماته المحددة في القانون رقم 19/87) من حق يتمتع به لأكثر من عشرين سنة لتفويته أجل 18 شهراً، فحتى المدة التي وضعها المشرع للتسوية غير مقبولة، لأنه من غير المعقول أن نفترض أو أن نتصور تخل المستفيد عن حقه إلا إذا كان غير موجود على قيد الحياة هو أو ورثته أو أنه مصاب بعارض أو مانع من موانع الأهلية .

ثم إن فكرة التخلي تؤدي إلى إسقاط الحق وإذا بحثنا عن مصدرها نجد في القانون رقم 19/87 الذي يربطها دائما بالالتزامات ، فإذا أخل المستفيد بأحد التزاماته القانونية، أدى ذلك إلى قيام حق المستفيدين أو الدولة حسب الحالة في إسقاط حق الانتفاع وفقا لإجراءات معينة وباللجوء للقضاء¹.

غير أن القانون رقم 03/10 جاء بمفهوم جديد لإسقاط حقوق المستفيدين، واعتبر المستفيدين الذين فاتهم أجل وضع ملفات التحويل متخلين عن حقوقهم في نظر المادة 30 منه، ويعد هذا سببا لاسترجاع الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة ، فيتم إسقاط حقوقهم بقرار من الوالي الذي يتم شهره في المحافظة العقارية².

هذا الإجراء غير منطقي لأننا بصدد تحويل نمط استغلال ،ولسنا بصدد إدخال بالتزام تعاقدية، فالعقد المراد إبرامه ليس التزام في العقد الساري المفعول بل هو لاحق في العقد الذي سيرم ، فعلى أي أساس يتم إسقاط الحق من قبل الوالي و من ثم استرجاع الأرض، كما أن هذا السبب في الإسقاط وإن كان يُبررها رغبة الدولة في تسوية وضعية المستغلين للأرض بشكل سريع، لكنه يعد سابقة فريدة في طريقة إسقاط الحق ،فهي مخالفة تماما للإجراءات المحددة في القانون رقم 19/87 وغير موافقة للقانون رقم 03/10 أيضا خاصة فيما يتعلق برقابة القضاء على هذه المسألة .

ويعد إسقاط حقوق المستفيدين بهذه الكيفية ماسا بالحقوق المكتسبة في إطار القانون رقم 19/87 وأعتقد أنه كان الأولى أن يتم عملية تحويل تلقائي لحق الانتفاع المؤبد إلى حق امتياز لأن الدولة تحوز كل الوثائق المثبتة لحقوقهم ، فعلى أي أساس يحرم هؤلاء في الوقت الذي تمت تسوية وضعيات أشخاص غير حائزين لوثائق رسمية بناء على إجراءات التنظيم الداخلي ، لذلك لا نلمس العدالة في معالجة الملفات، وكأننا بصدد حرمان مقنن لبعض الفئات من المستفيدين.

الفرع الثاني : إشكالية اعتبار الإعدا رقرينة على العلم بتحويل حق الانتفاع إلى حق امتياز

تكمن أهمية توحيد نمط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للدولة في تحقيق الاستقرار القانوني في المجتمع، من خلال وضع نظام واحد للاستغلال ،وفي إطار التطبيق السليم للقوانين ينبغي أن تبقى المراكز القانونية التي نشأت في ظل القانون رقم 19/87 قائمة ومحمية قانونا³، وبالتالي فإن إلغاء هذا القانون سيمس لا محال بالمراكز القانونية التي نشأت في ظله،ولهذا حدد القانون رقم 03/10 إجراءات تحويل حق الانتفاع إلى حق امتياز في مواد متفرقة في متنه، فيودع الطلب مرفقا بالملف أمام الديوان الوطني للأراضي الفلاحية

1- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي، القاهرة ، مصر، 2017، ص 260 وما يليها

2- محمودي عبد العزيز ، مرجع سابق ، ص 124

3- نصري منصور النابلسي ، العقود الإدارية ، الطبعة الثانية ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان، 2012 ص 125.

-حمدي باشا عمر، مبادئ القضاء في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، الطبعة الثانية، دار هومة، 2016، ص 20.

الذي يتولى دراسة الملف، فإذا كانت الملفات مستوفية للشروط المحددة في المادة 05 منه تتم عملية التحويل بعد إمضاء المستثمر صاحب الامتياز والمدير على دفتر الشروط¹.

لكن الواقع العملي أثبت أن بعض من المستفيدين لم يقوموا بالإجراءات في المدة المحددة لعدة أسباب، ومن العدل ألا يحرم الشخص من حقوقه إلا بعد افتراض علمه بالقانون، فلا يمكن إسقاط حق الانتفاع المؤبد عن المستفيدين إلا إذا بافتراض علمهم بالقانون رقم 03/10 الذي يلزمهم بالقيام بإجراء تحويل حقهم في المدة المحددة فيه، فإذا فرضنا استحالة علمهم بالقانون رقم 03/10 في تلك الفترة أصبح مخالفا لمفهوم العدل إسقاط الحق عنه، وعليه فإن المشرع أقام قرينة العلم بالقانون رقم 03/10 من خلال نشره في الجريدة الرسمية ومن خلال توجيه الإعدار.

طبقا لنص المادة 30 من القانون رقم 03/10 يلتزم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بتوجيه إعدار حسب المادة 05 منه ل: أعضاء المستثمرات الفلاحية الفردية والجماعية الذين استفادوا من القانون رقم 19/87 المؤرخ في 1987/12/08 الحائزين على عقد رسمي مشهر في المحافظة العقارية أو قرار من الوالي الموفيين بالتزاماتهم بمفهوم القانون رقم 19/87.

من خلال نص المادة 05 من القانون رقم 19/87 نلاحظ أن المستفيدين على نوعين، مستفيد من مستثمرة فلاحية فردية أو جماعية، فإذا كان من المنطق اعتبار أن المستفيدين في المستثمرة الفردية إذا تم إعدارهم لمرة واحدة ولم يودعوا طلبات التحويل خلال أجل 18 شهرا من صدور القانون رقم 03/10 أنهم متخليين عن حقوقهم، فعلى أي أساس يتم اعتبار المستفيدين في المستثمرة الفلاحية الجماعية متخليين عن حقوقهم، لأن قرينة العلم بالإعدار تستلزم تبليغه لكل عضو في المستثمرة الجماعية، وهي مسألة إجرائية بحتة لم يضبطها القانون رقم 03/10، فضلا عن ذلك نلاحظ أن طريقة تسيير المستثمرة الفلاحية الجماعية في إطار القانون رقم 19/87 تستلزم وجود ممثل قانوني واحد لها، وهو المدير الذي يتم تعيينه باتفاقية جماعية غير ملزمة للغير، وبالتالي فإن كل المعاملات القانونية يديرها الممثل القانوني باسم ولحساب المستثمرة الفلاحية الجماعية، وهي الطريقة المعمول بها طيلة مدة سريان القانون رقم 19/87 وبالتالي فإن إلزام كل مستفيد بتقديم طلبه بشكل فردي يخالف تماما نمط العمل الساري المفعول و لنجاح هذه العملية تتطلب وقتا ملائما

1- قبائلي الطيب، تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز في مجال استغلال العقار الفلاحي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، 2013-12-31، المجلد 04 العدد 02، ص (45-65)، ص 47-50.

- لعشاش محمد، إشكالات تحويل حق الانتفاع الدائم الممنوح للمنتجين الفلاحي في إطار القانون رقم 19/87 إلى حق امتياز مجلة الدراسات القانونية والسياسية جامعة عمار ثليجي الأغواط الجزائر، المجلد الخامس العدد الثاني 5-6-2019. ص(259-279). ص 264.

لفقه أعمالها في الواقع، و بالتالي فإن الكثير من المستفيدين في المستثمرات الفلاحية الجماعية تم إسقاط حقوقهم لهذا السبب.

ومن قواعد العدل أيضا أن الإعذار إذا اعتبرناه قرينة لإعلام المستفيدين ينبغي أن يوجه بشكل فردي لكل مستفيد مادام أن كل مستفيد ملزم بتقديم الطلب فرديا ، في حين أن نص المادة 2/30 من القانون رقم 03/10 لم يفصل في هذه المسألة، بالرغم من أنها مسألة إجرائية هامة يترتب عنها إسقاط الحقوق المكتسبة عن المستفيدين، حيث جاء فيها: "عند انقضاء الأجل المنصوص عليه أعلاه، وبعد إعذارين متباعدين بفترة شهر واحد (1) يثبتها محضر قضائي بطلب من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، يعتبر المستثمرون أو الورثة الذين لم يودعوا طلباتهم متخليين عن حقوقهم"1.

إجمالا أرى أنه من غير المعقول أن يحرم شخص طبيعي أو معنوي من حقوقه بناء على فوات آجال معينة لأننا نتكلم عن أشخاص يملكون الوثائق القانونية وموفون بالتزاماتهم القانونية، ولا نتكلم عن وضعيات غير قانونية .

ولذلك فإن تطبيق حتى الأحكام العامة المقررة في قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بالإعذار غير عادل في حقهم، وكان على المشرع تسوية وضعياتهم بطريقة آلية لأن كل وثائق ملكيتهم موجودة بحيازة المحافظات العقارية والولاية.

المطلب الثاني: إغفال الإشارة إلى الحق في الطعن القضائي

طبقا للمادة 30 من القانون رقم 03/10 يجب على كل عضو في مستثمرة فلاحية فردية أو جماعية أو ورثتهم في حالة الوفاة؛ إيداع طلب فردي لتحويل حق الانتفاع الدائم مرفقا بالوثائق اللازمة خلال أجل 18 شهر من تاريخ صدور القانون رقم 03/10 في الجريدة الرسمية.

وطبقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 326/10 فإن المستثمرين الفلاحين أو ورثتهم في حالة الوفاة الذين لم يودعوا ملفهم بتحويل حقوق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز، خلال الأجل المذكور أعلاه، وبعد توجيه إعذارين متباعدين بشهر عن طريق محضر قضائي طبقا للمادة 30 من القانون رقم 03/10، فإنهم يعتبرون في وضعية تخلي عن حقوقهم العقارية، ويقوم الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بإرسال ملفاتهم للولاية، ليتم إسقاط حقوقهم بقرار من الوالي يشهر في المحافظة العقارية2.

1- محمودي عبد العزيز، تسوية عقود التنازل عن المستثمرات الفلاحية في ظل سريان القانون 03-10 المؤرخ في 15-05-2010 المتعلق بالامتياز الفلاحي، م جلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 02 الجزائر، المجلد 02 العدد 02 ، 2015، ص(114-127). 2015، ص 115 وما يليها.

2- بن رقية بن يوسف، مرجع سابق، ص 32.

وإسقاط الحق بقرار من الوالي يعد مخالفا لمبادئ القانون الإداري، وإذا ما قارناه بإسقاط حق الانتفاع الدائم نلاحظ أن القانون رقم 19/87 حدد إجراءات جد دقيقة لإسقاط حق الانتفاع الدائم عن أعضاء المستثمرات الفلاحية المخّلون بالتزاماتهم، وعليه سنقارنها بالقانون السابق ثم نبحث عن مدى اختصاص الوالي في إسقاط هذا الحق من دون اللجوء للقضاء.

الفرع الأول: إسقاط حق الانتفاع المؤبد بين القانون رقم 03/10 والقانون رقم 19/87

طبقا للمادة 30 من القانون رقم 03/10 والمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 326/10 منح المشرع للوالي سلطة واسعة في إسقاط حق الانتفاع الدائم؛ في حالة عدم التقدم بطلب تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز خلال أجل 18 شهر من نشر القانون رقم 03/10 في الجريدة الرسمية دون تمييز بين المستغل المؤفي بالتزاماته، والمستغل المخل بالتزاماته، ودون مراعاة للمراكز القانونية ودون إجراءات مسبقة تكفل للمستفيدين الدفاع عن حقوقهم عدا نشر القانون في الجريدة الرسمية والإعذار الذي يعتبر غير كاف نظرا لخطورة الإجراء المترتب¹.

وبالمقارنة بالقانون رقم 19/87 ونظرا لخطورة المساس بالمراكز القانونية قيّد المشرع الإدارة بإتباع الإجراءات المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 51/90 المؤرخ في 1990/02/26 المتضمن كليات تطبيق المادة 28 من القانون رقم 19/87، بالإضافة للمنشور الوزاري رقم 329 المؤرخ في 1990/06/17 المتضمن كليات إتباع الإجراءات القانونية لإسقاط الحقوق.

وبناء على نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 51/90 يضطلع بالبحث عن المخالفات وحالات الإخلال بالتزامات أعوان المصالح التقنية الفلاحية المعينين من قبل الوالي المختص إقليميا، إذ يقوم هؤلاء الأعوان برفع تقارير إلى الوالي عن مهامهم الخاصة بالبحث عن المخالفات المسجلة في كل مستثمرة جماعية أو فردية وتحديدها، ثم يقوم الوالي بتكوين لجنة طبقا للمادة 06 كطعن مسبق تتولى الاستماع للمنتجين الفلاحين فإذا ثبت ارتكابهم للمخالفة يوجه لهم إنذار وتُمنح لهم مهلة تقدرها اللجنة لتدارك الأخطاء المسجلة، وإذا استمرت المخالفة والإخلال بعد المدة المحددة في الإنذار، يقوم محضر قضائي تابع لاختصاص المحكمة الواقعة بها المستثمرة بمعاينة المخالفة مجددا، تسلم نسخة من المحضر للوالي ونسخة لأعضاء المستثمرة، ويمهلهم الوالي 15 يوما للرد على المحضر أي وإطلاع الوالي على أسباب مخالفة أحكام القانون رقم 19/87².

1- القانون رقم 03/10 المؤرخ في 15 أوت 2010 يحدد شروط وكليات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية العدد 46 لسنة 2010.

-المرسوم التنفيذي رقم 326/10 المؤرخ في 23 ديسمبر 2010 يحدد كليات تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية العدد 79 لسنة 2010.

2- المرسوم التنفيذي رقم 51/90 المؤرخ في 06 فيفري 1990 يحدد كليات تطبيق المادة 28 من القانون 10/87، الجريدة الرسمية العدد 50 لسنة 1990.

وإذا كان الرد وجيها يقرر الوالي الكف عن المعاينات أما إذا لم تكن الأسباب المذكورة وجيها أو لم يصل رد من المنتجين الفلاحين المعنيين يرفع الوالي القضية على الجهة القضائية المختصة بالنظر في سقوط الحقوق العقارية وفي تعويض الأضرار المتسبب فيها. وإذا صار القرار نهائيا يجري استبدال جماعة المستغلين أو المستغل الفردي المجردين من حقوقهم حسب الشروط المحددة في المواد 10 و 11 و 24 من القانون رقم 19/87¹.

إذا تأملنا في هذه الإجراءات نلمس حرص المشرع على حماية المراكز القانونية للمستفيدين ويظهر حرصه من خلال إجراءات المعاينة التي يلزم القانون الوالي بإتباعها، ومن ثم يلجأ الوالي للقضاء للفصل في هذه المسألة أما إسقاط حق الانتفاع الدائم طبقا للمادة 30 من القانون رقم 03/10 ووفقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 326/10 يتم بقرار من الوالي ومن دون منحهم فرصة للطعن أمامه و أمام القضاء وهو ما عد مساسا بالمراكز القانونية للمنتجين الفلاحيين المستغلين فعليا للأراضي الفلاحية الذين لم يثبت في حقهم إخلال بالتزاماتهم المحددة في القانون رقم 19/87 ولم يرتكبوا أي مخالفة تمس بالمستثمرة.

الفرع الثاني : مدى اختصاص الوالي في إسقاط حق الانتفاع

طبقا لنص المادة 30 من القانون رقم 03/10 والمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 326/10 فإن للوالي صلاحية إسقاط حق الانتفاع الدائم لأعضاء المستثمرات الفلاحية الفردية والجماعية أو ورثتهم الذين لم يتقدموا بطلب تحويل هذا الحق إلى حق امتياز خلال الأجل المحدد .

غير أن إسقاط حق الانتفاع الدائم عن أعضاء المستثمرات الفلاحية الفردية والجماعية أو ورثتهم من قبل الوالي يثير إشكالا قانونيا يتعلق بسلطة الوالي في إسقاط هذه الحقوق ، فمن المستقر عليه قانونا أن أصحاب المستثمرات الفلاحية الجماعية أو الفردية أو ورثتهم الملزمين بإيداع طلباتهم لتحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز لدى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية حسب المادة 09 من القانون رقم 03/10 قد اكتسبوا هذا الحق طبقا للقانون رقم 19/87 ، حيث جاء في نص المادة 05 من القانون رقم 03/10 أن الامتياز المنصوص عليه في هذا القانون يمنح لأعضاء المستثمرات الجماعية والفردية الذين استفادوا من القانون رقم 19/87 : الحائزين على : عقد رسمي مشهر في المحافظة العقارية ، أو قرار من الوالي .

فإذا كان إسقاط الحق العيني العقاري بالنسبة للمستثمرات الفلاحية التي تحوز على قرار من الوالي لا يثير لبسا حول سلطة الوالي في إسقاط حق الانتفاع المؤبد، فإن إسقاط الحق العيني العقاري المكرس بموجب عقد رسمي مسجل ومشهر في المحافظة العقارية يتناقض مع المادة 06 من الأمر رقم 26/95 المؤرخ في 25-09-1995 المعدل والمتمم لقانون التوجيه العقاري رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 التي تمنح للوالي

1- القانون رقم 19/87 المؤرخ في 08 ديسمبر 1987 المتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية ويحدد حقوق المنتجين وواجباتهم، الجريدة الرسمية العدد 50 لسنة 1987.

المختص إقليمياً إسقاط حقوق انتفاع المستفيدين إذا لم يتم إخضاع العقد الإداري لإجراءات التسجيل والإشهار العقاري¹.

وهو ما أكده مجلس الدولة في عدد من القرارات نذكر منها القرار رقم 003535 المؤرخ في 09-07-2001 والقرار رقم 7764 المؤرخ في 04-02-2003 والقرار رقم 007260 المؤرخ في 10-02-2004².

يؤكد القضاء الإداري على أن الوالي يختص بإسقاط حقوق انتفاع المستفيدين من الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة عندما لا يكون العقد الإداري محل إجراءات تسجيل وإشهار عقاري³، أي أنه يختص بإسقاط الحقوق المكتسبة بموجب قرار من الوالي.

أما بالنسبة للحقوق العينية العقارية المكتسبة بموجب عقد إداري مسجل ومشهر بالمحافظة العقارية فلا يملك الوالي صلاحية إسقاط هذه الحقوق بل يجب عليه رفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة للنظر في سقوط الحقوق العينية العقارية، وهو ما يؤكد عليه القرار رقم 014397 الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 01/02/2005 والقرار الصادر عن المحكمة العليا رقم 399559 المؤرخ في 11-04-2007⁴.

وبالتالي فإن نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 326/10 يخالف المادة 06 من الأمر رقم 26/95 السابق الذكر الذي يمنح للوالي حق إسقاط الحقوق العينية العقارية الممنوحة من قبله أما الحقوق الممنوحة بعقود إدارية تم تسجيلها وشهرها بالمحافظة العقارية فلا يمكنه إسقاطها، ويعد توحيد النص سابقة في هذا الباب، ويرى الباحثين في هذا المجال أنه يمكن للمتضرر أي المستفيد الطعن في قرار الوالي بدعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية تطبيقاً للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وأعتقد أن نص المادة 30 من القانون رقم 03/10 لم يشر إلى هذا الحق خلافاً لأوضاع أخرى أكثر خطورة من الحالة التي نبحت فيها، أين أقر المشرع صراحة الحق في الطعن، ومنها على سبيل المثال نذكر أن القانون نفسه يرتب على إخلال المستثمر صاحب الامتياز بالتزاماته التعاقدية الفسخ⁵ (المادة 28 و 29 من القانون رقم 03/10)، ولم يحسن الفسخ من إعادة النظر فيه أمام القضاء بالرغم من خطورة الأعمال التي يقوم بها المستثمر والتي

1- القانون رقم 26/90 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 المعدل والمتمم للقانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن قانون التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية العدد 49 لسنة 1990.

2-مجلة مجلس الدولة العدد 01 لسنة 2002 ص 128.

3-مجلة مجلس الدولة العدد 03 لسنة 2003 ص 141.

4-مجلة مجلس الدولة العدد 05 لسنة 2004 ص 221.

3- كحيل حكيمة، إشكالية تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز من خلال نص المادتين 09 و 30 من القانون 03/10، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد السادس، (ص 199-215) ص 212.

4-مجلة مجلس الدولة العدد 07 لسنة 2005 ص 157.

5-مجلة المحكمة العليا عدد خاص الاجتهاد القضائي للغرف العقارية الجزء الثالث قسم الوثائق 2010.

5- الجريدة الرسمية العدد 46 لسنة 2010

تستند إليها الإدارة في إقرار الفسخ، ونذكر منها على سبيل المثال عدم استغلال الأرض، والبناء عليها. وتغيير وجهتها الفلاحية، والتصريح الكاذب وغير ذلك مما هو محدد في المادة 8 من نموذج دفتر الشروط الملحق بالرسوم التنفيذي رقم 1326/10.

والجدير بالذكر أن حرمان المنتجين الفلاحين الحائزين على عقود مسجلة ومشهرة، الموفين بالتزاماتهم المحددة في القانون رقم 19/87، الذين لم يرتكبوا أي مخالفة تمس بالمستثمرة يُشكل مساساً بالمراكز القانونية، حيث يتكبد الأشخاص الذين أسقطت الولاية حقوقهم مرارة فقدان مراكزهم القانونية دون مبرر وجيه مقارنة بالأوضاع التي ذكرناها، كما يتكبدوا عناء استمرارهم في تسيير المستثمرات الفلاحية التي يحوزونها من دون وثائق قانونية، وهو ما يجعلهم في مركز قانوني ضعيف، حيث أنه إذا كيفنا تواجدهم بالمستثمرات الفلاحية بدون سند قانوني، يعد ذلك تعدياً على ملكية الدولة وهي جنحة منصوص عليها في قانون العقوبات، ويبقى كل آمالهم معلقة على ما سيوجد في المستقبل، ومن هنا نقترح أن تسوى وضعية هؤلاء المستفيدين للاعتبارات السابقة الذكر، وإذا لم تسوى ملفاتهم بهذه الطريقة أقترح أن تمنح لهم الأراضي التي يستغلونها بالتراضي بدل اعتبار أراضيهم أراضي متوفرة وبالتالي إلزامهم بإتباع الإجراءات العادية التي يتبعها المرشحين للحصول على الأراضي المتوفرة.

خاتمة:

إن تغيير نمط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة من حق انتفاع دائم إلى حق امتياز، مسألة ضرورية تطلبها الظروف الاقتصادية والسياسية، وهو مرحلة أولية لاستعادة الأراضي الفلاحية غير المستغلة، غير أن تغيير نمط الاستغلال قد مسّ ببعض المراكز القانونية لأصحاب المستثمرات الفلاحية الجماعية والفردية المستفيدين من قانون المستثمرات الفلاحية رقم 19/87 الذين تعذر عليهم تقديم ملفاتهم خلال الأجل القانونية.

ومن الناحية العملية رغم مبادرة الدولة إلى تسريع عملية تسليم عقود الامتياز إلا أنها في إطار عملية الانتقال من نظام المستثمرات الفلاحية إلى نظام الامتياز لم توفّق في ضبط الشروط والإجراءات حيث أنها لم تراعي طبيعة الحق المكتسب بموجب القانون رقم 19/87 الذي كرّس العمل الجماعي وفرض وجود ممثل قانوني واحد للمستثمرة الفلاحية وهو ما يتناقض مع الإجراءات التي حددها القانون رقم 03/10 في إعداد وتسليم عقود الامتياز بشكل فردي، وهو ما أدى إلى إسقاط حق الانتفاع المؤبد عنهم مع بقائهم في حالة استغلال فعلي للأراضي الفلاحية لكن من دون سند قانوني وهو بالتأكيد إهدار لمبدأ الأرض لمن يخدمها.

هذا وإن إسقاط حق الانتفاع الدائم بقرار من الوالي مع عدم النص على حق المستفيدين في الطعن القضائي، سابقة لا نجد لها ما يبررها خاصة إذا ما قارناها بما كان معمول به في القانون رقم 19/87، وبما هو معمول به عند الإخلال بالالتزامات في القانون رقم 03/10.

وفي الأخير نؤكد على أن تغيير نمط استغلال العقار الفلاحي التابع للأمالك الخاصة للدولة من نظام إلى آخر لن يحقق أي هدف إذا لم توفر الحماية اللازمة للمستغلين الفعليين للأراضي الفلاحية، ونحمي مراكزهم القانونية، وبناء عليه فإننا نقترح ما يلي:

- إعادة النظر في حقوق المستفيدين من حق الانتفاع الدائم تطبيقاً لقواعد العدالة. وأسوة بمبدأ المساواة في التعامل مع المخالفين لهذا القانون، وأقترح أن يعاد النظر من قبل الديوان الوطني للأراضي الفلاحية وفقاً للكيفية المنصوص عليها في القانون رقم 03/10، أو من قبل لجنة تُعين لهذا الغرض.

- ينبغي على الديوان الوطني أن يمارس دوره الرقابي، ويُفعل اللجان المنبثقة عنه من أجل وضع قوائم بأسماء الأشخاص المستغلين فعلياً للأرض الفلاحية.

- إصدار تعليمة أو أي إجراء من إجراءات التنظيم الداخلي تنص على أن تكون الأولوية في منح الأراضي المتوفرة لهؤلاء الأشخاص، ويتحقق ذلك من خلال وضع قوائم على مستوى الولاية بأسمائهم وأماكن إقامتهم.

- النص على حق المستفيدين في الطعن القضائي.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً- الكتب:

- بن رقية بن يوسف، شرح قانون المستثمرات الفلاحية، الطبعة الأولى، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2006.
- البنا محمد عاطف، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2007.
- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر 2002.
- تناغو سمير، النظرية العامة للقانون منشأة المعارف، مصر. دون ذكر سنة النشر.
- حمدي باشا عمر، مبادئ القضاء في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2016.
- الطماوي سليمان، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2017.
- الطماوي سليمان، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2017.
- نصري منصور النابلسي، العقود الإدارية، الطبعة الثانية، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2012.

ثانياً- المقالات العلمية:

- قبايلي الطيب، تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز في مجال استغلال العقار الفلاحي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، 31-12-2013، المجلد 04 العدد 02، (ص 45-65).
- كحيل حكيم، إشكالية تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز من خلال نص المادتين 09 و 30 من القانون 03/10، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد السادس، (ص 199-215)
- لعشاش محمد، إشكالات تحويل حق الانتفاع الدائم الممنوح للمنتجين الفلاحي في إطار القانون رقم 19/87 إلى حق امتياز، مجلة الدراسات القانونية والسياسية جامعة عمار ثليجي الأغواط، الجزائر المجلد الخامس العدد الثاني، 5-6-2019. (ص 259-279).
- محمودي عبد العزيز، تسوية عقود التنازل عن المستثمرات الفلاحية في ظل سريان القانون 03-10 المؤرخ في 15-05-2010 المتعلق بالامتياز الفلاحي، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 02 الجزائر، المجلد 02 العدد 02، 2015، (ص 114-127).
- المبرجي زياد خالد، الحق المكتسب في القانون الإداري، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العراق، مجلة الحقوق المجلد 04، العدد 2012، 16، 15 (ص 253-269).

ثالثا- المذكرات والرسائل الجامعية:

- بريك الزوبير، النظام القانوني لعقد الامتياز الفلاحي في ظل التعديلات، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2015.
- بقار سلمي، النظام القانوني للاستثمار في المجال الفلاحي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2003.
- جروني خالد، استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية الخاصة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 2011-2012.
- كحيل حكيم، آلية استغلال الأراضي الفلاحية المتوفرة التابعة للأموال الخاصة للدولة، أطروحة دكتوراه ل، م، د تخصص القانون الخاص، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة المدية، 2015-2016.