

دور عقد الامتياز في استغلال العقار الفلاحي

The concession contract role in the utilization of agricultural property

تاريخ القبول: 2023/06/01

تاريخ الإرسال: 2023/01/29

احتفاظ الدولة بملكيتها، باعتباره ملكا للجماعة الوطنية، لا يقبل التنازل ولا الكسب بالتقادم.

تستهدف الدراسة الوقوف عند مختلف القوانين الناظمة للعقار الفلاحي والتركيز على نمط الامتياز المستحدث بموجب القانون رقم 03-10، وإبراز أهم العقبات التي تحول دون الاستقرار على سياسية ناجحة وناجعة لاستغلال العقار الفلاحي بالجزائر، وإن أكدت الدراسة أن الاعتبارات السياسية تتصدر أهم دوافع تغيير هذه السياسة من فترة لأخرى دون الأخذ بعين الاعتبار النتائج الاقتصادية المرغوب التوصل إليها، ما أثر سلبا على القطاع الفلاحي عامة.

الكلمات المفتاحية: أملاك الدولة الخاصة؛ الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة؛ حق الامتياز؛ العقار الفلاحي.

Abstract:

The importance of agricultural real estate is highlighted as one of the most important sectors in economic, social and political, especially because it plays an important role in economic development, where it is not

سعيد مبروكي*
Said MABROUKI
جامعة أم البواقي - الجزائر
University Of Oum El Bouagh - Algeria
said.mabrouki@univ-oeb.dz

ملخص:

تبرز أهمية العقار الفلاحي باعتباره أحد أهم القطاعات الرئيسية في البناء الاقتصادي، الاجتماعي والسياسي لمعظم الدول، خاصة وأنه يلعب دوراً هاماً في التنمية الاقتصادية، حيث لا يهدده الزوال الذي تتعرض له الثروات الأخرى مثل المحروقات، ما جعل من المشرع الجزائري يبادر إلى إعادة الاعتبار له من خلال أحكام القانون رقم 03-10، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، محاولة منه إلى تفعيل استغلاله بطريقة تعمل على الارتقاء به، في مقابل

*** المؤلف المراسل.**

threatened by the demise of other wealth.

So the Algerian legislature has rehabilitated it through the provisions of Act No. 10-03, this law defines the terms and conditions for the exploitation of the peasant land belonging to the State's private

property, in a way that elevates it. In return for the State's retention of ownership, as the property of the national community, neither the waiver nor the earning.

Keywords: Franchise; Peasant land belonging to private state property; Peasant property; Private state property

مقدمة:

أدت التغيرات في الأوضاع الدولية خلال العقود المختلفة إلى حدوث تغييرات في مفهوم التنمية باستمرار، وذلك بدءاً من تكون العالم الثالث في أعقاب الحرب العالمية الثانية وظهور "نظرية التحديث" لتشخيص مشكلات التخلف في العالم الثالث، ثم ظهور نظرية التبعية وتقديماً رؤية مضادة لنظرية التحديث، ثم تغير مفهوم التنمية في ضوء ظهور الشركات متعددة الجنسية والدول حديثة التصنيع، ويأتي بعد ذلك التغيرات الدولية التي وقعت في نهاية القرن العشرين وبداية الألفية الثالثة، حيث شهدت الفترة الأخيرة تدفقاً متلاحقاً من المتغيرات الدولية والإقليمية غير المتوقعة في المدى المنظور، مع ما أحدثه ذلك من انعكاسات على الاقتصاد العالمي وعلى مستقبل التنمية في دول العالم النامي، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن الجزائر بلد يعتمد بصفة حصرية على عائدات البترول، التي تشهد انهيارات وأزمات متكررة ومتلاحقة، ما فرض على الدولة الجزائرية إعادة النظر في استراتيجيات وآليات لتحقيق التنمية من خلال إعادة الاعتبار للقطاع الفلاحي، خاصة ما تعلق بطرق تسييره، وعدم الاستقرار التشريعي الذي عرفه المجال وإن كان مرتبطاً بالتغيرات السياسية ونظام الحكم والأوضاع الأمنية التي مرت بها الدولة الجزائرية، خاصة إذا علمنا أن الجزائر ثاني بلد إفريقي وعربي بعد السودان في شساعة إقليمها (238 مليون هكتار)، ولا تستغل في الميدان الفلاحي إلا ما نسبته 4%⁽¹⁾.

تتجلى أهمية الدراسة في مكانة العقار الفلاحي باعتباره موراداً هاماً من موارد الدولة الجزائرية بالنظر إلى شساعة مساحتها وملاءمة تربتها لمختلف أنواع الزراعات، في ظل تراجع اهتمام الدولة بالمجال، ومنه تستهدف هذه الدراسة الوقوف عند أهم العقبات التي تحول دون الاستغلال الأمثل للعقار الفلاحي سواء من جانب المستغلين من خلال إهمالهم له وعدم امتثالهم للالتزامات المفروضة عليهم قانوناً، ناهيك عن ضعف دور الدولة في تبني سياسة صارمة للحفاظ عليه خاصة وأنه موروث الأجيال القادمة.



اعتمد المشرع الجزائري -ولمدة طويلة- حق الانتفاع الدائم أسلوباً لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام الخاصة للدولة، بموجب أحكام القانون رقم 87-19، يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم⁽²⁾، إلا أنه أسفر عن وضع معارضٍ تماماً لما كانت تهدف إليه السياسة التشريعية، من خلال استغلال الأراضي في أنشطة تجارية أو عمرانية، في ظل غياب دور الدولة الرقابي، وهو ما فرض على المشرع إعادة النظر في ذلك، بعد ثبوت فشل حق الانتفاع الدائم، الذي ألغاه ضمناً بموجب المادة 17 من القانون رقم 08-16، يتضمن التوجيه الفلاحي⁽³⁾، ليعوض بعقد الامتياز بمفهوم أحكام القانون رقم 10-03، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام الخاصة للدولة⁽⁴⁾، كبديل له، والذي حاول من خلاله إعادة الاعتبار للملكية الخاصة للدولة، أن وضع بعضاً من الضمانات الكفيلة باستغلاله، تجاوزاً للنقائص القائمة سابقاً، وعليه نتساءل عن مكانة هذه الضمانات ومدى فعالية عقد الامتياز كنمط لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام الخاصة بالدولة؟

وهو ما نحاول الوصول إليه من خلال معالجة الموضوع بالاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال التعرض لمختلف القوانين التي نظمت العقار الفلاحي وشروط استغلاله فضلاً عن تحليل مضمونها والتعقيب عليها، وذلك في المحورين التاليين:

المحور الأول: في خلفية اعتماد المشرع الجزائري لعقد الامتياز كنمط لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام الخاصة للدولة.

المحور الثاني: في مدى فعالية وفعالية الضمانات المكرسة لتنفيذ استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام الخاصة للدولة عن طريق عقد الامتياز الإداري

المحور الأول: في خلفية اعتماد المشرع الجزائري لعقد الامتياز كنمط لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام الخاصة للدولة.

لا يزال للقطاع الفلاحي أهمية قصوى كأحد القطاعات الرئيسية في البناء الاقتصادي والاجتماعي والسياسي لمعظم دول العالم بما فيها الجزائر، وعامل ذو أهمية كبرى في التقدم الاجتماعي خاصة وأنه عامل مهم في التنمية الاقتصادية الشاملة، لما للزراعة من مكانة بالغة وثروة مستمرة لا يهددها الزوال الذي تتعرض له



الثروات الأخرى باعتبارها مؤقتة خاصة إذا ما أخذ بعين الاعتبار اعتماد الجزائر على مورد واحد وهو البترول⁽⁵⁾.

عرف القطاع الفلاحي عدة محاولات لإرساء سياسة عقارية فلاحية من خلال أنماط التسيير المختلفة التي شهدتها البلاد، والتي كانت نتيجة لمقتضيات التغيير الاجتماعي، وتبعاً لمقتضيات التطورات الاقتصادية السياسية وحتى الاجتماعية، في ظل السعي وراء تحقيق التنمية الشاملة، التي هي هدف ومسعى منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، ولعل كان لصدور قانون التوجيه الفلاحي رقم 16-08، أثر في تغيير هذه السياسة أن توج بالقانون رقم 03-10 (ثانياً)، أن حاول تدارك الأزمات القائمة قبله (أولاً).

أولاً: تطور أنماط استغلال العقار الفلاحي قبل سنة 2008:

صدر أول نص يتعلق باستغلال الأراضي الفلاحية وهو المرسوم رقم 63-65، يتضمن تنظيم الاستغلال الفلاحية الشاغرة⁽⁶⁾، ونتج عن هذا التسيير اختلال في التموين والتسويق ما جعل من أسلوب التسيير هذا غير فعال من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية، ومنه، صدر الأمر رقم 68-653، الخاص بالتسيير الذاتي في الفلاحة، الذي جعل من العمال والمنتجين ومسؤولين، إذ منح لهم الأرض دون مقابل ولمدة غير محددة، وإن كان لا يجوز لهم التصرف فيها وامتلاكها بالتقادم أو إيجارها أو الحجز عليها، كما لا يجوز استغلالها إلا بصفة جماعية⁽⁷⁾.

نظراً لتطبيق نظام التسيير الذاتي في الفلاحة على الأراضي التابعة للمعمرين والجزائريين الذين كانت لهم مواقف معادية لحرب التحرير، وبقاء بعض الأراضي التابعة للأموال الوطنية، مثل أراضي البلديات التي كانت خاضعة للاستغلال التقليدي، كذلك أراضي الخواص الذين كانوا لا يستغلونها بصفة شخصية مباشرة، صدر الأمر رقم 71-73، يتضمن الثورة الزراعية⁽⁸⁾، الذي كان يهدف إلى التوزيع العادل لوسائل الإنتاج، ومنح الأراضي الفلاحية دون مقابل لاستغلالها بصفة فردية أو جماعية في شكل تعاونيات فلاحية، وتنازلت الدولة عن حق الانتفاع للفلاحين بصفة مؤبدة، رغم أنه حق غير قابل للتنازل أو التصرف فيه أو الحجز عليه⁽⁹⁾، يسقط بموجب حكم قضائي طبقاً للمادة 45 من المرسوم رقم 72-107، مؤرخ في 7 جوان 1972، يتضمن نماذج عقد المنح وإجراءات سحب أو سقوط الحق فيه⁽¹⁰⁾.



غير أن ضعف النتائج المسجلة في الميدان الفلاحي، ونظرا لكثرة التدخّلات والعراقيل وعدم التحكم في استغلال العقار، خاصة في ظل تقييد المبادرات الخاصة التي حالت دون تحقيق الفعالية المرتقبة في المجال الفلاحي، دفع بالدولة إلى محاولة اتخاذ إصلاحات جذرية لتسيير القطاع العام، لمواجهة التأثيرات السلبية للأزمة الاقتصادية العالمية بصفة خاصة وإعادة النظر في هيكله التسيير الذاتي للفلاحة⁽¹¹⁾.

ازدواجية الاستغلال عن طريق التسيير الذاتي والثورة الزراعية ظل مطبقا حتى مطلع الثمانينات، وهي الفترة التي بدأت تعرف فيها الجزائر بعض المتاعب الاقتصادية بسبب انخفاض سعر البترول وعدم مردودية الأسلوب الاشتراكي في الميدان الفلاحي، مما دفع بالدولة إلى إعادة تنظيم المزارع الاشتراكية وخصوصية الإنتاج الزراعي⁽¹²⁾، بموجب نص القانون رقم 19-87، يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم.

بدأ العمل بموجب هذا القانون، وقد بعث الطمأنينة في نفوس المستفيدين وحثهم على مضاعفة مجهوداتهم لرفع الطاقة الإنتاجية وذلك قبل صدور دستور 1989، الذي عمل على رد الاعتبار للملكية الخاصة، وبعد صدور قانون التوجيه العقاري رقم 90-25، المعدل والمتمم، نص على إعادة الأراضي المؤممة أو المتبرع بها للملاك الأصليين، وهذه الأخيرة كان جزء منها مستغل في شكل مستمرات فلاحية في مفهوم القانون رقم 19-87، يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، ما تسبب في تقليص مساحات المستثمرات الفلاحية، حيث فقدت أجزاء من القطع الأرضية، ناهيك عن الوضع الأمني الذي كان متدهورا في سنوات السبعينات، وما أسفر عنه من غياب دور الدولة في الرقابة على القطاع الفلاحي، أدى إلى دحض كل أهداف القانون رقم 19-87، حيث تم التصرف في الأراضي الفلاحية بطرق غير قانونية، من خلال البيع، التاجير من الباطن ناهيك عن تحويل وجهتها الفلاحية حيث استغلت في البناء والعمران⁽¹³⁾، ما فرض على المشرع إعادة النظر في السياسة التشريعية الناظمة للأراضي الفلاحية باعتبارها ثروة المجتمع وأهم إستراتيجية يمكن الاعتماد عليها لضمان بقاءه خاصة إذا ما أخذ بعين الاعتبار شساعة مساحة الجزائر فضلا عن تنوع وملائمة مناخها⁽¹⁴⁾.

تبين للدولة في نهاية سنة 1997، بأن التحولات التي أحدثتها بموجب القانون رقم 87-19، يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، لم تلق التجاوب المنتظر من قبل المستفيدين رغم تملكهم حق الانتفاع، حيث سجل عدة مشاكل، منها وجود أراضٍ غير مستغلة، أو مستغلة بشكل غير مرضٍ، عدم استغلال الأرض والمباني الفلاحية أو تغيير وجهتها الفلاحية، فضلا إهمال الممتلكات التي تم التنازل عنها للمستفيدين الذين لم يدفعوا الأقساط المستحقة عليهم، ناهيك عن تحويل الأراضي الفلاحية عن طابعها الفلاحي، إذ تم تشييد بنايات ومحلات تجارية عليها أو حتى التنازل عليها لأشخاص لا علاقة لهم بالفلاحة، في ظل الغياب التام للمراقبة من قبل الهيئات الإدارية المختصة، وهو ما دفع بمجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 14-12-1997، إلى تبني الطرح الأول لمؤتمر طرابلس المتمثل في البيع أو الإيجار والذي صادق بصفة نهائية على تقديم مشروع القانون المحدد لشروط وكيفيات بيع أو إيجار هذه الأراضي، وتضمن مشروع قانون البيع أو الإيجار الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة طريقتين أساسيتين لمعالجة أزمة العقار الفلاحي الموروثة منذ الاستقلال، وهما اختيار البيع أو تفضيل الإيجار حسب الحالة، وتدرج هتين التقنيتين في الواقع ضمن الخصوصية الشاملة التي استحوذت على اهتمامات الدولة، غير أن المنظمات الوطنية الشريكة في صنع القرار (منظمة المجاهدين ومنظمة أبناء الشهداء)، قد رفضتا المقترح على أساس أن الملكية تشكل الموروث التاريخي والحضاري وتجسد الذاكرة التاريخية للثورة⁽¹⁵⁾.

ثانيا: تطور أنماط استغلال العقار الفلاحي بعد 2008:

أبرز الإحصاء العام الذي قامت به الدولة سنة 2001، في مجال الاستثمار الفلاحي الذي كانت محاوره الأساسية تنصب على مدى نجاعة المنظومة القانونية السابقة في تطوير هذا القطاع الحساس، وقد خلصت العملية إلى وجود إهمال واضح في تسيير القطاع، خاصة فيما تعلق بتحويل وجهة وطبيعة الأرض الفلاحية، ما نجم عنه خسارة كبيرة في ممتلكات المجموعة الوطنية، في ظلّ عدم نجاعة السياسة المنتهجة من طرف الدولة في مجال توفير الإنتاج الفلاحي من أجل الحفاظ على الأمن الغذائي⁽¹⁶⁾، وإصلاحا للوضع الكارثي، عمدت الدولة إلى إصدار مجموعة من النصوص القانونية،



وجاء القانون رقم 08-16، يتضمن التوجيه الفلاحي، لتحديد عناصر توجيه الفلاحة الوطنية التي تسمح لها بالمنافسة في تحسين الأمن الغذائي، وتأمين وظائفها الاقتصادية وكذا التنمية المستدامة للفلاحة على وجه الخصوص والعالم الريفي على العموم، وهو ما جسد بإصدار القانون رقم 10-03، يحدّد كفاءات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة.

عموما يمكن إجمال أهم العوامل والأسباب التي أدت بالمشروع إلى إعادة النظر في نظام المستثمرات الفلاحية المعمول به في إطار أحكام القانون رقم 87-19، يتضمن ضبط كفاءة استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، فيما يلي:

- حالة الشيوخ الأبدية المفروضة في القانون رقم 87-19، يتضمن ضبط كفاءة استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، حيث فرض هذا الأخير الاستغلال الجماعي للأرض أصلا، رغم أنه يمكن إنشاء مستثمرات فردية استثناء، وكان حق الانتفاع الدائم يمنح على مجمل الأراضي التي تتكون منها المستثمرة على الشيوخ وبحصص متساوية، وتطبيقا لذلك فرض المشروع على أعضاء المستثمرة طبقا للمادة 18 من نفس القانون، الاستغلال الجماعي وعلى الشيوخ، حيث جعله التزاما على عاتق كل عضو إذا أخل به يفقد عضويته في المستثمرة، ولعل فرض هذا القيد كان من أجل تجميع وسائل الإنتاج وتجميع الأراضي الفلاحية، وهذا الشيوخ المفروض لم يكن يستوعب الخيارات المتضاربة لأعضاء المستثمرة الواحدة، ما أدخلهم في نزاعات قضائية مستمرة، كانت على حساب الإنتاج الفلاحي، ما عرض هذه الأراضي إلى إهمال من طرف مستغليها وتقسيمها بطرق غير قانونية، لذلك حاول المشروع استدراك هذا العيب من خلال السماح للمستثمر صاحب الامتياز في القانون رقم 10-03، يحدّد كفاءات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة، بتكوين مستثمرة فردية من أجل تحرير المبادرات الفردية لرفع الإنتاج وتحسين المردودية في القطاع الفلاحي وتبقى حالة الشيوخ اختيارية⁽¹⁷⁾.

- صعوبة التنازل عن الحصاص أو نقلها أو حجزها، فهي أمر غير ممكن من الناحية



الواقعية لصعوبة المحافظة على الطابع الجماعي للمستثمرة، إذ وفقا للمادة 23 من القانون رقم 87-19، يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحيّة التابعة للأملاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، يمكن التنازل عن الحصص ونقلها لكن بعد 5 سنوات من إنشاء المستثمرة الفلاحية، وتم رفعها إلى 10 سنوات بموجب المادة 84 من القانون رقم 90-25، ثم تم إلغاء ذلك بموجب الأمر رقم 95-26، مع العلم أن التنازل لا يتم إلا لصالح من تتوفر فيه شروط الاستفادة الأصلي، في حين تشترط المادة 25 من القانون رقم 87-19، يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحيّة التابعة للأملاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، موافقة باقي أعضاء المستثمرة الفلاحية على العضو الجديد وهو شرط صعب التحقيق.

- صعوبة التمويل بالقروض في ظل القانون رقم 87-19، يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحيّة التابعة للأملاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، ذلك أنه ولو أنّ هذا الأخير أجاز رهن الحقوق وإمكانية الحجز عليها، إلا أنه لم يكن يقدم الضمانات القانونية الكافية للمؤسسات المالية المقرضة، خاصة أمام تلك الصعوبات التي تعترض عملية حجز وبيع الحصص المستفيدين في حالة تقاعسهم عن تسديد الديون، حيث فرضت المواد من 23-39 من القانون رقم 87-19، يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحيّة التابعة للأملاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، شروط صارمة يتعين التقيد بها في حالة البيع الجبري، وهي ألاّ ينجرّ عن عملية البيع النزول عن الحد الأدنى لتشكيل المستثمرة الجماعية المحدد ب 3 أعضاء حسب المادة 11 من نفس القانون، فضلا عن وجوب توفر صفة المنتج الفلاح في العضو البديل، وهو أمر صعب الحصول في غالب الأحيان، الأمر الذي تمتع معه أغلب البنوك من إقراض هذه المستثمرات، وهو ما كان يشكل فعلا عائقا حقيقيا في الحصول على التمويل⁽¹⁸⁾.

المحور الثاني: في مدى فعالية وفعالية الضمانات المكرسة لتفعيل استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة عن طريق عقد الامتياز الإداري

عملت الدولة من خلال القانون رقم 10-03، على النهوض بالقطاع الفلاحي عامة والرفع من الطاقة الإنتاجية للمستثمرة الفلاحية خاصة، وكان ذلك واضحا من خلال



كلمة السيد "رشيد بن عيسى" وزير الفلاحة، أثناء عرضه لمشروع القانون على البرلمان من أجل المصادقة عليه، حيث قال: "إنه لشرف عظيم لي أن أعرض عليكم باسم الحكومة مشروع قانون سوف يكون -وهذا إيماناً مني- بعد المصادقة عليه بمثابة خطوة هامة وحاسمة في تاريخ فلاحتنا وعصرنتها على المستوى المتوسط وسيسهم بنسبة معتبرة في تعزيز أمننا الغذائي الوطني والتقليص من تبعيتنا الغذائية للخارج"⁽¹⁹⁾.

تراجع المشرع الجزائري عن حق الانتفاع الدائم، المعمول به في إطار أحكام القانون رقم 87-19، يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، لما أسفره من سلبيات، من خلال فقد الدولة صاحبة الرقبة لحق الملكية، بسبب سيطرة المنتجين الفلاحين عليه، ومنه، عمد إلى إيجاد واعتماد وسائل أخرى تضمن هذا الأخير، بما يسمح للدولة بممارسة نوع من الرقابة الكفيلة بمتابعة الأراضي الفلاحية، من خلال اعتماد جملة من الضمانات الكفيلة لإعادة الاعتبار للقطاع الفلاحي ككل، والأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة بصفة خاصة، والتي تضمنها القانون رقم 10-03، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة. تعددت الضمانات التي اعتمدها المشرع الجزائري بموجب أحكام القانون رقم 10-03، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، لتفعيل عقد الامتياز كنمط فعلي لاستغلالها، ونظرا لمحدودية الورقة البحثية، تقتصر الدراسة على أهمها، محاولة منا تقييم مدى توفيق المشرع في ذلك فعلا، وذلك من خلال:

أولا- في ضرورة الحفاظ على الوجهة الفلاحية للأراضي

تتعرض فرص التحكم في الإنماءات الاقتصادية، صناعية أو فلاحية، بقدر توجيه وتنظيم السياسة العقارية القائمة، حيث يقوم ارتباط بين تنظيم واستغلال وتسيير الملكية العقارية والوضعية الاقتصادية للبلاد، خاصة في ظل اعتماد الجزائر على مصدر اقتصادي وحيد وهو البترول، في ظل محدوديته وتعرضه المستمر للأزمات، ما دفع بالمشرع الجزائري إلى إعادة الاعتبار للعقار الفلاحي، باعتباره قطاعا حيويا



متجددا، من خلال الحرص الشديد على ضرورة حسن استغلاله، والحفاظ عليه، خاصة ما تعلق بضرورة الحفاظ والإبقاء على وجهته الفلاحية، التي تضمن استغلاله بصفة دائمة مستمرة.

يتعين على المستثمر صاحب الامتياز الحفاظ على الوجهة الفلاحية للأراضي محل عقد حق الامتياز، حيث اعتبرت المادة 29 من القانون رقم 10-03، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، كل تغيير يمس بها، إخلالا منه بالتزاماته العقدية، يتوجب معه فسخ العقد.

بالإضافة للجزاءات الفاسخة، يمكن أن يتعرض المستثمر صاحب الامتياز لعقوبات جزائية، على غرار المالية، حيث تنص المادة 87 من القانون رقم 08-16، يتضمن التوجيه الفلاحي، على أنه: "يعاقب بالحبس من (1) سنة إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من مائة ألف دينار (100.000 دج) إلى خمسمائة ألف دينار (500.000 دج)، كل من غير الطابع الفلاحي لأرض مصنفة فلاحية أو ذات وجهة فلاحية، خلافا لأحكام المادة 14 من هذا القانون".

وهو ما يعتبر موقفا إيجابيا من قبل المشرع، ووسيلة للحفاظ على الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، خاصة في ظل محدوديتها، فضلا عن تعرضها للتقليص المستمر، سواء بعوامل طبيعية مثل التصحر وتعرضها لمختلف الكوارث الطبيعية مثل الانجراف، على غرار تدخل الجهات الإدارية المعنية في ذلك من خلال الترخيص بالبناء عليها.

يفرض على كل قائم على أرض فلاحية بغض النظر عن النظام القانوني الذي يحكمها، ضرورة الحفاظ على الوجهة الفلاحية للأراضي، فضلا عن حتمية استغلالها بشكل دائم منتظم، سواء كانت تابعة للأشخاص العامة أو الخواص، حيث تضمنت المادة 14 من القانون رقم 08-16، يتضمن التوجيه الفلاحي، حكما عاما، يمنع كل استعمال غير فلاحى لأرض مصنفة كأرض فلاحية، أو ذات وجهة فلاحية⁽²⁰⁾، وهو ما يعمل على الارتقاء بالأرض الفلاحية، ويعمل على تجسيد المبدأ القاضي أن "الأرض لمن يخدمها".

ثانيا- في ضرورة احترام شروط إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية

تنص المادة 15 من القانون رقم 08-16، يتضمن التوجيه الفلاحي، على أنه، لا يمكن إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية إلا بقانون أو مرسوم يتخذه مجلس الوزراء، وذلك بدون تفرقة بين الأراضي الفلاحية الواقعة داخل القطاعات القابلة للتعمير وتلك الواقعة خارجها.

صدرت تعليمة السيد الوزير الأول، رقم 01، تحدد كفاءات وإجراءات إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية من أجل توجيهها لأغراض البناء، حيث قضت بأن دراسة الطلبات تتم من قبل لجنة تقنية، يرأسها ممثل وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، ليتم النطق بالقرار النهائي للإلغاء من طرف مجلس وزاري مشترك، رغم أن هذا الإجراء استثنائياً ومؤقتاً في انتظار تعديل القانون رقم 08-16، يتضمن التوجيه الفلاحي⁽²¹⁾. وأن كل عملية اقتطاع لغاية التعمير والتصنيع، يجب أن تخضع إلى قواعد صارمة، ولا يمكن أن تتم مستقبلاً إلا بالموافقة المسبقة للمصالح المركزية لوزارة الفلاحة والتنمية الريفية.

يتعين، على المعنيين عند إنجاز البرامج العمومية للتنمية، اللجوء-من باب الأولوية- إلى الأراضي القابلة للتعمير، من خلال السهر على تحويلها إلى بلديات أخرى تتوفر على هذه الأخيرة، كلما كان ذلك ممكناً، وفي حالة التأكد من عدم توفرها، فإن اقتطاع المساحات الضرورية، يجب أن يتم على مستوى مساحات زراعية ذات مردودية متوسطة وضعيفة⁽²²⁾.

يمكن للولاية-من باب الاستثناء-، حيازة الأراضي الفلاحية الموجهة فقط، لاستعمالها كأوعية عقارية لإنجاز مشاريع ذات ضرورة ملحة تتضمن⁽²³⁾:

- مراكز للتحويل الكهربائي (التحويل)،

- محطات لتوسيع نطاق الغاز (التوزيع)،

- خزانات المياه،

- مؤسسات مدرسية بالإضافة لمؤسسات جوارية للصحة العمومية.

يتوقف منح هذه الرخص الاستثنائية المخولة للولاية، على موافقة مديريات المصالح الفلاحية والموارد المائية للولاية، ولا يمكن أن تمنح إلا مرة واحدة في السنة، كما لا



يمكن بأي حال من الأحوال أن تستثني ضرورة التقيد بحتميات الحفاظ على الأراضي الفلاحية وصونها.

جعلت أهمية ومكانة الأراضي الفلاحية من ضرورة الحفاظ على وجهة هذه الأخيرة الفلاحية، التزاما عاما، يقع على المستغل شأنه شأن المالك، حيث يُفرض أيضا على الدولة باعتبارها مالكة الرقبة، رغم أنها تتجاوزها في حالات، من خلال اقتطاعها لها وإدماجها في القطاع العمراني، ولو أن ذلك يتم مراعاةً للمرسوم التنفيذي رقم 03-313، يحدد شروط وكيفيات استرجاع الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الوطنية المدمجة في قطاع عمراني⁽²⁴⁾، كضمانة من ضمانات الحفاظ عليها، ومنع تقليصها، إلا للضرورة الملحة.

ومنه، وإن منحت للسلطات المختصة صلاحية وإمكانية اقتطاع الأراضي الفلاحية وتغيير وجهتها الأصلية، إلا أن ذلك رهين مراعاة جملة من الاعتبارات القائمة أساسا على الحفاظ عليها، ولا يتم اللجوء إليها إلى إذا استدعت الضرورة الملحة ذلك، أو تعذر الحصول على عقار قابل للتعمير أصلا، كموقف صارم من المشرع على ضرورة الحفاظ على الأراضي، وإن سمح بذلك في حدود معينة، وحبذا لو تدخل بموجب نص دستوري لمنع اقتطاع الأراضي الفلاحية بشكل قاطع، باعتبار "الضرورة الملحة" مصطلح يمكن أن تفسره الإدارة حسب رغبتها وحاجتها للقطعة الأرضية محل الاقتطاع.

ثالثا- في إمكانية إبرام عقود الشراكة

يهدف المشرع الجزائري من خلال أحكام القانون رقم 10-03، الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحة التابعة للأمالك الخاصة للدولة، إلى إعادة تنظيم السياسة العقارية النازمة لهذه الأخيرة، ومنه، جاء بضمانات لتفعيل عقد حق الامتياز باعتباره نمط تسييرها، حيث عمل على استحداث مصادر تمويل جديدة، تمكن من تطوير الآليات والتقنيات المستعملة، مع الاحتفاظ بالمستثمرين القائمين على الأراضي، وذلك من خلال الدخول في عقود الشراكة مع الغير، حيث تنص المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 10-326، يحدد كيفيات تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، أنه: "يمكن للمستثمر صاحب الامتياز إبرام



كل اتفاق للشراكة طبقا لأحكام المادة 21 من القانون رقم 10-03 المؤرخ في 5 رمضان عام 1431 الموافق 15 غشت سنة 2010 والمذكور أعلاه".
يبرم عقد الشراكة بين كل من المستثمر صاحب الامتياز، مع الأشخاص الطبيعية الحاملة للجنسية الجزائرية، على غرار المعنوية، الخاضعة للقانون الجزائري، تطبيقا للمادة 21 من القانون رقم 10-03، الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحة التابعة للأمالك الخاصة للدولة.

ما يمكن ملاحظته، من خلال هذه المادة، أنها تتعارض الإمكانية التي سمح بها المشرع الجزائري للأشخاص المعنوية العامة الخاضعة للقانون الجزائري، بإبرام عقود الشراكة مع المستثمر صاحب الامتياز، مع صفة هذا الأخير، الذي يتعين أن يكون شخصا طبيعيا، يتمتع بالجنسية الجزائرية، اعتبارا لنص المادة 4 من القانون رقم 10-03، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحة التابعة للأمالك الخاصة للدولة، وهما دحض ما كان المشرع يسعى إلى التأكيد والحفاظ عليه، خاصة وأنه بطريقة أو بأخرى يمس بضرورة الإدارة المباشرة، الذي كان مفروضا في القانون رقم 87-19، ليعيد المشرع تأكيده في القانون رقم 10-03، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة.

تبسيطا لإجراءات الشراكة، اشترط المشرع الجزائري، إعلام الديوان الوطني للأراضي الفلاحة بكل ما يتولى المستثمر أو المستثمرون أصحاب الامتياز إبرامه مع الغير، دون أن يتوقف ذلك على موافقته، خاصة وأنه يتعين إعلامه (الديوان الوطني للأراضي الفلاحة) بعد إعداد العقد⁽²⁵⁾، ما جعل من حرية اختيار الشريك تتوقف على رغبة المستثمر صاحب الامتياز، دون أن تكون لرغبة الدولة أي اعتبار، وهو ما قد يؤثر على حسن استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، باعتبارها موروثا استعماريًا، ومالا عاما لا يقبل التنازل ولا الحجز ولا البيع.

رابعاً: ضمان منح العقار الموجه للاستثمار الفلاحي في قانون الإستثمار (18/22)

في إطار سياسة الدولة في سبيل تحقيق الأمن الغذائي وتحقيق الأهداف المسطرة لذلك، ووفاء منها بالنهج السابق ظلت تدعم هذا القطاع باعتماد سياسة منح عقود

الإمتياز للأمالك التابعة للدولة. وهذا ما أورده المشرع من خلال نص المادة (06) من القانون 18/22 المتعلق بالاستثمار والتي جاء فيها أنه: « يمكن أن تستفيد المشاريع الاستثمارية القابلة للاستفادة من الأنظمة التحفيزية المنصوص عليها في هذا القانون من أراض تابعة للأمالك الخاصة بالدولة».

إن المشرع الجزائري من خلال قانون الاستثمار (18/22) منح للمستثمر حق استغلال الأراضي التابعة لأمالك الدولة بموجب عقد الامتياز، ومنح له أيضا تسهيلات في مجال الاستثمار تمكنه من استغلال امواله وتسيير مشروعه الاستثماري بدل شراء العقار الذي سيقوم عليه مشروعه الاستثماري وخاصة في المجال الفلاحي، ان المشرع الجزائري وسعيا منه لتشجيع الاستثمار وتحقيق التنمية الاقتصادية قام بإلغاء بعض الطرق السابقة للحصول على العقار والتي كانت تشمل التنازل أو منح الامتياز بالمزاد العلني أو بالتراضي، ونص في المادة 06 من القانون 18/22 على ان تمنح الأراضي من طرف الهيئات المكلفة بالعقار وفق الشروط والكيفيات التي ينص عليها التشريع والتنظيم المعمول بهما، أي انه لا يمنح العقار الفلاحي أو الصناعي وخاصة للمستثمر الأجنبي على سبيل التملك وذلك لاعتبارات سياسية، في حين كلفت الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بالتجسيد الفعلي للمشاريع الاستثمارية بموجب المادة 14 منه، أي أنها تلعب دورا هاما في الرقابة في حين تلعب الهيئات التقليدية دورها في منح العقار الصناعي بموجب عقد الامتياز الذي يعد الوسيلة الأنجع لتسيير هذا المورد المالي المهم للدولة.

خاتمة:

عرف القطاع الفلاحي عدة محاولات لإرساء سياسة عقارية فلاحية جديدة، من خلال أنماط التسيير المختلفة غير أن القاسم المشترك لكل المحاولات أنها كانت تتم في شكل محاولات وقتية ظرفية من قبل الإدارة، خاصة وأن عنصر الظرفية الذي طبع عليها جعل من الصعب تقييمها والحكم عليها، الأمر الذي أثر سلبا على الوضعية القانونية للعقار الفلاحي، بالإضافة إلى أن الحملات كانت قطاعية تفتقر إلى التصور الشامل للمشكلة، ومن أهم النتائج المتوصل إليها ما يلي:

- يعتبر عدم استقرار الإطار القانوني للعقار الفلاحي، من أهم العراقيل التي يعاني



منها القطاع الفلاحي، حيث أن نجاح استغلاله هذا الأخير يتوقف على توطيد العلاقة بين الأرض والفلاح.

- تتحدد أهم الصعوبات التي تواجه القطاع الفلاحي، في العلاقة مع المنظومة البنكية للمستثمرات، التي تتطلب ضمانات للقروض، وهذا نتاج التعديلات المتكررة والمتلاحقة فضلا عن الإصلاحات العديدة التي مسّت القطاع الفلاحي منذ الاستقلال.

- لا يمكن الحكم أو الجزم بصفة قطعية بفشل كل السياسات العقارية المعتمدة بالجزائر لكونها ظرفية، لا تمر فترة زمنية على قانون إلا ويصدر قانون آخر ليلغيه كلية، فضلا عن كونها قطاعية تفتقر إلى سياسة شاملة تعمل على رسم معالم حل المشكلة ككل باعتبارها وحدة لا تقبل التجزئة.

- لا تزال الجزائر تشهد ضعفا في تدفق رؤوس الأموال الاستثمارية، بالرغم من تحاول تقديمه في المجال، حيث تكمن الصعوبة الحقيقية في طريقة تسيير العقار المعتمدة، ليس وفرته في حد ذاته.

- تملك الجزائر مساحات كبيرة من العقار الفلاحي المتميز بالتنوع في ظل إستراتيجية تموقعه، وان كان الإشكال قائما في سوء السياسة العقارية القائمة المنظمة له منذ الاستقلال، ما جعل من الحكومات تتراجع عن اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحسن استغلاله خوفا منها من فقدانه باعتباره جزء من السيادة.

- يعتبر عدم استقرار النظام القانوني لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة العائق الأكبر أمام حسن استغلالها، باعتبارها أهم مورد يمكن الاعتماد عليه لتحقيق الأمن الغذائي.

- وعليه نوصي بضرورة اهتمام الدولة بالمجال الفلاحي وإعادة النظر فيه باعتباره من المجالات الحيوية ومحورا هاما في الاقتصاد ومن أهم موارد تحقيق وتجسيد التنمية المستدامة على المدى البعيد باعتباره موردا لا يعترضه الزوال، وذلك من خلال تضمين القانون المنظم لامتياز الأراضي الفلاحية أحكاما تثن وتحسن من طرق استغلاله مقارنة بالسابق، ودعم الدولة للفلاحين وتشجيعهم من خلال منحهم امتيازات وقروض.

الهوامش والمراجع:

- (1)- AHMED ALI (A): "La législation foncière agricole en Algérie et les formes d'accès à la terre", in ELLOUMI, CIHEAM, 2011, p p 35- 36, article disponible sur le site:
http://om.ciheam.org/rcticle.php?IDPDF=801372, consulté le 2020-06-25 à 15h 10m.
- (2)- قانون رقم 87- 19، مؤرخ في 8 ديسمبر سنة 1987، يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، ج ر عدد 50، صادر بتاريخ 9 ديسمبر 1987، (ملغى).
- (3)- قانون رقم 08- 16، مؤرخ في 3 أوت سنة 2008، يتضمن التوجيه الفلاحي، ج ر عدد 46، صادر بتاريخ 10 أوت سنة 2008.
- (4)- قانون رقم 10- 03، مؤرخ في 15 أوت سنة 2010، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، ج ر عدد 46، صادر بتاريخ 18 أوت سنة 2010.
- (5)- أحمد صالح علي، "عقد الامتياز الفلاحي"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد خاصة بالملكية والقانون في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 157.
- (6)- مرسوم رقم 63- 65، مؤرخ في 22- 03- 1963، يتضمن تنظيم الاستغلال الفلاحية الشاغرة، ج ر عدد 17، صادر بتاريخ 29 مارس سنة 1963.
- (7)- أحمد صالح علي، عقد الامتياز الفلاحي، مرجع سابق، ص 158.
- (8)- أمر رقم 71- 73، مؤرخ في 8 نوفمبر سنة 1971، يتضمن الثورة الزراعية، ج ر عدد 97، صادر بتاريخ 30 نوفمبر سنة 1971، (ملغى).
- (9)- أحمد صالح علي، عقد الامتياز الفلاحي، مرجع سابق، ص 158.
- (10)- بن رقية بن يوسف، "كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية الخاصة"، العدد 6، جوان 2016.
- (11)- أحمد صالح علي، عقد الامتياز الفلاحي، مرجع سابق، ص 159.
- (12)- بن رقية بن يوسف، كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية الخاصة، مرجع سابق.
- (13)- حرش محمد، "الامتياز كنمط لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة في التشريع الجزائري"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 16، جوان 2016، ص 161.
- (14)- أكلي نعيمة، حرير أحمد، نحو إستراتيجية بديلة للريع النفطي تحقيقا للتنمية المستدامة: امتياز العقار الفلاحي نموذجا"، الملتقى الوطني حول: مستجدات الاستثمار في الجزائر في ظل القانون رقم



- 16- 09 المتعلق بترقية الاستثمار، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، يوم 8 ماي 2017، (غير منشور)، ص 03.
- (15) - بريك الزبير، النظام القانوني لعقد الامتياز الفلاحي في ظل التعديلات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015، ص ص 4-5.
- (16) - مرجع نفسه، ص 6.
- (17) - أحمد صالح علي، "عقد الامتياز الفلاحي"، مرجع سابق، ص 161.
- (18) - حرش محمد، الامتياز كنمط لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 162.
- (19) - حرش محمد، "الامتياز كنمط لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة في التشريع الجزائري"، مرجع سابق، ص 161.
- (20) - تعبر أرضاً فلاحيةً أو ذات وجهة فلاحية، كل أرضٍ تنتج بتدخل الإنسان، سنويا أو خلال عدة سنوات، إنتاجاً يستهلكه البشر، أو الحيوان، أو يُستهلك في الصناعة، استهلاكاً مباشراً أو بعد تحويله، حسب المادة 4 من القانون رقم 90-25، يتضمن التوجيه العقاري، مرجع سابق.
- (21) - تعليمة رقم 127775، مرجع سابق.
- (22) - تعليمة رئيس الحكومة رقم 281، مرجع سابق.
- (23) - تعليمة رقم 02، مؤرخة في 12 ماي سنة 2013، تتعلق باقتطاع أراضي فلاحية من أجل تلبية الحاجيات الضرورية المرتبطة بإنجاز مشاريع عمومية للتنمية.
- (24) - مرسوم تنفيذي رقم 03-313، مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2003، يحدد شروط وكيفيات استرجاع الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الوطنية المدمجة في قطاع عمراني، ج ر عدد 57، صادر بتاريخ 21 سبتمبر سنة 2003. جاء في قرار مجلس الدولة، رقم 034938 بتاريخ 27-06-2007، قضية (س.ع) ضد البلدية والولاية، مجلة مجلس الدولة، عدد 9، 2009، ص 118، أن: "المبدأ: أن عملية إدماج الأراضي التابعة للأمالك الوطنية الممنوحة لاستغلال المستثمرات الفلاحية في القطاع العمراني لا تعد شرعية إلا إذا تمت بموجب قرار ولائي مستو في لكافة الشروط المحددة في المواد 5 و6 من المرسوم التنفيذي رقم 03-313، وبالتالي كل استرجاع لمستثمرة فلاحية بكيفية أخرى يعتبر مخالفا للقانون مما يفتح المجال لأعضائها للمطالبة بعدم التعرض لهم في شغل الأماكُن وتعويضهم عن الأضرار الناتجة عن حرمانهم من الاستغلال".
- (25) - الفقرة الأخيرة من المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 10-326.