

تحرير المعاملات العقارية الواردة على العقار الفلاحي الخاص

د.بن صالحية صابر

أستاذ محاضر ب

جامعة الشاذلي بن جديد-الطارف-

ملخص:

لقد عمل المشرع الجزائري غداة الاستقلال على التحكم في المجال العقاري بسن مجموعة هامة من النصوص القانونية في اطار الوظيفة الاجتماعية من خلال فرض قيود على الملكية العقارية الفلاحية الخاصة، كانت لها اثار سلبية على مردودية الاراضي الفلاحية. وامام الوضعية القانونية المعقدة للأراضي الفلاحية بسبب تحكم الدولة في هذه الاراضي وتهميش الملكية الخاصة الى درجة الحرمان منها، حاولت السلطة العمومية التخفيف من القيود المفروضة حيث تجسد ذلك بموجب دستور 1989 وكذلك قانون التوجيه العقاري 25/90، حيث اعلنت السلطات المعنية القطيعة من النظام السابق.

غير ان القطيعة المطلقة والتوجه من نظام قانوني الى نظام اخر خلق عدة اشكالات قانونية تضاربت حولها الآراء القانونية.

Abstract

In the wake of independence, the Algerian legislator took control of the real estate field by enacting an important body of legal texts in the framework of the social function by imposing restrictions on private agricultural land ownership, which had negative effects on the profitability of agricultural lands.

In light of the complex legal situation of the agricultural lands due to the state's control of these lands and the marginalization of private property to the point of deprivation, the public authority attempted to ease the restrictions imposed by the 1989 Constitution as well as the Real Estate Directive 90/25. However, the absolute separation and the departure from a legal system to another regime have created several legal problems in which legal opinions have been disputed.

مقدمة:

إن تحقيق التنمية في جميع المجالات يتطلب النهوض بالقطاع الفلاحي باعتباره الركيزة الأساسية لكل سياسة استثمارية، لكن نظام الملكية العقارية، خاصة الفلاحية منها ظل يفتقر إلى ذلك ومرد ذلك لأسباب تاريخية وما ورثته الجزائر المستقلة من نظام عقاري جد معقد. لذلك كان من المنتظر من السلطات الوطنية غداة الاستقلال أن تبادر إلى سن قوانين فعالة ونصوص تنظيمية من شأنها وضع حد للنتائج السلبية للفترة الاستعمارية، غير أن الفكر السياسي¹ جعل المشرع الجزائري يتخذ جملة من النصوص القانونية و التنظيمية تقوم على أساس تكريس الملكية الجماعية على حساب الملكية الفردية في إطار الوظيفة الاجتماعية لحق الملكية وفرض قيود على الملكية الخاصة لدرجة الحرمان منها أحيانا، معتمدا على الشرعية الثورية باعتبار أن أي إصلاح زراعي جديد يتطلب القضاء على قواعد الاقتصاد الرأسمالي.

غير أن القيود المفروضة على الملكية العقارية الفلاحية باسم الوظيفة الاجتماعية كان له آثار سلبية على مردودية الأراضي الفلاحية وتهميش وتقزيم دور الفلاح، نتيجة لعزوف الفلاح عن خدمة الأرض، لذلك عمدت السلطات العمومية إلى تحرير المعاملات الواردة إلى الملكية العقارية

الفلاحية الخاصة، بإصدار جملة من التدابير القانونية التي ساهمت في رد الاعتبار للملكية العقارية الفلاحية الخاصة، بوضع ضوابط خاصة لحرية المعاملات تتماشى مع طبيعة الأرض الفلاحية ذاتها من حيث عدم إلحاق بها الأضرار التي تمس قابليتها للاستثمار، وتغيير وجهتها الفلاحية وخلق آليات بديلة لتطهير الملكية العقارية الخاصة.

وبهدف التوصل إلى تحقيق الأهداف من هذه الدراسة يستوجب منا الأمر القيام بطرح التساؤلات التالية:

ما هي أهم الوسائل القانونية التي تم من خلالها تحرير المعاملات الواردة على الملكية العقارية الفلاحية الخاصة و إلى أي مدى تم تحريرها، و ماهي الآثار المترتبة عن ذلك في تطوير الأراضي الفلاحية من حيث المردودية والاستثمار؟

ومن أجل إعطاء نظرة تأملية وحسنة والإجابة على هذه التساؤلات تم تقسيم الموضوع إلى مطلبين أساسيين.

حيث نتناول في (المطلب الاول) بوادر تحرير المعاملات العقارية الواردة على الملكية العقارية الفلاحية الخاصة، أما (المطلب الثاني) فنخصصه لتحرير المعاملات العقارية الفلاحية الخاصة، في ظل قانون التوجيه العقاري 25/90

المطلب الاول: بوادر تحرير المعاملات العقارية الواردة على الملكية العقارية الفلاحية الخاصة
إن تضيق الملكية العقارية الفلاحية الخاصة خلق عدة اشكالات معقدة كان لها نتائج اقتصادية سلبية، فالقيود المفروضة على الملكية الفلاحية الخاصة أبعدت الفلاح عن القيام بدوره في الانتاج الفلاحي.

ومع بداية الثمانينات بدأت الدولة تتراجع عن التملك العمومي للعقار الفلاحي، دون أن تعلن صراحه عن التراجع عن الاختيارات المكرسة، حيث بدأت تلوح في الافق بوادر الاصلاحات وفتح المجال للخواص لتملك العقار الفلاحي، من خلال إصدار عدة قوانين ساهمت في التخفيف من القيود الواردة على الملكية الفلاحية الخاصة سنتناول أهمها.

الفرع الأول: تنازل الدولة عن الملكية العقارية الفلاحية بموجب الاستصلاح.

لقد اقتنعت السلطة العمومية بضرورة توسيع رقعة الأراضي الفلاحية، حيث أقر القانون رقم 18/83 المؤرخ في 13 أوت 1983²، والذي يعترف بحق الملكية لكل مواطن يستصلح أرض بور عمومية بوسائله الخاصة، وبالتالي فتح المجال أمام الخواص لاكتساب الأملاك العقارية الفلاحية³.

وقد حددت المادة الثالثة والمادة الرابعة من هذا القانون شروط ونطاق تملك العقارات الفلاحية بالاستصلاح وهي:

الجنسية الجزائرية لكل شخص طبيعي أو معنوي يريد تملك الأرض الفلاحية ضمن شروط محددة.

التملك يمس الأراضي التابعة للملكية العامة والواقعة في المناطق الصحراوية أو المنطوية على مميزات مماثلة لها.

الأراضي المخصصة التابعة للملكية العامة والممكن استخدامها بعد الاستصلاح، حيث يمكن أن يمتد الاستصلاح إلى أراضي الشمال.

كما استثنت المادة الثانية أراضي التسيير الذاتي، وأراضي الصندوق الوطني للثورة الزراعية، من نطاق تطبيق هذا القانون.

إن المشرع الجزائري وضع شروطا محددة لنقل ملكية الأرض إلى الخواص، مقترنة أساسا بإنجاز برنامج استصلاح القطعة الممنوعة، حيث لا يكتسب الشخص صفة المالك حسب نص المادة السادسة من القانون رقم 18/83 إلا بعد إنجاز برنامج الاستصلاح، وفي سبيل ذلك يشترط القانون على الحائز تقديم طلب برفع الشرط إلى الجهة المختصة يثبت فيه طبقا لمقتضيات المادة العاشرة من نفس القانون إنجاز الكلي لهذا البرنامج في الآجال المنصوص عليها في المادة 11 منه والمقدرة بخمس سنوات على أنه في حالة القوة القاهرة يمدد هذا الأجل حسب طبيعة كل ظرف ويخضع هذا التمديد للسلطة التقديرية للإدارة.

غير أن هناك تيار يرى أن المادة 14 من القانون 18/83 تجيز لخواص تملك الأراضي العامة وبالتالي خرق صريح لأحكام الدستور وبلاستناد إلى مبدأ شرعية القوانين، يصبح محل هذا القانون غير شرعي، حيث أن تكييف هذه الأراضي على أنها ملك للدولة وبالتالي تضفي عليها الحماية

الدستورية باعتبارها خاضعة لقواعد حماية المال العام في تلك الفترة التي لا يجوز تملكها من طرف الخواص، غير أنه هناك جانب آخر يرى ضرورة تأسيس رأسمالية زراعية محلية تقوم على ظاهرة تركيز العقار الفلاحي بيد الخواص الوطنيين وهي رأسمالية مدعومة من طرف الدولة، حيث استغلت هاته الأخيرة كافة الوسائل والمستندات لتبرير شرعية القانون⁴.

إن أهداف هذا القانون بقيت جد محدودة، حيث عجز برنامج استصلاح الأراضي عن تحقيق نسبة استصلاح فعليه، مقارنة مع المساحات الموزعة، وهو ما أدى بالبعض إلى القول بأن أشغال الاستصلاح ما هي في الواقع إلا دفن أموال عمومية في رمال الصحراء.

إن طغيان المحسوبة والعلاقات الشخصية في توزيع الاعتمادات المالية على المستصلحين كان سببا في فشل الفلاحين في استصلاح الأراضي، فهذه الأخيرة تتطلب الحصول على مبالغ مالية كبيرة يعجز المستفيد من توفيرها شخصيا أو اقتراضها بسبب عدم توفر الضمانات الكافية للتسديد.

كما اعتبر هذا القانون مصدرا لمنازعات عقارية بسبب التسرع في تطبيقه، حيث تم توزيع أراضي تابعة للعرش أو للصندوق الوطني للثورة الزراعية على المستصلحين الجدد، نظرا لعدم دقة المخططات المسحية التي قامت بها الإدارة المكلفة بعمليات استصلاح الأراضي.

الفرع الثاني: تفعيل آلية التقادم المكسب بموجب المرسوم 321/83 المتعلق بعقد الشهرة

إن المشرع الجزائري أقر أحقية الحائز في تملك العقار متى استنفد الآجال المنصوص عليها في المادة 827 من القانون المدني بموجب الأمر رقم 58/75، فإذا توفرت شروط الحياة أمكن للشخص رفع دعوى قضائية إلى الجهة القضائية المختصة من أجل التملك بالتقادم، غير أن الكيفيات العملية لتجسيد هذا الحق قلل من حظوظ التطبيق الميداني له، حيث أن الكثير من الدعاوى يكون مصيرها الرفض من قبل القضاة.

أمام هذه الوضعية الصعبة تم احتواء آلية التقادم المكسب بإصدار المرسوم رقم 352/83 المتعلق بإعداد عقد الشهرة⁵، المتضمن الاعتراف بالملكية العقارية بإجراءات بسيطة وفي آجال قصيرة، حيث تم تطبيقه ميدانيا لمرحلة طويلة امتدت إلى سنة 2007⁶.

وبالرجوع إلى نص المادة الأولى من المرسوم 83-352 أقرت إمكانية كل شخص توافرت فيه شروط الحياة، يمكنه أن يطلب من الموثق المختص إقليميا، عقد الشهرة المتضمن الاعتراف بالملكية ويجب:

أن لا يكون العقار خضع لإجراءات الأمر 74/75 المتضمن إعداد المسح العام للأراضي وتأسيس السجل العقاري.

أن يكون العقار من نوع الملك، وعليه تستبعد الأراضي التابعة للملكية الدولة وتلك الأراضي التي تخضع لنظام الوقف، بحيث لا يجوز تملكها بالتقادم مهما بلغت آجال الحياة، طبقا لنص المادة 689 من القانون المدني.

وبالرجوع إلى المادة 54 من القانون المدني نجد أن العقد هو اتفاق يلتزم بموجبه شخص أو عدة أشخاص آخرين بمنح أو فعل أو عدم فعل شيء ما وهذا التصرف يستوجب توافر إرادتين على الأقل في العقد، في حين أن عقد الشهرة لا ينطبق عليه هذا التعريف ذلك أنه مجرد تصريح انفرادي من الحائز للعقار يخضع لإجراءات معينة الأمر الذي يجعله مجرد شهادة إثبات الملكية للحائز، لذلك هناك من يري ضرورة تغيير تسمية عقد الشهرة بتسمية شهادة الملكية بالتقادم المكسب⁷. إن بساطة وسطحية إعداد عقد الشهرة كمحرر رسمي أفرز انتهاكات متعددة، حيث تم تحرير عقود شهرة على ملكيات الغير التابعة للخواص أو على أملاك الدولة أو البلدية، وحتى الأملاك العقارية الوقفية.

إن التطبيق الميداني لعقد الشهرة خلق إشكالية قانونية، تتعلق بإمكانية الموثق تحرير عقد شهرة على عقارات لها سندات ملكية مشهرة.

وبعبارة أخرى هل يخضع العقار المملوك بسند رسمي مشهر بالمحافظة العقارية إلى التقادم المكسب؟ أم أن العقار الذي ليس له مالك بسند رسمي هو الذي يكون محلا للتقادم المكسب فقط؟

هناك اتجاه يرى أنه لا يمكن لواضع اليد على عقار شهر، مهما طال أمد وضع يده، اكتسابه بالتقادم، لأن ذلك يتعارض القوة الثبوتية المطلقة للمشهر، وعليه لا يمكن حسب هذا الاتجاه أن يقوم الموثق بتحرير عقد شهرة يتضمن اعتراف بالملكية على عقارات لها سندات ملكية مشهرة،

حيث أن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا تبنت هذا الاتجاه في قرار لها تحت رقم 129947 مؤرخ في 09-03-1998 والذي جاء فيه: "لكن حيث، وكما دفع به المستأنف عليه، فإن الإجراءات المنصوص عليها في المرسوم 13-352، يستبعد تطبيقها أمام وجود سند رسمي ومشهر للعقار موضوع النزاع..."، لأن المرسوم 83-352 السالف الذكر، يرمي إلى تطهير الوضعية العقارية للأموال التي لم تتم فيما بعد عملية مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، وعليه فإن القرار المستأنف قد أصاب فيما قضى به⁸.

غير أن السؤال الذي يتبادر للأذهان، متى تعتبر العقارات خاضعة لعملية المسح، هل بمجرد افتتاح عملية المسح؟ أم بانتهاء تلك العملية؟ مع العلم أم الشروع في عمليات المسح لا يعني الانتهاء من العملية التي يمكن أن تدوم عدة سنوات، ويمكن أن لا يتم مسح العقار محل طلب عقد الشهرة إلا بعد سنوات من انطلاق العملية بالبلدية ومن مصلحة الحائز أن يسوي العقار في أقرب وقت ممكن ليتصرف فيه وفقا للقانون، وعليه يستحسن أن يفسر الأمر، على أن العقارات الواقعة في البلدية التي تمت وانتهت فيها عملية المسح لا تخضع لإجراءات إعداد عقد الشهرة. بينما يرى اتجاه آخر ضرورة قبول إعداد عقد الشهرة على عقارات لها سند ملكية مشهورة، ويؤسس هذا الاتجاه حكمه على أن الحياة الصحيحة تؤدي أثرها العيني المتمثل في اكتساب الملكية العقارية المشهورة والغير مشهورة، حيث لا يوجد نص خاص في القانون المدني يحظر تملك العقارات بالتقادم في ظل نظام الشهر، وفي هذا السياق اصدرت الغرفة المدنية للمحكمة العليا عدت قرارات اقرت بموجبها مبدأ التقادم المكسب، منها القرار رقم 10 1997 الصادر بتاريخ 26-07-2000 "وحيث أن المادة 827 من القانون المدني المطبقة في دعوى الحال لا تشترط جهل المالك الحقيقي للأرض موضوع التقادم المكسب ويكفي أن حياة الحائز تدوم المدة المذكورة في المادة 827 من القانون المدني وأن المالك الأصلي للأرض لم يقوم بأي إجراء من شأنه وقف حياة الحائز"⁹.

إن الحكمة من تشريع التقادم المكسب هو مجازاة المالك الذي يهمل عقاره مدة معينة دون أن يسعى إلى استرداده والحيلولة دون فقده، فضلا على أن التقادم المكسب في التشريع الجزائري يعد سببا من اسباب اكتساب الملكية.

غير أن ما يجب الاشارة إليه، أن هشاشة وبساطة عقد الشهرة تستدعي تدخل السلطات لمعالجة اشكالية العقار الفلاحي الخاص من خلال وضع استراتيجية واضحة للتنمية الفلاحية تسعى لرد الاعتبار للملكية العقارية الخاصة والتعامل معها بنوع من الجدية

الفرع الثالث: استغلال الاراضي الفلاحية التابعة للدولة بموجب قانون 19/87

لقد عمدت الدولة للقيام بمجموعة من الإصلاحات في ظل النظام الاشتراكي منحت من خلالها حرية نسبية للخواص في تسير القطاعات القطاع الفلاحي عن طريق إعادة هيكلة القطاع الفلاحي بموجب القانون رقم 87-19 المؤرخ في 8 ديسمبر 1987 المتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية و تحديد حقوق المنتجين و واجباتهم، الذي أتى بآلية جديدة لتطهير العقار الفلاحي المملوك للدولة، الذي كان سابقا مستغلا ضمن إطار المزارع التابعة للثورة الزراعية، وقطاع التسيير الذاتي، تعتمد على مفهوم جديد متمثل في حق الانتفاع الممنوح للشركة المدنية الفلاحية المسماة " المستثمرة الفلاحية" و الذي هو حق عيني عقاري قابل للنقل و التنازل و الحجز عليه مقابل دفع إتاوة زهيدة كل سنة يحددها قانون المالية، كما عملت الدولة من خلال هذا القانون إلى تمليك المستنفدين المنتجين ما فوق الارض من اغراس ومرافق وتجهيزات.

وفي مقابل ذلك رتب هذا القانون مجموعة من الالتزامات يلتزم بها المستثمر في مواجهة الدولة وعند أي اخلال بها يتم اسقاط حق الانتفاع الدائم و دفع التعويض عن الضرر أو تلف أو نقص القيمة لصالح الدولة و لذلك وجب على المستفيد المشاركة الشخصية و المباشرة في أشغال المستثمرة الفلاحية و المحافظة على وحدة المستثمرة الفلاحية الجماعية، و التأمين الاجتماعي والاقتصادي. ومن أهم الضمانات التي أقرها المشرع لصالح الفلاحين المنتجين تتجسد في عدم جواز تدخل الدولة في إدارة وتسيير المستثمرات الفلاحية الجماعية و الفردية، حيث أن المادتان 42 و 43 القانون المذكور أعلاه من تؤكد على عدم جواز تدخل الادارة في التسيير، أو تقييد الملكية أو التجريد منها إلا عن طريق القضاء¹⁰.

وبالرغم من وجود بعض المظاهر الايجابية لهذا النظام، ومنها انسحاب الدولة من عملية الإنتاج، والاستقلالية الفعلية للمستثمرة، إلا أن غموض الطبيعة القانونية لحق الانتفاع الدائم وجود فراغات

قانونية خلق عدة اشكالات قانونية كشف عنها الواقع و تضاربت حوالها الآراء خاصة فيما يتعلق بالجهة القضائية المختصة بإسقاط الحقوق العينية العقارية، كذلك وجد المستفيدين صعوبات للحصول على قروض بنكية لعدم وجود ضمانات للتسديد، لأن ملكية الأرض تعود للدولة إن حق الانتفاع الدائم لم يكن كافى لإقناع المستفيدين بالتفاني في استثمار الأرض و المحافظة عليها و حمايتها من كل أنواع التعديات، كون الفلاح يرى في الاخير أنه ليس مالك للأرض ويمكن أن يطرد منها فكانت لهذه الوضعية انعكاسات سلبية على العقار الفلاحي تتجسد أساسا في التعمد بعدم الالتزام باستغلال الأراضي الفلاحية و التأجير الفرعي للمستثمرات وكذلك القسمة الداخلية لأراضي المستثمرة وما نتج عنه من تفتيت الأراضي التي حرصت الدولة على تجميعها تحويل الفلاحية عن وجهتها الفلاحية سواء بالبناء أو استغلالها في نشاطات غير فلاحية.

المطلب الثاني: تحرير المعاملات العقارية الواردة على العقار الفلاحي في ظل قانون التوجيه العقاري 25/90

لقد حاولت السلطات العمومية من خلال دستور 1989 التوجه نحو نظام اقتصادي وسياسي جديد يتماشى مع اقتصاد السوق القائم على العرض والطلب وذلك برفع احتكار الدولة تاركة المجال للقطاع الخاص في التقدم والتحرر وتجلى ذلك من خلال اصدار جملة من النصوص القانونية أهمها القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري¹¹ الذي يهدف إلى تحرير المعاملات الواردة على العقار الفلاحي وتوجيه كيفية استخدامها واستغلالها من خلال وضع حماية خاصة للعقار الفلاحي بوضع ضوابط خاصة لحرية المعاملات العقارية في العقار الفلاحي إلى جانب ذلك خلق وسائل بديلة من شأنها أن تساهم في تطهير الملكية العقارية بسن شهادة الحياة كسند اسمي يتيح للمستفيدين حق التملك في المستقبل.

الفرع الأول: وضع حماية خاصة لحرية المعاملات على العقار الفلاحي

إن الأصل أن يراعي التصرف الوارد على الملكية العقارية الفلاحية الخاصة شرط الرسمية وقواعد الشهر العقاري، لكن المشرع الجزائري ورغبة منه في حماية العقار الفلاحي وضع ضوابط تخص طبيعة الأرض الفلاحية ذاتها من حيث عدم إلحاق بها الإضرار التي تمس قابليتها للاستثمار أو تغيير وجهتها الفلاحية وفقا لما يلي:

- المساهمة الإيجابية في زيادة الطاقة الإنتاجية بصرف النظر عن الصنف القانوني الذي تنتمي إليه المستثمرة الفلاحية.
- حظر البناء أو إنجاز أية منشأة أساسية داخل المستثمرات الفلاحية الواقعة في أراضي خصبة، وكل بناء يتطلب رخصة صريحة تسلم وفقا للأشكال والشروط التي تحددها الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتعمير، ولا تسلم هذه الرخصة إلا في نطاق الاحتياجات الذاتية¹².
- عدم جواز إدماج أرض فلاحية خصبة جدا أو خصبة ضمن صنف الأراضي القابلة للتعمير إلا بصدور نص تشريعي خاص أما الأصناف الأخرى فإن التنظيم هو الذي يحدد كيفية وإجراءات تحويلها إلى أراضي قابلة للتعمير وتحديد قيمة التعويض لنقص القيمة، لفائدة الدولة والجماعات المحلية.
- إسقاط حق التملك بسبب عدم الاستغلال حيث يعد هذا الأخير بمثابة تعسف في استعمال الحق حسب نص المادة 48 من القانون رقم 25/90 والملاحظ أن هذا المفهوم الجديد للتعسف في استعمال الحق جاء مخالفا لأحكام نص المادة 41 من القانون المدني¹³ والتي تشترط لقيام التعسف ثبوت نية الأضرار بالغير، والحصول على فائدة غير مشروعة أو قليلة الأهمية بالنظر إلى حجم الضرر، لكن هذا الاختلاف قد يتضاءل إذا ما افترضنا وجود نية الإضرار بالغير والذي هو في حالتنا هذه المجتمع ككل، وهو افتراض مقبول ما دام أن المشرع يتبنى نظرية الوظيفة الاجتماعية لحق الملكية.
- و هكذا نجد أن هذه الإجراءات تجسد في الواقع تأكيد المشرع على استعمال واستغلال الأملاك العقارية وفقا طبيعتها وغرضها وبالتالي فإن تقييد الملكية العقارية من أجل المصلحة العمومية يؤكد فعلا الوظيفة الاجتماعية التي يؤديها هذا الحق. و من أجل حماية فعالة للأراضي الفلاحية وضع المشرع نص المادة 36 من قانون التوجيه العقاري 25/90 "القانون هو الذي يرخص بتحويل أرض خصبة إلى صنف الأراضي القابلة للتعمير".
- وفقا لنص المادة أعلاه أن السلطة التشريعية هي التي من صلاحياتها هذا التحويل، لكن بالرجوع إلى المادة 21 من نفس القانون والتي تنص على ما يلي: "الأراضي القابلة للتعمير بمفهوم هذا

القانون هي القطع الأرضية المخصصة للتعمير في آجال معينة بواسطة أدوات التهيئة والتعمير"، علما أن إجراءات إصدار هذه المخططات لا نجد فيها مصادقة أو مناقشة من طرف السلطة التشريعية.

إن الهدف من وضع مخطط شغل الأراضي هو إنشاء بناءات تكون في خدمة الأراضي وحسب استغلالها وليس في أغراض خارجة عن هذه الخدمة وهذا ما تأكده المادة 48 من قانون 29/90 حيث حصرت وحددت حقوق البناء على الأراضي ذات المردود الفلاحي العالي في البناءات الضرورية الحيوية و الاستغلالات الفلاحية والبناءات ذات المنفعة العمومية و في جميع الأحوال أن تندرج في مخطط شغل الأراضي.

لكن مرة أخرى نصطدم بمصطلح المنفعة العمومية ذلك أنه مصطلح مرن لا يمكن حصره أو وضع مفهوم له، و بالتالي يعتبر هذا الأخير مخرج للإدارة يمكنها من إنشاء ما تشاء من منشآت تحت مسمى المنفعة العمومية على حساب الأراضي الفلاحية، وهذا ما يتعارض مع التنمية المستدامة.

كمال تم إلغاء قانون الثورة الزراعية بموجب المادة 75 من قانون التوجيه العقاري 25/90 ومن خلال هذا النص، تم التراجع نهائيا عن الثورة الزراعية، وتجسيدا لذلك استبعد من الصندوق الوطني للثورة الزراعية الأراضي الفلاحية أو الأراضي ذات الوجهة الفلاحية التي حافظت على طابعها الفلاحي وأبقاها القانون ملكا لملاكها الأصليين الذين لهم الجنسية الجزائرية بشروط عددها المادة 76، غير أن عملية رد الأراضي لملاكها الأصليين قد جاءت بصفة متسارعة وغير مخططة، وهو ما قد ينجر عنه من الناحية العملية خلق بؤر جديدة للتوتر داخل النظام القانوني للعقار الفلاحي والذي يشكو أصلا من فوضى تشريعية وتنظيمية، قد تتعقد أكثر مع تطبيق هذه العملية، مما يولد مشكلة إضافية للقطاع الفلاحي هو في غنى عنها.

و بالفعل تمخض عن سياسة الرد بروز عدة مظاهر سلبية انتقلت أثرها إلى أروقة القضاء، الذي اشتكى منذ البداية من غموض الأحكام القانونية المتعلقة بعملية الرد، حيث يرى مدير التهيئة الريفية و التنظيم العقاري بوزارة الفلاحة أن أحكام الباب الثالث من قانون التوجيه العقاري لم تقرر

في الواقع سوى استرجاع الأراضي الفلاحية المؤممة طبقا للأمر المتعلق بالثورة الزراعية، و بالتالي لم يحل كل النزاعات العقارية بصفة نهائية.

و أمام هذه الفراغات القانونية التي تظهر جليا في بعض مواد القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري، تم تعديل هذا القانون بموجب الأمر رقم 26/95 المؤرخ في 1995/09/25 حيث توسعت عملية الاسترجاع لتشمل أصحاب الأراضي المتبرع بها لصندوق الثورة الزراعية والأراضي الموضوعة تحت حماية الدولة، كما سد المشرع الفراغ القانوني لعملية رد الأراضي المؤممة، بوضع شروط متصلة بشخص المالك من جهة و شروط متصلة بالعقار من جهة أخرى¹⁴. و أمام تفحصنا لهذه الشروط نجد المشرع الجزائري قد أضاف شرط غريب و غير معقول يتمثل في عدم استرجاع الأرض إذا توفرت شروط الاكتساب بالتقادم من طرف المستفيد، هذا الشرط مخالف لأحكام المادتين 813 و 689 من القانون المدني لأن المستفيدين يحوزون الأرض بموجب سند لا يخول لهم حتى الاكتساب بالتقادم أصلا، فضلا عن أن الأرض كانت ملك للدولة ومحمية بقاعدة عدم جواز الاكتساب بالتقادم وهذا ما أكدته التعليلة الوزارية المشتركة المؤرخة في 24 فيفري 1996 رقم 80 الموقعة من طرف الوزير المنتدب للميزانية ووزير الفلاحة، أكدت على عدم مطابقة هذه المادة للقواعد العامة التي نظمها القانون المدني . وحثت مديرية أملاك الدولة على التصدي لتطبيقهما أمام القضاء¹⁵

الفرع الثاني: تسريع عمليات التطهير العقاري وسيلة لتحرير المعاملات الواردة على العقار الفلاحي

لا يمكن الحديث عن تكريس حق الملكية العقارية الخاصة ورفع احتكار الدولة من المعاملات العقارية دون البحث المستعجل عن أدوات و وسائل قانونية من شأنها أن تساهم في تطهير الملكية العقارية، لذلك وجب معالجة تأخر عملية المسح العام للأراضي التي تعد العمود الفقري لإنجاح أية سياسة عقارية، إلى جانب ذلك خلق وسائل بديلة من شأنها أن تساهم في تطهير الملكية العقارية.

إن دخول الجزائر اقتصاد السوق وما يتطلب ذلك من استثمارات، يقتضي لزوما وجود عقارات لها سندات، فأفاق التطور مرهون بصورة مطلقة على وجود قاعدة مادية تقنية وقانونية للعقار، لذلك

أمام النتائج الهزيلة التي سجلتها عمليات المسح وقصور عقود الشهرة كآلية لتطهير الملكية العقارية الخاصة الذي أسىء استعمالها ميدانيا لأسباب وعوامل متعددة، بادر المشرع الجزائري بسن شهادة الحياة كسند اسمي يتيح للمستفيدين حق التملك في المستقبل بموجب المادة 39 من قانون التوجيه العقاري.

غير أن شهادة الحياة كآلية اكتساب الملكية العقارية كان لها دور محدود في تطهير الملكية العقارية طالما أنها لم تتضمن كل خصائص الملكية، كل هذا دفع المشرع الجزائري إلى التفكير إلى بحث آليات جديدة من شأنها أن تساهم في استقرار الوضعية المتأزمة للوعاء العقاري، وذلك بتسليم الملاك والحائزين بلا سند، في المناطق التي لم يشملها المسح العام للأراضي عقود وسندات ملكية.

وبالفعل تم ذلك بموجب القانون 07-02 المؤرخ في 2007/02/27 المتضمن تأسيس إجراء لمعaine حق الملكية العقارية وتسليم سندات الملكية عن طريق تحقيق عقاري، حيث يقلص من أجل مسح الأراضي العام في المرحلة القادمة، ويهيئ تعامل أكثر لحاملي هذه السندات الجديدة مع مختلف المؤسسات المالية والجهات الإدارية والقضائية بما يفيد تجسيد مختلف المشاريع الاستثمارية والاقتصادية لهذه المرحلة.

حيث نصت المادة 04 من القانون 07-02 على أنه: "يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي يمارس حياة على عقار سواء بنفسه مباشرة أو بواسطة شخص آخر أو يحوز سند ملكية كما هو مبين في المادة 02 أعلاه أن يطلب فتح تحقيق عقاري لمعaine ملكيته وتسليم عقد الملكية". وما يلاحظ من خلال نص المادة 04 أعلاه أن المسألة جوازية فعبارة يمكن، تفسر على أن التحقيق العقاري يتم بمبادرة من طرف الأشخاص سواء كانت عامة أو خاصة وبالتالي فإن الهيئات المخولة بهذه العملية لا يمكنها أن تلزم الأشخاص بعملية التحقيق العقاري، هذا ما يساهم إلى حد ما في تعطيل عملية التحقيق العقاري، كما أن هذا القانون منح صلاحيات واسعة للمحافظة العقارية ويتضح ذلك جليا من خلال نص المادة 16، أين يقوم المحافظ العقاري بشهر الحقوق المعaine أثناء التحقيق العقاري رغم وجود سند ملكية مشهر للغير على العقار أو الحق المعيني بالمعaine، كما أن المحافظ العقاري يقوم بتحريك الدعوى العمومية بموجب المادة 18 من نفس القانون دون باقي المتضررين من هذه العملية.

كان من المفروض أن تترك مباشرة الدعوى العمومية وفقا للقواعد العامة لقانون الإجراءات الجزائية وما يجب أن نشير إليه أن هذا القانون ساهم إلى حد ما في تطهير الملكية العقارية، غير أنه لا يمكن الحديث عن تحقيق تطهير عقاري شامل دون تنظيم وتفعيل مهنة التوثيق والحد من

المعاملات العرفية وبالفعل تم ذلك بموجب القانون 06-02¹⁷ المتضمن مهمة التوثيق في إطار السياسة العامة لإصلاح العدالة والمهن المرتبطة بها، وذلك من أجل إعطاء دور أكثر فاعلية للموثقين، وتوسيع دائرة تدخله في الاستثمار الخاص وتأسيس سوق عقارية حرة، ذلك لما يضمنه العقد الموثق من استقرار في التعامل العقاري، إلى جانب ذلك فتح المجال للممارسة الحرة لمهنة الخبير العقاري، لما يلعبه من دور في مجال النشاط العقاري وتفعيل عملية مسح الأراضي.

حيث بقي القطاع الفلاحي مهمش ومفتقر لمتطلبات التنمية، وغياب التجهيزات الضرورية حيث أدت هذه الوضعية إلى انتشار البطالة في الريف وظهور الفقر، مما أدى إلى نزوح السكان من قراهم إلى المدن ليزداد النزوح في سنوات العشرية السوداء التي عرفت الجزائر حيث تم الاستقرار على حواف المدينة، هروبا من حالة اللاأمن التي كانت تعرفها الأرياف والتي أدت إلى انتشار ظاهرة البيوت القصديرية أو الفوضوية في داخل المدن وعلى حوافها.

لكن بعد أن تجاوزت الجزائر المرحلة الحرجة التي عاشتها وقصد النهوض بالقطاع الفلاحي ومن ثم المجال الريفي، وجهت سياسة جديدة تهدف إلى تطوير الفلاحة وجعلها قاعدة متينة في الاقتصاد الوطني، فبادرت في شهر سبتمبر من سنة 2000 بوضع المخطط الوطني للتنمية الفلاحية (PNDA) الذي يعتبر مشروعا طموحا يندرج ضمن مسعى الدولة للنهوض بالقطاع الفلاحي وديناميكية العالم الريفي، مروراً بتحقيق تنمية مستدامة¹⁸، حيث ترك هذا المخطط حرية للنشاط الفلاحي والتسيير وبذلك فهو أول خطوة موجهة للقطاع الفلاحي في ظل سياسة ليبرالية، إذ وضع هذا المخطط جملة من البرامج تهدف إلى تحقيق ظروف معيشية جيدة للسكان تسمح لهم بالاستقرار في الأرياف.

وفي أكتوبر سنة 2006 تم تبني سياسة التجديد الريفي من طرف رئيس الجمهورية متبوعا بإعداد تنفيذ برنامج لدعم التجديد الريفي بالنسبة للمرحلة 2007-2013، وبالتالي يوضع هذا الأخير رؤية جديدة لهيئة أقاليم متوازنة ومتكاملة تعتمد على التقرب من سكان الفضاءات القروية ومرافقتهم لإنشاء ديناميكية وطرق عمل تبني وفق مبادرات وأفكار كافة الفاعلين في هذه المناطق.

الفرع الثالث: عقد الامتياز

لقد حاول المشرع الجزائري مرة أخرى إعادة هيكلة وتنظيم استغلال الأراضي الفلاحية والعمل على تفادي السلبات السابقة، فأصدر القانون رقم 10-03 المؤرخ في 15 أوت 2010 المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة بالدولة، فأحدث نظام الامتياز الفلاحي الذي مهد له قبل ذلك قانون التوجيه الفلاحي رقم 08-16 المؤرخ في 03 أوت 2008¹⁹

وقد نصت المادة 4 من القانون رقم 10-03 الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة على: « الامتياز هو العقد الذي تمنح بموجبه الدولة شخصا طبيعيا من جنسية جزائرية يدعى في صلب النص "المستثمر صاحب الامتياز"، حق استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة وكذا الأملاك السطحية المتصلة بها، بناء على دفتر شروط يحدد عن طريق التنظيم، لمدة أقصاها أربعون (40) سنة قابلة للتجديد مقابل دفع إتاوة سنوية، تضبط كيفيات تحديدها وتحصيلها وتخصيصها بموجب قانون المالية».

إنَّ حق الامتياز من الحقوق العينية المتفرعة عن حق الملكية يخول لصاحبه استغلال العقار المنتفع به و حق الامتياز حق عيني يمكن رهنه كضمان لأي قرض عملا بأحكام المادة 12 من قانون 10-03، غير أن ابل لا تعترف إلا بحق الملكية كضمان للتسديد، كما أن العقد المنشئ لهذا الحق يسجل و يشهر أمام المحافظة العقارية المختصة عملا بأحكام المادة 08 من نفس القانون ونصت المادة الثانية من القانون نفسه على أن مجال تطبيق هذا القانون يكون منحصرًا ومنصبا أساساً على الأرض، وعلى الأملاك السطحية للأراضي الفلاحية التي كانت خاضعة للقانون رقم 87-19، أي بمفهوم المستثمرات الفلاحية الجماعية والفردية

فالمشرع الجزائري رخص لصاحب الامتياز التنازل عن حق الامتياز إلا انه قيده بإجراءات ومحددة فأعطى حق الشفعة لباقي أعضاء المستثمرة الفلاحية طبقا لنص المادة 15 من القانون رقم 10-03 كما يعد حق الامتياز حق عيني عقاري قابل للتوريث و هذا طبقا لنص المادة 13 من القانون 10-03 بانتقال التوريث للورثة ذكورا أم إناثا و لهم مدة سنة ابتداء من تاريخ وفاة مورثهم المستثمر صاحب الامتياز .

كما لا يمكن للشخص المعنوي الاستفادة من أحكام هذا القانون، ومرجع ذلك لكون الامتياز يعد امتدادا للمستثمرات الفلاحية السابقة والتي يشترط فيها ضرورة الاستغلال المباشر والجماعي للأراضي الفلاحية للشخص الجزائري الجنسية، وهذا مالا يمكن تطبيقه على الأشخاص المعنوية لعدم تماثيه مع طبيعة الشخص المعنوي حيث تنص المادة 1/22 بقولها " يجب على المستثمرين أصحاب الامتياز إدارة مستثمراتهم الفلاحية مباشرة وشخصيا "، كما أكدت على ذلك أيضا المادة 23 من القانون 03/10 على أنه " يجب القيام بتسيير واستغلال وحماية الأراضي الفلاحية والأموال السطحية الملحقة بها الممنوح امتيازها بصفة منتظمة ودائمة ومطابقة لأحكام التشريع المعمول به ولأحكام هذا القانون " .

وتأكيدا على وجوب المشاركة الفعلية في أعمال المستثمرة نص المشرع في المادة 14 من القانون 03/10 على أنه يجب التنازل عن الحصة في حال عجز المستثمر المستفيد أو بلوغ المستثمر العضو سن التقاعد وبالتالي لا يستطيع مباشرة الأعمال بنفسه

لقد سمح المشرع الجزائري في اطار القانون رقم 10-03 على تكوين مستثمرات فلاحية فردية مع مراعاة النجاعة الاقتصادية للمستثمرة الفلاحية، حيث يمكن للمستثمرة صاحب الامتياز في المستثمرة الفلاحية المتعددة الاعضاء ان يختار تشكيل مستثمرة فردية وبالتالي الخروج من الشروع، وبالتالي يتعين عليه تقديم طلب ذلك الى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية .

إن تطبيق المادة 30 من القانون رقم 10-03 وكذا المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 10-326 ينتج عن إشكال قانوني، ففيما يخص إنهاء العلاقة العقدية لأعضاء المستثمرة الفلاحية، حسب نص المادتين يطبق جزاء إسقاط حق الانتفاع الدائم على كل عضو في مستثمرة فلاحية حائزا عقدا رسميا مشهرا، أو قرارا من الوالي، وهذا ما يخالف القواعد العامة حيث لا يمكن إسقاط الحقوق المشهورة إلا بحكم قضائي، الأمر الذي قد يؤدي بالمستفيدين المخاطبين بهذا القرار إلى اللجوء مباشرة إلى القضاء للطعن في شرعية القرار الصادر عن الوالي بمناسبة إسقاط حقوق المستفيدين

لم يأتي المشرع الجزائري بأحكام جديدة تختلف عن حق الانتفاع الدائم في إطار القانون 19/87، الجديد أنه جعل العقد مؤقت لمدة اربعين سنة بعد ان كان مؤبد، كم اعطى الحق للإدارة في فسخ العقد دون اللجوء إلى القضاء.

خاتمة:

إن الاهتمام بالمجال الريفي، يتطلب الوعي بالقيمة الحقيقية للوعاء العقاري غير أن هذا الأخير يعاني الفوضى والتهميش وسوء الاستغلال، وغياب التجهيزات الضرورية حيث أدت هذه الوضعية إلى انتشار البطالة في الريف وظهور الفقر.

ومرد ذلك يعود بالدرجة الأولى إلى التضارب الصارخ الذي ميز كل مرحلة من مراحل تنظيم الملكية العقارية الفلاحية فالانتقال من النهج الاشتراكي إلى النهج الرأسمالي أثر على التطور الإيجابي للقوانين، لذلك من الصعوبة الحديث عن النهوض بالقطاع الفلاحي وقاعدته تعاني من الهشاشة والفوضى العارمة.

إن القيود الواردة على الملكية العقارية الفلاحية الخاصة من خلال التوسع غير المدروس على حساب هذه الأخيرة، في ظل غياب استراتيجية واضحة للتنمية الفلاحية، وتقزيم وتهميش دور الفلاح في عملية التنمية الفلاحية كان سببا في خلق أزمة العقار الفلاحي.

وقصد النهوض بالقطاع الفلاحي ومن تم المجال الريفي، وجب على السلطات العمومية وضع سياسة جديدة تهدف إلى تطور الفلاحة وجعلها قاعدة متينة في الاقتصاد الوطني من خلال:

- تسريع عمليات التطهير العقاري، من خلال معالجة تأخر عملية المسح العام للأراضي، التي تعد العمود الفقري لإنجاح أي سياسة عقارية.
- رد الاعتبار للملكية الفلاحية الخاصة من خلال رفع احتكار الدولة للمعاملات العقارية وتفعيل حقيقي لمهنة التوثيق وخلق آليات بديلة لتطهير الملكية العقارية الفلاحية الخاصة.
- وضع مخططات وطنية للتنمية، مبنية على حرية النشاط الفلاحي والتسيير، تهدف إلى تحقيق ظروف معيشية جديدة للفلاح حتى تسمح له بالاستقرار في الأرياف.

- - التقرب من الفلاحين ومرافقتهم لإنشاء ديناميكية وطرق عمل تبين وفق مبادرات وأفكار كافة الفاعلين في المجال الفلاحي، للنهوض بالقطاع الفلاحي، تحقيقا للتنمية المستدامة.
- - ان الاقتصار على الشراكة مع المستثمر الوطني لاستغلال العقار الفلاحي التابع للدولة حسب نص المادة 21 من القانون 10-03 السابقة الذكر يحتاج الى مراجعة، لذلك وجب الحال فتح المجال للشراكة مع المستثمر الأجنبي بخبراته التقنية والفنية الشيء الذي يمكن الجهات المعنية تطوير القطاع الفلاحي و تحقيق الاكتفاء الذاتي.

قائمة الهوامش

- 1- حازم عزوي، آليات تطهير الملكية العقارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العقاري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، سنة 2009-2010، ص06.
- 2- القانون رقم 18/83 المؤرخ في 13 أوت 1983، المتعلق بحيازة الملكية الفلاحية، الجريدة الرسمية، العدد 34، لسنة 1983.
- 3- المرسوم رقم 15/64، المؤرخ في 20/01/1964، المتعلق بحرية المعاملات، الجريدة الرسمية، العدد 07، سنة 1964.
- 4- عجة الجيلالي، أزمة العقار الفلاحي ومقترحات تسويتها، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2005، ص35.
- 5- المرسوم رقم 83-352 الذي يبين إجراءات التقادم المكسب، وإعداد عقد الشهرة المؤرخ في 21 ماي
- 6- القانون رقم 02/07 المؤرخ في 27/08/2007، المتضمن تأسيس إجراءات لمعينة حق الملكية وتسليم سندات الملكية عن طريق تحقيق عقاري، الجريدة الرسمية، العدد 05، سنة 2007.
- 7- عبد الحفيظ بن عبيدة، إثبات الملكية العقارية والحقوق العينية العقارية، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر. سنة 2011، ص111.
- 8- حميد باشا عمر، دراسات قانونية مختلطة، دار هومة للطباعة والنشر، سنة 2012، ص150.
- 9- محمودي عبد العزيز، آليات تطهير الملكية العقارية في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2013، ص203.
- 10- القانون رقم 87-19 المؤرخ في 8 ديسمبر 1987 المتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأُملاك الوطنية و تحديد حقوق المنتجين و واجباتهم الجريدة الرسمية لسنة 1987 عدد 50(ملغى)
- 11- القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتضمن التوجيه العقاري، ج. ر.، العدد، 49، سنة 1990.
- 12- عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، ص23.
- 13- الأمر رقم 58/75 المتضمن القانون المدني، ج. ر.، العدد 78، سنة 1975.

- 14- الأمر رقم 26/95 المؤرخ في 26 سبتمبر 1995، المعدل والمتمم للقانون رقم 25/90، ج.ر، العدد 55، سنة 1995
- 15- حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومة للطباعة و النشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2004، ص 13.
- 16- عبد الغاني بوزيتون،، المسح العقاري في تثبيت الملكية العقارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الأخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، سنة 2009/2010، ص 172.
- 17- القانون 06-02 المؤرخ في 20-02-2006 المتضمن مهنة التوثيق، ج. ر، العدد 14، سنة 2006.
- 18-Cherif ouzani, agriculture un secteur qui revient de loin, article publié dans la revue jaune afrique, N° 2466 du 13 au 19-04-2008 page 67.
- 19- القانون رقم 10-03 المؤرخ في 15 أوت 2010 المحدد لشروط وكميافيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة بالدولة، ج. ر، العدد 46، سنة 2010.