

جامعة سعيدة، الدكتور مولاي الطاهر



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قانون عام

النظام القانوني لاستغلال العقار الفلاحي في التشريع الجزائري

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماستر في الحقوق والعلوم السياسية
تخصص: دولة ومؤسسات

تحت إشراف الأستاذة:
أ.د- دحمان حمادو

من إعداد الطالبين:
- عداوي خليفة

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور	أستاذ التعليم العالي	جامعة -سعيدة- الدكتور مولاي الطاهر	رئيسا
الدكتورة: دحمان حمادو	أستاذ محاضر -ب-	جامعة -سعيدة- الدكتور مولاي الطاهر	مشرفا ومقررا
الدكتور	أستاذ التعليم العالي	جامعة -سعيدة- الدكتور مولاي الطاهر	عضوا

السنة الجامعية: 2025_2026م

جامعة سعيدة، الدكتور مولاي الطاهر



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قانون عام

النظام القانوني لاستغلال العقار الفلاحي في التشريع الجزائري

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماستر في الحقوق والعلوم السياسية
تخصص: دولة ومؤسسات

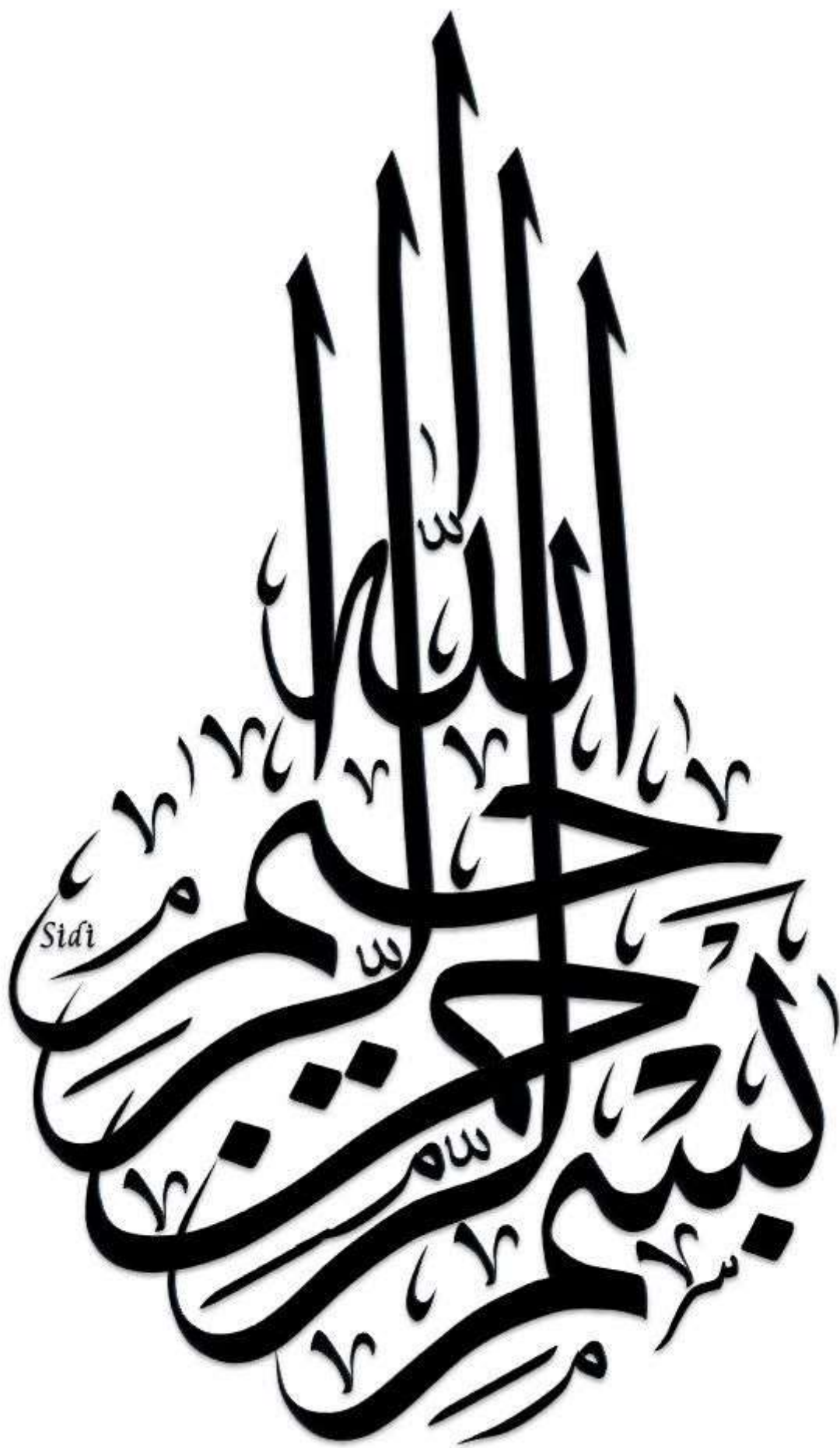
تحت إشراف الأستاذة:
أ.د- دحمان حمادو

من إعداد الطالبين:
- عداوي خليفة

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور	أستاذ التعليم العالي	جامعة -سعيدة- الدكتور مولاي الطاهر	رئيسا
الدكتورة: دحمان حمادو	أستاذ محاضر -ب-	جامعة -سعيدة- الدكتور مولاي الطاهر	مشرفا ومقررا
الدكتور	أستاذ التعليم العالي	جامعة -سعيدة- الدكتور مولاي الطاهر	عضوا

السنة الجامعية: 2025_2026م



الشكر والتقدير

الحمد والشكر لله حي القيوم أولا وأخيرا وامثالا لقوله صلى الله عليه وسلم:

"من لا يشكر الناس لا يشكر الله"

أتوجه بجزيل الشكر والجميل العرفان للأساتذة التي تكرمت بقبول لإشراف على هذه المذكرة وعلى جميع التوجيهات والملاحظات والنصائح.

وأقدم بالشكر الجزيل إلى صاحب الفضل الكبير الأستاذ المشرف دحمان حمادو، وأشكره على مساهمته الفعالة وجهده الكبير في توجيهنا وصبره علينا حتى تمكنا من إتمام هذا العمل. والشكر موصول إلى كل من أفادني في إتمام هذا العمل بارك الله فيكم جميعا.

الإهداء

إلى من كان دعاؤهما سرّ نجاحي، وإلى من غرسا في نفسي قيمة الاجتهاد
والطموح، والديّ العزيزين حفظهما الله وأدام فضلهما، أهدي هذا العمل
المتواضع عرفاناً بتضحياتهما التي كانت النور الذي أنار طريقي في مسيرتي
العلمية. كما أهديه إلى أساتذتي الأفاضل الذين لم يخلوا عليّ بعلمهم وتوجيههم،
وإلى كل من ساندني ووقف إلى جانبي بكلمة طيبة أو دعم صادق. أهدي ثمرة
هذا الجهد بكل فخر وامتنان، راجياً أن يكون خطوة نحو مستقبل أفضل وعلم
يُنتفع به.

"عدادي خليفة"

قائمة المختصرات

المختصرات	الدلالة
ج.ر.ج.ج:	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
ع:	العدد
ص ص:	صفحات متعددة
مج:	المجلد
د.ط:	دون طبعة
ط:	طبعة
ج:	جزء
ص:	الصفحة

مقدمة

من أهم الموارد الاستراتيجية التي تقوم عليها التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، هو العقار الفلاحي، لما له من دور أساسي في تحقيق الأمن الغذائي، وضمان الاستقرار الاجتماعي، والمساهمة في الناتج الوطني. وقد أولى المشرع الجزائري اهتماما خاصا بالعقار الفلاحي، باعتباره جزءا من الأملاك الوطنية ذات الطابع الحساس، فعمل على تنظيمه من خلال منظومة قانونية متكاملة تهدف إلى حماية طابعه الفلاحي وضمان استغلاله الاستغلال الأمثل.

وقد عرف النظام القانوني للعقار الفلاحي في الجزائر تطورا ملحوظا، تأثر بالتحولات السياسية والاقتصادية التي عرفتھا الدولة، خاصة بعد الاستقلال، حيث انتقل من نظام الاستغلال الجماعي إلى نظام الامتياز كآلية حديثة تهدف إلى تشجيع الاستثمار الفلاحي وتحقيق النجاعة الاقتصادية، مع الحفاظ على ملكية الدولة للأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية.

ويمكن القول إن الأرض الفلاحية في الفكر القانوني والاقتصادي الجزائري أكثر من مجرد عقار بسيط؛ إنها "ثروة وطنية" سيادية، والركيزة الجوهرية التي تراهن عليها الدولة لتحقيق استقلالها الاقتصادي والغذائي.

إن النظام القانوني الذي يحكم استغلال هذه الأراضي ليس مجرد مجموعة من القواعد الجامدة، بل هو انعكاس لسياسة الدولة وتطور نظرتها للملكية والإنتاج، حيث يتقاطع فيه القانون الإداري مع القانون المدني وقانون الاستثمار ليشكلوا معا "المنظومة العقارية الفلاحية".

لقد عرفت الجزائر منذ استقلالها مسارا تشريعا شائكا في تسيير عقارها الفلاحي، بدأ برغبة الدولة في بسط هيمنتها المطلقة عبر أنظمة "التسيير الذاتي" و"الثورة الزراعية" ذات الطابع الاشتراكي، حيث كانت الدولة هي المالك والمسير في آن واحد. ومع مطلع الثمانينات والتسعينات، وتماشيا مع التحولات العالمية نحو اقتصاد السوق، بدأ المشرع الجزائري رحلة البحث عن صيغة تمنح "الأمان القانوني" للمستغل دون التفريط في رقبة الأرض، وهو ما تجلّى في القانون 87-19 الذي كرس حق الانتفاع الدائم، ثم استقر أخيرا في القانون 10-03 الذي أدخل نظام "الامتياز الفلاحي" كآلية عصرية تعطي للمستغل

"حقا عينيا" يسمح له بالاستثمار الحقيقي والرهن والشراكة.¹

¹ القانون رقم 87-19 المؤرخ في 17 ربيع الثاني عام 1408 الموافق 08 ديسمبر سنة 1987، يضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية ويحدد حقوق المنتجين وواجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع 50، الصادرة بتاريخ 09 ديسمبر 1987.

وبالنظر إلى الإطار القانوني الأساسي لهذه الدراسة، فإن موضوع استغلال العقار الفلاحي يستند بصفة خاصة إلى القانون رقم 08-16 المؤرخ في أول شعبان عام 1429 الموافق 03 أوت سنة 2008، المتضمن التوجيه الفلاحي، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 10 أوت سنة 2008²، وإلى القانون رقم 10-03 المؤرخ في 05 رمضان عام 1431 الموافق 15 أوت سنة 2010³، المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 18 أوت سنة 2010. كما يشكل المرسوم التنفيذي رقم 10-326 المؤرخ في 23 ديسمبر سنة 2010، المحدد لكيفيات تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، الإطار التنظيمي التطبيقي لهذا النظام.⁴

أهمية الدراسة:

أهمية هذا الموضوع في رحاب كلية الحقوق، وتحديدًا في تخصص "دولة ومؤسسات"، تنبع من كونه يجسد دور الدولة بصفقتها "سلطة ضبط" و"سلطة إدارة"؛ فهي التي تمنح الحق في الاستغلال، وهي التي تضع دفاتر الشروط، وهي التي تراقب وتفتش، وهي التي تسحب هذا الحق في حال الإخلال بالتزامات المصلحة العامة. إنها دراسة للعلاقة بين الإدارة المركزية والمحلية وبين الفرد المستثمر في أرض تظل ملكيتها الأصلية للدولة.

² القانون رقم 08-16 المؤرخ في أول شعبان عام 1429 الموافق 03 غشت سنة 2008، يتضمن التوجيه الفلاحي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 10 غشت سنة 2008 .

³ القانون رقم 10-03 المؤرخ في 05 رمضان عام 1431 الموافق 15 غشت سنة 2010، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 18 غشت سنة 2010 .

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 10-326 المؤرخ في 17 محرم عام 1432 الموافق 23 ديسمبر سنة 2010، يحدد كيفيات تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 79، الصادرة سنة 2010 .

أسباب اختيار الموضوع (الدوافع):

• **الأسباب (الدوافع) الذاتية:** تتمثل الدوافع الذاتية لاختيار هذا الموضوع في الرغبة الشخصية في دراسة أحد المواضيع القانونية المرتبطة مباشرة بواقع الدولة والمجتمع، خاصة وأن العقار الفلاحي يعد من المسائل الحيوية التي تلامس التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما أن ارتباط الموضوع بتخصص "دولة ومؤسسات" زاد من الاهتمام به، باعتباره يعكس كيفية تدخل الدولة في تنظيم الملكية العقارية الفلاحية وضبط استغلالها. كما أن البحث في هذا الموضوع يسمح بتوسيع المعارف القانونية حول نظام الامتياز الفلاحي، وفهم العلاقة القائمة بين الإدارة والمستغلين في إطار حماية الأملاك الوطنية.

• **الأسباب (الدوافع) الموضوعية:** أما الدوافع الموضوعية فتعود إلى الأهمية الكبيرة التي يكتسبها العقار الفلاحي في الجزائر، باعتباره وسيلة أساسية لتحقيق الأمن الغذائي وتشجيع الاستثمار الفلاحي، إضافة إلى كثرة الإشكالات القانونية والعملية التي يطرحها نظام استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة، خاصة ما يتعلق بمنح حق الامتياز، ومراقبة مدى احترام المستغلين لالتزاماتهم، وتسوية المنازعات الناتجة عن الاستغلال. كما أن التطور التشريعي الذي عرفه هذا مجال، لا سيما الانتقال من حق الانتفاع الدائم إلى عقد الامتياز، يجعل من الموضوع مجالا مهما للدراسة والتحليل من الناحية القانونية والمؤسسية.

إشكالية الدراسة والتساؤلات الفرعية

وعلى ضوء ما سبق، يمكن طرح الإشكالية المحورية التالية: إلى أي مدى استطاع المشرع الجزائري من خلال "نظام الامتياز الفلاحي" والآليات المؤسسية المستحدثة، إيجاد توازن حقيقي بين حماية الملكية الوطنية للعقار الفلاحي وبين منح ضمانات وحقوق استثمارية قوية للمستغلين؟

لقد استدعت هذه الإشكالية التساؤلات الآتية:

• ما هي الخصائص القانونية التي تجعل العقار الفلاحي خاضعا لنظام "قانوني استثنائي" يختلف عن العقار الحضري؟

- كيف تطورت الفلسفة التشريعية في الجزائر من "حق الانتفاع" إلى "عقد الامتياز"، وما هي الطبيعة القانونية لهذا العقد؟
- ما هي الصلاحيات والآليات التي تمتلكها مؤسسات الدولة (الولاية، البلدية، الديوان الوطني للأراضي الفلاحية) لمتابعة المستغل ميدانياً؟

منهج الدراسة المعتمد

تطلبت طبيعة هذا الموضوع والوصول إلى إجابات دقيقة حول الإشكالية المطروحة، الاعتماد على **المنهج التحليلي الوصفي**، وذلك من خلال وصف وتفكيك النصوص التشريعية والتنظيمية المؤطرة للعقار الفلاحي في الجزائر وتحليل مضمونها لمعرفة مدى كفايتها ومرونتها، كما تم الاستعانة **بالمنهج التاريخي** لتتبع المسار والتحولات التشريعية والسياسية الشائكة التي مر بها تسيير العقار الفلاحي منذ استقلال الجزائر وصولاً إلى نظام الامتياز الحالي.

صعوبات البحث

ومن بين الصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذا البحث المتواضع ضيق الوقت وقلة المراجع خاصة الكتب الجزائرية المتخصصة في النظام القانوني لاستغلال العقار الفلاحي.

خطة الدراسة

وقد بدأنا هذه الدراسة بمبحث تمهيدي: ماهية العقار الفلاحي وتطوره التشريعي. وقسمنا هذه الدراسة إلى فصلين أساسيين، وفقاً للخطة التالية:

- **الفصل الأول:** النظام القانوني لاستغلال العقار الفلاحي وآليات تدخل الدولة.
- **الفصل الثاني:** دور المؤسسات والرقابة على استغلال العقار الفلاحي وتسوية المنازعات المتعلقة

به.

مبحث تمهيدي: ماهية العقار الفلاحي وتطوره التشريعي

إن الخوض في غمار النظام القانوني لاستغلال العقار الفلاحي يستوجب أولاً الإحاطة بالوعاء محل الدراسة فالعقار الفلاحي في الجزائر يخضع لخصوصية مزدوجة؛ فهو من جهة "عقار" محكوم بالقواعد العامة للقانون المدني، ومن جهة أخرى "أداة اقتصادية" خاضعة لقوانين استثنائية (قانون توجيهي، قانون أملاك وطنية) كما أن فهم الواقع الحالي يتطلب قراءة في الذاكرة التشريعية التي صاغت هذا النظام عبر مراحل تاريخية متلاحقة، كما تستوجب دراسة النظام القانوني لاستغلال العقار الفلاحي، أولاً ضبط المفاهيم الأساسية، فالعقار الفلاحي ليس مجرد وعاء مادي، بل هو كيان قانوني خاضع لقواعد استثنائية تميزه عن العقارات الحضرية أو الصناعية كما أن فهم واقع الاستغلال الحالي لا يستقيم دون قراءة في التاريخ التشريعي الجزائري.

المطلب الأول: مفهوم العقار الفلاحي

يهدف هذا المطلب إلى ضبط المصطلحات القانونية والفقهية، وتمييز الأرض الفلاحية عن غيرها من الأوعية العقارية التي قد تتداخل معها في الوظيفة أو الموقع ويرتكز على تحديد الدلالات اللفظية والقانونية للعقار الفلاحي، مع بيان المعايير التي استند إليها المشرع لتمييزه عن الأوعية العقارية الأخرى

الفرع الأول: التعريف الفقهي والقانوني للعقار الفلاحي

1 - التعريف الفقهي: يرى الفقه القانوني أن العقار الفلاحي هو كل مساحة ترابية تخصص للإنتاج النباتي أو الحيواني، وتتميز بكونها "عقاراً بطبيعته" مخصصاً لخدمة الاقتصاد الزراعي ويؤكد الفقهاء على أن صفة "الفلاحي" تلتصق بالأرض بناءً على **معياري التخصيص**؛ أي أن الغرض من استغلالها هو الذي يحدد طبيعتها القانونية وليس مجرد موقعها الجغرافي.

إن الفقه القانوني ذهب إلى اعتبار العقار الفلاحي كل أرض تخصص للإنتاج النباتي أو الحيواني، وتتميز بكونها "عقاراً بطبيعته" وفق القواعد العامة للقانون المدني⁵. وقد ركز الفقهاء على **المعيار**

⁵ حمدي باشا عمر، العقار الفلاحي، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2، 2015، ص 24

الوظيفي، أي أن الأرض تكتسب صفتها الفلاحية من خلال النشاط الذي يمارس فوقها أو الذي أعدت له، بغض النظر عن طبيعة تربتها في بعض الأحيان⁶.

وذهب الفقه إلى تعريف العقار الفلاحي باعتباره كل أرض صالحة للزراعة أو مخصصة لنشاط فلاحي، سواء تعلق الأمر بزراعة الحبوب، أو الأشجار المثمرة، أو تربية الحيوانات، أو أي نشاط مرتبط بالإنتاج الفلاحي ويرى بعض الفقهاء أن المعيار الأساسي في تحديد العقار الفلاحي هو الغرض من الاستغلال وليس الموقع أو الشكل.

2 - التعريف القانوني: عرف المشرع الجزائري العقار الفلاحي في المادة الثانية من القانون 90-25 المتضمن القانون التوجيهي العقاري بأنه: "الأراضي التي تنتج عادة إنتاجا نباتيا أو حيوانيا، والأراضي الصالحة للفلاحة، وكذا الأراضي التي تخصص للفلاحة"⁷ كما وسع المشرع هذا المفهوم ليشمل العقارات بالتخصيص كالمخازن والمنشآت الملحقة بالأرض والتي تخدم الغرض الزراعي⁸. فقد عرف المشرع الجزائري العقار الفلاحي ضمنا من خلال النصوص المنظمة للأمولاك الوطنية والتوجيه الفلاحي⁹، حيث نص قانون التوجيه الفلاحي على أن العقار الفلاحي يشمل الأراضي المخصصة للنشاط الفلاحي بمختلف أنواعه، والتي تدخل ضمن الأملاك الوطنية أو الملكية الخاصة¹⁰.

الفرع الثاني: تمييز العقار الفلاحي عن غيره من العقارات

يتميز العقار الفلاحي بخصوصية الحماية القانونية، حيث يمنع المشرع تحويل وجهته الفلاحية إلا بقرار مركزي سيادي، وهو ما يميزه عن العقار الحضري الذي يخضع لقواعد التهيئة والتعمير ويهدف للسكن،

⁶ محمدي زواوي، المحاضرات في القانون العقاري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 42

⁷ المادة 02 من القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتضمن القانون التوجيهي العقاري، ج.ج.ج. ع 49، الصادرة في 21 نوفمبر 1990

⁸ ليلي زروقي، المنازعات العقارية، دار هومة، الجزائر، ط3، 2012، ص 38

⁹ المادتان 06 و 14 من القانون رقم 08-16 المؤرخ في أول شعبان عام 1429 الموافق 03 أوت سنة 2008، المتضمن التوجيه الفلاحي، ج.ج.ج. ع 46، الصادرة في 10 أوت سنة 2008.

¹⁰ عبد القادر عودة، المدخل إلى القانون المدني، ط4، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 45-48.

بينما العقار الفلاحي يحمي مبدأ "الاستدامة الزراعية"¹¹ كما يختلف عن الأملاك الغابية التي تخضع لقانون الغابات وتديرها هيئات متخصصة، بينما يوجه العقار الفلاحي للإنتاج الغذائي المباشر¹².

تعد عملية التمييز ضرورية لتحديد القانون الواجب التطبيق والجهة الإدارية المختصة بالرقابة:

1- التمييز عن العقار الحضري (المعد للتعمر): العقار الفلاحي يتمتع بـ "الحماية المطلقة" ضد تغيير الوجهة، حيث يمنع تحويله إلى بناء إلا في حالات استثنائية وبمرسوم، بينما العقار الحضري يخضع لقانون التهيئة والتعمر 90-29 ويهدف للتوسع العمراني.

2- التمييز عن الأملاك الغابية: تخضع الغابات لقانون الغابات وتديرها إدارة الغابات، بينما العقار الفلاحي يوجه للإنتاج الغذائي المباشر، وإن كان هناك تقاطع في الأراضي الرعوية والسهبية التي قد تخضع لنظام مزدوج.

3- التمييز عن العقار الصناعي: العقار الصناعي هو وعاء موجه للنشاطات التحويلية، وتتحكم فيه الوكالة الوطنية لضبط العقار، بينما العقار الفلاحي يظل مرتبطاً بـ "الأرض الحية" والإنتاج البيولوجي.

المطلب الثاني: أنواع العقار الفلاحي ودور الدولة في تنظيمه

يتسم النظام العقاري الفلاحي في الجزائر بالازدواجية، نتيجة المسارات التاريخية التي أدت لظهور أراض تابعة للدولة وأراض مملوكة للخواص، ولكل منهما قواعد خاصة في الإدارة والرقابة.

الفرع الأول: العقار الفلاحي التابع للأملاك الوطنية

1 - العقار الفلاحي التابع للأملاك الخاصة للدولة: يقصد بالعقار الفلاحي التابع للأملاك الخاصة للدولة تلك الأراضي التي آلت ملكيتها للدولة بموجب القوانين السيادية، لاسيما الأراضي المسترجعة من الاستعمار أو تلك التي كانت محل تأميم في إطار الثورة الزراعية، وكذا الأراضي التي لم يثبت الخواص ملكيتهم لها أثناء عمليات المسح العام للأراضي¹³، وتتميز هذه الأملاك بأنها تخضع

¹¹ فريدة عيساوي، النظام القانوني للعقار في الجزائر، دار هومة، الجزائر، ط1، 2018، ص 105

¹² بوالصبيح ليلي، الآليات القانونية لحماية العقار الفلاحي في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة قسنطينة 1، 2018، ص 55.

¹³ المادة الأولى من القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 جويلية 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج.ج، ع 44، سنة 2008.

لقواعد القانون العام فيما يخص حمايتها، وقواعد القانون الخاص فيما يخص طرق استغلالها من طرف الأفراد¹⁴.

2 - الطبيعة القانونية للعقار الفلاحي التابع للدولة: تعتبر الطبيعة القانونية لهذه الأراضي طبيعة "استثنائية"؛ فهي أراض غير قابلة للتصرف فيها بالبيع، ولا يجوز كسب ملكيتها بالتقادم المكسب مهما طالت مدة الحيازة، كما أنها غير قابلة للحجز من طرف الدائنين¹⁵. إن الحق الذي تمنحه الدولة للمستغل فوق هذه الأراضي هو "حق عيني عقاري" ناتج عن عقد إداري يسمى "الامتياز"، حيث تبقى "ملكية الرقبة" للدولة، بينما ينتقل "حق الانتفاع والاستغلال" للمستفيد لمدة 40 سنة قابلة للتجديد، وهذا ما يجعلها تختلف جذريا عن الملكية الخاصة التامة¹⁶. وتملك الدولة رقبته ملكية كاملة، والتي آلت إليها بعد الاستقلال (أراضي الكولون) أو عبر التأميم أو الاسترجاع. هذه الأراضي هي محل "عقود الامتياز" الحالية، وتعتبر هذه الأراضي جزءا من "الأملك الخاصة للدولة" ذات الغرض الفلاحي. وتتميز بكونها غير قابلة للحجز أو البيع أو التقادم المكسب. الدولة هنا تتصرف بصفته "مالكا" يمنح "حق استغلال" (امتياز) مقابل إتاوة، مع الاحتفاظ بسلطة الفسخ في حال الإخلال بدفتر الشروط.

الفرع الثاني: العقار الفلاحي الخاص:

إذا كان الجزء الأكبر من الأراضي الفلاحية في الجزائر يقع تحت ملكية الدولة، فإن الملكية الخاصة للعقار الفلاحي تشكل ركيزة أساسية في الهيكل العقاري الوطني. ورغم حماية الدستور لهذه الملكية، إلا أن المشرع أحاطها بقيود خاصة لضمان عدم خروجها عن الغرض الفلاحي، وهو ما يعكس التوازن بين حق الفرد ومصلحة الجماعة في الأمن الغذائي.

1- مفهوم العقار الفلاحي الخاص: يقصد بالعقار الفلاحي الخاص تلك الأراضي المملوكة لأشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص، والتي تثبت ملكيتها بموجب عقود رسمية مشهرة

¹⁴ مجيد خلفوني، نظام الامتياز الفلاحي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، ط1، 2014، ص 52

¹⁵ سعاد بوعلي، الرقابة الإدارية على استغلال الأراضي الفلاحية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 1، 2019، ص 130

¹⁶ المادة 03 من القانون رقم 10-03 المؤرخ في 05 رمضان عام 1431 الموافق 15 أوت سنة 2010، المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملك الخاصة للدولة، ج.ر.ج.ج، ع 46، الصادرة في 18 أوت سنة 2010.

لدى المحافظة العقارية، أو من خلال الدفتر العقاري الناتج عن عمليات المسح العام للأراضي¹⁷. وتتميز هذه الملكية بأنها ملكية تامة (رقبة ومنفعة)، تمنح صاحبها حق الاستعمال، الاستغلال، والتصرف، شريطة الالتزام بالقوانين والتنظيمات المعمول بها، ولا سيما القانون التوجيهي العقاري الذي يضيف عليها صبغة الوظيفة الاجتماعية والاقتصادية¹⁸.

2 - نطاق تدخل الدولة في تنظيم العقار الفلاحي الخاص: لا تمارس الملكية الخاصة للعقار الفلاحي بشكل مطلق، بل تتدخل الدولة لتنظيمها من خلال عدة آليات؛ أولها منع تجزئة الأراضي الفلاحية إلى مساحات صغيرة تخل بمردوديتها الاقتصادية، حيث وضع المشرع حدودا دنيا للمساحة لا يجوز النزول عنها عند القسمة أو البيع¹⁹. كما تتدخل الدولة عبر "حق الشفعة" لمصالح أملاك الدولة في حال بيع عقارات فلاحية خاصة، بالإضافة إلى إمكانية فرض "الاستغلال الإجباري" أو توقيع عقوبات مالية وإدارية على المالك الذي يترك أرضه في حالة إهمال أو بوار لفترة تتجاوز المدد القانونية، وصولا إلى نزع الملكية من أجل المنفعة العامة مقابل تعويض عادل²⁰.

نستخلص من دراستنا لماهية العقار الفلاحي وتطوره التشريعي في الجزائر، أن هذا الوعاء العقاري لم يكن مجرد مساحة ترابية للإنتاج، بل كان وما زال محورا للسيادة الوطنية والأمن الغذائي. ويمكن تركيز أهم النتائج التي وصلنا إليها في النقاط التالية:

- خصوصية المفهوم: إن العقار الفلاحي في التشريع الجزائري يتميز بطبيعة قانونية مزدوجة؛ فهو يخضع لقواعد القانون الخاص في ملكيات الأفراد،²¹ بينما يخضع لنظام قانوني "هجين" يمزج بين القانون الإداري والقانون العقاري عندما يتعلق الأمر بالأملاك الوطنية التابعة للدولة.

- التحول من "الانتفاع" إلى "الاستثمار": أثبت الرصد التاريخي للتشريعات الفلاحية (بدءا من الثورة الزراعية وصولا إلى القانون 10-03) أن المشرع الجزائري تحلى تدريجيا عن الإيديولوجيات

¹⁷ ليلي زروقي، المنازعات العقارية، مرجع سابق، ص 45.

¹⁸ المادة 18 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة

2020، ج.ر.ج.ج، ع 82، الصادرة في 30 ديسمبر سنة 2020.

¹⁹ المواد 48 وما يليها من القانون رقم 90-25، سالف الذكر.

²⁰ يوسف بن رقية، "آليات حماية العقار الفلاحي في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، مج 12، ع 03، سنة 2021، ص 65-

68.

²¹ ليلي زروقي، الوجيز في القانون العقاري الجزائري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2، 2019، ص 95-102

الاشتراكية لصالح مقارنة اقتصادية نفعية، تهدف إلى إعطاء المستغل مركزا قانونيا أكثر استقرارا وقابلية للتمويل البنكي.

- الرقابة الصارمة: رغم تنوع أصناف العقار الفلاحي، إلا أن القاسم المشترك بينها هو "الرقابة البعدية والقبلية للدولة"؛ حيث تظل الدولة هي الحارس القضائي والإداري لمنع تحويل وجهة الأراضي الفلاحية إلى أغراض عمرانية أو صناعية، حفاظا على الثروة الوطنية.²²

وعليه، فإن المبحث التمهيدي قد حدد لنا "الوعاء" (ما هو العقار الفلاحي؟)، فإن ذلك يقودنا بالضرورة إلى البحث في "الكيفية"، أي كيف يتم استغلال هذا الوعاء قانونا؟ وما هي الآليات التي استحدثها المشرع لتنظيم علاقة المستغل بالأرض وبالدولة؟ وهو ما سنتناوله بالتفصيل في **الفصل الأول** من هذه الدراسة.

²² عبد القادر بوبقرة، "النظام القانوني لعقد الامتياز الفلاحي وتأثيره على التنمية المستدامة"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة عنابة، ع 08، 2019، ص 115.

الفصل الأول:

النظام القانوني لاستغلال العقار الفلاحي
وآليات تدخل الدولة

تمهيد

يُشكل النظام القانوني لاستغلال العقار الفلاحي حجر الزاوية في السياسة العقارية والزراعية للجزائر، حيث يسعى المشرع من خلاله إلى تحقيق معادلة دقيقة توازن بين بسط رقابة الدولة وحماية أراضيها، وبين منح المستغلين الأمان القانوني والتحفيز الاستثماري اللازمين لرفع الإنتاج وتحقيق الأمن الغذائي. ومن هذا المنطلق، يركز هذا الفصل على دراسة الشق الموضوعي والإجرائي لعملية الاستغلال، والبحث في طبيعة الآليات القانونية التي وضعتها الدولة تحت تصرف المستثمرين، مع تحديد معالم المركز القانوني للمستغل وما يترتب عليه من توازن بين الحقوق الممنوحة والالتزامات المفروضة.

ولإحاطة الشاملة بأبعاد هذا النظام وتحليل ميكانزماته، جرى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين وفق الخطة المعتمدة:

نخصص المبحث الأول لدراسة آليات استغلال العقار الفلاحي، حيث نسلط الضوء في المطلب الأول منه على "عقد الامتياز كآلية قانونية لاستغلال العقار الفلاحي"، من خلال تفكيك مفهومه وطبيعته القانونية في (الفرع الأول)، ثم استعراض شروط وإجراءات منحه في (الفرع الثاني). بينما نخصص المطلب الثاني لمبحث "صيغ قانونية أخرى لاستغلال العقار الفلاحي"، تشمل نظام الإيجار الفلاحي في (الفرع الأول)، وصيغ الاستثمار والشراكة في المجال الفلاحي في (الفرع الثاني).

أما المبحث الثاني فيركز على دراسة المركز القانوني لمستغل العقار الفلاحي، وينقسم بدوره إلى مطلبين؛ يتناول المطلب الأول "حقوق مستغل العقار الفلاحي" ممثلة في حق الاستغلال والانتفاع (الفرع الأول)، وحق التصرف في المنتجات الفلاحية (الفرع الثاني). (وفي المقابل، يستعرض المطلب الثاني "التزامات مستغل العقار الفلاحي" المتمثلة في الالتزام باحترام الطابع الفلاحي للعقار) (الفرع الأول)، والالتزام بشروط الاستغلال ومقتضيات المصلحة العامة (الفرع الثاني)، لنخلص في النهاية إلى خلاصة شاملة توجز أهم ما تم التوصل إليه في هذا الفصل.

المبحث الأول: آليات استغلال العقار الفلاحي

حرص المشرع الجزائري على وضع آليات قانونية متنوعة لاستغلال العقار الفلاحي، بهدف تحقيق التوازن بين حماية الملكية العقارية وضمان الاستغلال الأمثل لها، خاصة في ظل التحولات الاقتصادية التي عرفت الجزائر وتمثل أهم هذه الآليات في عقد الامتياز باعتباره الصيغة الأساسية لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للدولة، إلى جانب صيغ أخرى كالإيجار الفلاحي والشراكة والاستثمار.

المطلب الأول: عقد الامتياز كآلية قانونية لاستغلال العقار الفلاحي

يعد عقد الامتياز الآلية القانونية المركزية التي اعتمدها المشرع الجزائري لاستغلال العقار الفلاحي التابع للأمولاك الخاصة للدولة، خاصة بعد التحول من نظام الانتفاع الدائم إلى نظام يقوم على الاستغلال المؤقت المقيد بشروط قانونية صارمة. ويهدف هذا النظام إلى ضمان استغلال فعال ومستدام للأراضي الفلاحية، مع الإبقاء على ملكية الدولة لها، في إطار سياسة ترشيد استغلال العقار الفلاحي وتحقيق الأمن الغذائي.

الفرع الأول: مفهوم عقد الامتياز وطبيعته القانونية

يعد عقد الامتياز في المجال الفلاحي من أبرز العقود الإدارية ذات الطابع الخاص التي أقرها المشرع الجزائري لتنظيم استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للدولة، حيث يقوم هذا العقد على منح الإدارة حق استغلال أرض فلاحية لشخص طبيعي أو معنوي لمدة محددة، مقابل التزامه باستغلالها استغلالا مباشرا وفق طبيعتها الفلاحية واحترام دفتر الشروط المعد لهذا الغرض²³.

ويتميز عقد الامتياز بأنه لا ينقل الملكية إلى المستفيد، بل يمنحه حقا شخصيا أو حق استغلال ذو طبيعة خاصة، تبقى معه الرقبة القانونية للعقار مملوكة للدولة، وهو ما يعكس الطبيعة الحمائية للعقار

²³ المادة 03 من القانون رقم 10-03، سالف الذكر.

الفلاحي في التشريع الجزائري. وفي هذا السياق، يعرف الفقه عقد الامتياز بأنه: "عقد إداري تمنح بمقتضاه الإدارة حق استغلال مرفق أو مال عام لمدة محددة مع احتفاظها بسلطة الرقابة والتوجيه"²⁴.

كما أن الطبيعة القانونية لعقد الامتياز تثير إشكالية تصنيفه بين العقود الإدارية والعقود ذات الطبيعة المختلطة، غير أن الاتجاه الراجح في الفقه والقضاء الإداري يعتبره عقدا إداريا بامتياز، لكونه يتضمن عناصر السلطة العامة، سواء من حيث شروط التعاقد غير المتكافئة أو من حيث امتيازات الإدارة في التعديل والرقابة والفسخ وقد أكد أحد الفقهاء أن: "عقد الامتياز في المجال الفلاحي يقوم على عدم المساواة التعاقدية، حيث تتمتع الإدارة بسلطات استثنائية تبررها المصلحة العامة"²⁵.

ومن جهة أخرى، يرتبط عقد الامتياز ارتباطا وثيقا بمبدأ حماية الأملاك الوطنية، الذي كرسه الدستور الجزائري، حيث تنص الوثيقة الدستورية على أن الأملاك الوطنية ملك للمجموعة الوطنية، وأن الدولة تتولى حمايتها وتنظيم استغلالها وفقا للمصلحة العامة²⁶.

كما أن هذا العقد يخضع لرقابة صارمة من طرف الإدارة، سواء في مرحلة الإبرام أو التنفيذ، مع إمكانية إنهائه أو سحبه في حالة الإخلال بالالتزامات التعاقدية، وهو ما يعزز طابعه كأداة قانونية لتحقيق السياسة الفلاحية للدولة أكثر من كونه مجرد عقد مدني تقليدي²⁷.

وبذلك، يمكن القول إن عقد الامتياز يمثل آلية قانونية حديثة تهدف إلى تحقيق التوازن بين بقاء ملكية الدولة للعقار الفلاحي من جهة، وتمكين الخواص من استغلاله في إطار قانوني مضبوط من جهة أخرى، بما يحقق فعالية اقتصادية ويحافظ على الطابع الاستراتيجي للأراضي الفلاحية.

الفرع الثاني: شروط وإجراءات منح الامتياز

يخضع منح الامتياز لاستغلال العقار الفلاحي التابع للأملاك الخاصة للدولة في التشريع الجزائري إلى نظام قانوني وإجرائي دقيق، يهدف إلى ضمان توجيه هذا المورد الاستراتيجي نحو الاستغلال الفعال

²⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون العقاري الجزائري، ط4، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2020، ص 118.

²⁵ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج1، ط5، دار هومة، الجزائر، 2018، ص 136.

²⁶ المادة 18 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم، سالف الذكر.

²⁷ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم والنشاط الإداري، ط3، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019، ص 224.

والمنتج، بعيدا عن المضاربة أو الإهمال وقد جاء هذا التنظيم في إطار الإصلاحات الفلاحية التي أرسلتها الدولة الجزائرية، خاصة بموجب القانون رقم 08-16 المتضمن التوجيه الفلاحي، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 10-326 الذي يحدد كفاءات منح حق الامتياز، والذي يعتبر الإطار التطبيقي الأساسي لهذا النظام²⁸.

من حيث الشروط، يشترط المشرع في طالب الامتياز جملة من الشروط الموضوعية التي تعكس توجه الدولة نحو ربط الاستفادة من العقار الفلاحي بالكفاءة والجدية في الاستغلال، حيث يتعين أن يكون المستفيد متمتعاً بالأهلية القانونية، وقادراً على استغلال الأرض استغلالاً فعلياً ومباشراً، مع التزامه باحترام الطابع الفلاحي للعقار وعدم تغيير وجهته. كما يشترط أن يلتزم بدفتر الشروط الذي يحدد بدقة حقوقه وواجباته، ويعد هذا الدفتر المرجع الأساسي الذي يحكم العلاقة بين الإدارة وصاحب الامتياز²⁹. وفي هذا السياق، نص المرسوم التنفيذي صراحة على أن منح الامتياز يخضع لدفتر شروط يتضمن الالتزامات الأساسية للمستفيد، حيث جاء فيه: "يخضع منح حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة إلى دفتر شروط يحدد حقوق وواجبات المستفيد، ولا سيما الالتزام بالاستغلال الفعلي والمباشر"³⁰ ويفهم من ذلك أن المشرع لم يترك مجال الاستغلال دون ضبط، بل أحاطه بقيود قانونية صارمة لضمان تحقيق المصلحة العامة.

أما من حيث الإجراءات، فإن عملية منح الامتياز تمر بعدة مراحل إدارية متسلسلة، تبدأ بتقديم طلب الاستفادة من العقار الفلاحي أمام الجهات المختصة، مرفقاً بالملف الإداري والتقني الذي يثبت توفر الشروط القانونية ثم يتم دراسة الطلب من طرف لجنة مختصة على مستوى الإدارة الفلاحية، التي تقوم بتقييم جدية المشروع ومدى قدرته على تحقيق الأهداف الفلاحية المرجوة وبعد ذلك يتم إصدار قرار المنح من السلطة الإدارية المختصة، والذي يجسد في عقد امتياز رسمي يحدد مدة الاستغلال وحقوق والتزامات الطرفين³¹.

²⁸ المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 10-326 المؤرخ في 17 محرم عام 1432 الموافق 23 ديسمبر سنة 2010، المحدد لكفاءات تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، ج.ر.ج.ج. ع 79، الصادرة في 29 ديسمبر سنة 2010.

²⁹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون العقاري الجزائري، مرجع سابق، ص 121.

³⁰ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 10-326، سالف الذكر.

³¹ المادة 03 من القانون رقم 10-03، سالف الذكر؛ والمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 10-326، سالف الذكر.

ويتميز هذا المسار الإجرائي بكونه لا يخضع لمنطق حرية التعاقد، بل تحكمه قواعد المرفق العام ومقتضيات النظام العام الاقتصادي، حيث تحتفظ الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في قبول أو رفض طلبات الامتياز، وفق ما تراه محققا للمصلحة العامة. وقد أكد الفقه الإداري هذا الاتجاه، حيث يرى أحد الفقهاء أن: "منح الامتياز في المجال الفلاحي يخضع لسلطة تقديرية للإدارة، تبررها ضرورة حماية العقار الفلاحي وضمان استغلاله الفعلي"³².

كما أن الإدارة لا تكتفي بمرحلة المنح فقط، بل تستمر في ممارسة رقابتها خلال مرحلة التنفيذ، للتأكد من احترام المستفيد لالتزاماته، وهو ما يعكس الطبيعة المستمرة والرقابية لهذا النظام القانوني، الذي يجمع بين منطق الاستثمار ومنطق الضبط الإداري.

وبذلك، يتضح أن شروط وإجراءات منح الامتياز ليست مجرد خطوات شكلية، بل هي منظومة قانونية متكاملة تهدف إلى ضمان استغلال عقلائي وفعال للعقار الفلاحي، بما يحقق التوازن بين تشجيع الاستثمار الفلاحي من جهة، وحماية الملكية الوطنية من جهة أخرى.

ومن خلال هذه الدراسة يعد عقد الامتياز في الجزائر آلية قانونية أساسية لتنظيم استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للدولة، حيث يمنح القطاع الخاص حق الاستفادة من هذه الأراضي لفترات محدودة، مع التزام صارم بالشروط القانونية التي تضمن استغلالها بشكل فعال ومباشر بما يتوافق مع الأهداف الفلاحية الوطنية.

ويتميز هذا العقد بطابع إداري خاص، حيث يحتفظ بموجبها الجانب الحكومي بسلطة الرقابة والتوجيه، ويشترط في المستفيد أن يكون قادرا على استغلال الأرض وفقا لطبيعتها الفلاحية، دون نقل ملكيتها كما أن هذا النظام يخضع لرقابة مستمرة من قبل الإدارة، ويعزز من حماية الملكية الوطنية، مما يضمن تحقيق التوازن بين تشجيع الاستثمارات الفلاحية وضمان الأمن الغذائي وحماية الأملاك الوطنية.

³² مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 140.

المطلب الثاني: صيغ قانونية أخرى لاستغلال العقار الفلاحي

إلى جانب عقد الامتياز، اعتمد المشرع الجزائري صيغا قانونية أخرى لاستغلال العقار الفلاحي، بهدف تنويع آليات الاستغلال وتحسين مردودية القطاع الفلاحي. وتتمثل هذه الصيغ أساسا في الإيجار الفلاحي والشراكة والاستثمار، والتي تسمح بإدماج مختلف الفاعلين في العملية الإنتاجية وفق قواعد قانونية مرنة، مع الحفاظ على الطابع الفلاحي للعقار وخضوعه لرقابة الدولة. وبالتالي، تهدف هذه الصيغ إلى دعم الاستغلال الفعال والمستدام للأراضي الفلاحية بما يحقق التنمية الفلاحية والأمن الغذائي.

الفرع الأول: الإيجار الفلاحي

يعد الإيجار الفلاحي من أهم الصيغ القانونية البديلة لاستغلال العقار الفلاحي، إلى جانب عقد الامتياز، حيث يمثل آلية تقليدية وحديثة في آن واحد تسمح بتعبئة العقار الفلاحي غير المستغل وإدخاله في الدورة الإنتاجية. ويقوم هذا العقد على تمكين المستأجر من الانتفاع بأرض فلاحية لمدة معينة مقابل بدل إيجار، مع التزامه باستغلالها وفق طبيعتها الزراعية والحفاظ على خصوبتها وعدم تغيير وجهتها، وهو ما يجعل منه عقدا ذا طبيعة خاصة تتجاوز القواعد التقليدية للإيجار المدني³³.

ويخضع الإيجار الفلاحي في الأصل لأحكام القانون المدني، غير أن خصوصيته تظهر من خلال ارتباطه المباشر بالنشاط الزراعي، الأمر الذي يفرض قيودا إضافية على المستأجر تتعلق بطريقة الاستغلال ومدته وأهدافه، إذ لا يهدف هذا العقد إلى مجرد الانتفاع المؤقت، بل إلى ضمان استمرارية الإنتاج الفلاحي وتحقيق الاستغلال العقلاني للأرض. وفي هذا السياق، يعرف الفقه الإيجار الفلاحي بأنه: "عقد يلتزم بمقتضاه المؤجر بتمكين المستأجر من الانتفاع بأرض فلاحية لمدة معينة مقابل بدل إيجار، مع التزام المستأجر باستغلالها استغلالا زراعيا منتجا"³⁴.

كما أن المشرع الجزائري، وإن لم يفرد قانونا مستقلا للإيجار الفلاحي، إلا أنه ترك تنظيمه للقواعد العامة مع إمكانية تدخل الإدارة كلما تعلق الأمر بحماية العقار الفلاحي من الإهمال أو الاستعمال غير

³³ عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني: عقد الإيجار، ج6، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 45.

³⁴ محمد حسين منصور، القانون الزراعي، ط2، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص 101.

المشروع، وهو ما يعكس الطابع الحمائي لهذا النظام القانوني. وقد أكد الفقه الجزائري أن الإيجار الفلاحي يعد وسيلة فعالة لتحسين استغلال الأراضي، خاصة في حالة الأراضي غير المستغلة أو ضعيفة الاستثمار، حيث يرى أحد الباحثين أن: "الإيجار الفلاحي يساهم في إعادة إدماج الأراضي المهملة ضمن الدورة الاقتصادية، لكنه يتطلب رقابة صارمة لتفادي الاستنزاف غير العقلاني للتربة"³⁵.

ومن جهة أخرى، يهدف هذا النظام إلى تحقيق توازن بين مصلحة المالك أو الدولة من جهة، ومصلحة المستأجر من جهة أخرى، حيث يضمن الأول استغلال أرضه وعدم تركها بوراً، بينما يحصل الثاني على فرصة للاستثمار الزراعي وتحقيق الربح. غير أن هذا التوازن يبقى خاضعاً لرقابة قانونية تهدف إلى حماية الطابع الفلاحي للأرض ومنع تحويلها إلى أغراض أخرى، وهو ما يعكس تدخل الدولة غير المباشر في تنظيم هذا النوع من العقود³⁶.

وبذلك، يتضح أن الإيجار الفلاحي يمثل أداة قانونية مرنة وفعالة لاستغلال العقار الفلاحي، إلا أنه يظل محاطاً بجملة من القيود القانونية والتنظيمية التي تهدف إلى ضمان استدامة الإنتاج الزراعي وتحقيق التوازن بين حرية التعاقد ومتطلبات المصلحة العامة.

الفرع الثاني: الاستثمار والشراكة في المجال الفلاحي

تعد الشراكة والاستثمار في المجال الفلاحي من أهم الآليات الحديثة التي اعتمدها المشرع الجزائري لتطوير القطاع الفلاحي وتحسين مردوديته، خاصة في ظل التوجه نحو تنويع مصادر الاستثمار وتشجيع المبادرة الخاصة وتقوم هذه الصيغة على مبدأ التعاون بين الفاعلين الاقتصاديين، سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين، من أجل استغلال العقار الفلاحي بشكل مشترك يحقق أعلى درجات الفعالية الاقتصادية والإنتاجية، مع تقاسم المخاطر والأرباح وفق ما يتم الاتفاق عليه بين الأطراف³⁷.

³⁵ بن عيسى عبد القادر، "النظام القانوني للإيجار الفلاحي في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر 1، ع 2، 2019، ص 91.

³⁶ عمار بوضياف، الوجيز في القانون العقاري الجزائري، مرجع سابق، ص 146.

³⁷ بوحفص رشيد، "الاستثمار الفلاحي في الجزائر بين الواقع والآفاق"، مجلة الاقتصاد والتنمية، جامعة وهران، ع 1، 2021، ص 136.

وتعرف الشراكة في الفقه بأنها: "عقد يلتزم بمقتضاه شخصان أو أكثر بالمساهمة في مشروع اقتصادي معين، عن طريق تقديم حصة من مال أو عمل، بهدف اقتسام ما ينشأ عنه من ربح أو خسارة"³⁸. وبالقياص على المجال الفلاحي، فإن هذه الشراكة تأخذ شكل تعاون بين مالك العقار أو حائزه من جهة، والمستثمر أو الفلاح من جهة أخرى، قصد استغلال الأرض وتحقيق إنتاج زراعي أفضل.

وقد تبنت الدولة الجزائرية هذا التوجه ضمن سياستها الرامية إلى عصنة القطاع الفلاحي، من خلال فتح المجال أمام الاستثمارات الخاصة والشركات الإنتاجية، سواء بين الخواص أو بين القطاع العام والخاص، وذلك بهدف رفع الإنتاج الفلاحي وتحقيق الأمن الغذائي. وفي هذا الإطار، نص المشرع على تشجيع الاستثمار في القطاع الفلاحي وتحسين شروط استغلال العقار الفلاحي، بما يسمح بإدماج رؤوس الأموال والخبرات التقنية في العملية الإنتاجية³⁹.

كما أن الشراكة في المجال الفلاحي لا تقتصر على الجانب التعاقدي فقط، بل تمتد إلى بعد اقتصادي وتنموي، حيث تعد وسيلة فعالة لنقل التكنولوجيا الزراعية الحديثة وتحسين الإنتاجية، خاصة في ظل ضعف الإمكانيات الفردية لبعض المستثمرين وفي هذا السياق، يرى أحد الباحثين أن: "الشراكة الفلاحية تشكل آلية استراتيجية لتحديث القطاع الفلاحي من خلال الجمع بين رأس المال والخبرة التقنية"⁴⁰.

ومن جهة أخرى، فإن هذا النوع من الاستثمار يساهم في تقليص مخاطر الاستثمار الفردي، من خلال توزيع المسؤوليات بين الشركاء، إلا أنه يبقى خاضعا لرقابة الدولة لضمان احترام الطابع الفلاحي للعقار وعدم تحويله إلى نشاطات غير زراعية، وهو ما يعكس استمرار الدور التنظيمي للإدارة في هذا المجال⁴¹.

كما أن التجارب التطبيقية أثبتت أن الشراكة الفلاحية تعد من أنجح الصيغ في استغلال الأراضي الكبرى، خاصة في المناطق ذات الإمكانيات الزراعية العالية، غير أن فعاليتها تبقى مرهونة بمدى وضوح الإطار القانوني المنظم لها وحسن اختيار الشركاء.

³⁸ عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج4، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 12.

³⁹ المادة 06 من القانون رقم 08-16، سالف الذكر.

⁴⁰ بوحفص رشيد، مرجع سابق، ص 138.

⁴¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون العقاري الجزائري، مرجع سابق، ص 150.

وبذلك، يتضح أن الاستثمار والشراكة في المجال الفلاحي يمثلان توجهها حديثا في السياسة الفلاحية الجزائرية، يهدف إلى الانتقال من الاستغلال التقليدي إلى استغلال أكثر احترافية وفعالية، قائم على التعاون بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين، بما يحقق التنمية الزراعية المستدامة ويعزز الأمن الغذائي الوطني. وإلى جانب عقد الامتياز، اعتمد المشرع الجزائري مجموعة من الصيغ القانونية الأخرى لتنويع آليات استغلال العقار الفلاحي، وتشمل الإيجار الفلاحي والشراكة والاستثمار، التي تهدف إلى تعزيز فعالية القطاع الفلاحي وتحقيق التنمية المستدامة.

ويشكل الإيجار الفلاحي آلية مرنة تسمح بإدخال الأراضي غير المستغلة في الدورة الإنتاجية، حيث يتعهد المستأجر بالاستغلال الزراعي للأرض وفقا للطبيعة الفلاحية، مع الحفاظ على خصوبتها. أما الشراكة والاستثمار فتهدفان إلى دمج مختلف الفاعلين الاقتصاديين، سواء كانوا أفرادا أو مؤسسات، في مشاريع زراعية مشتركة تُساهم في رفع الإنتاجية وتحقيق الأمن الغذائي. تعتمد هذه الصيغ على التعاون بين القطاعين العام والخاص، وتضمن توزيع المخاطر والأرباح بين الشركاء، مع تأكيد الرقابة المستمرة من قبل الدولة لضمان الحفاظ على الطابع الفلاحي للأراضي.

المبحث الثاني: المركز القانوني لمستغل العقار الفلاحي

يكتسي المركز القانوني لمستغل العقار الفلاحي أهمية خاصة في النظام القانوني الجزائري، باعتباره الإطار الذي يحدد حقوقه والتزاماته في مواجهة الإدارة المالكة للعقار. ويقوم هذا المركز على مبدأ التوازن بين تمكين المستغل من الاستفادة الفعلية من الأرض الفلاحية من جهة، وضمان حماية المصلحة العامة والحفاظ على الطابع الفلاحي للعقار من جهة أخرى.

ومن ثم، فإن دراسة هذا المركز القانوني تبرز طبيعة العلاقة التي تربط المستغل بالإدارة، والتي تتسم بكونها علاقة وظيفية تخضع لاعتبارات النظام العام الاقتصادي أكثر من خضوعها لقواعد الحرية التعاقدية، وهو ما يجعل حقوق المستغل مقترنة بجملة من الالتزامات والقيود القانونية التي تهدف إلى تحقيق الاستغلال الرشيد والمستدام للعقار الفلاحي.

المطلب الأول: حقوق مستغل العقار الفلاحي

يشكل المركز القانوني لمستغل العقار الفلاحي في التشريع الجزائري أحد أهم الركائز التي يقوم عليها النظام القانوني لاستغلال الأراضي الفلاحية، إذ لا يقتصر هذا المركز على مجرد منح حق الانتفاع، بل يتجاوزه إلى تكريس جملة من الحقوق التي تهدف إلى ضمان استغلال فعال ومستدام للعقار الفلاحي، في إطار يوازن بين مصلحة المستغل من جهة والمصلحة العامة من جهة أخرى، خاصة ما يتعلق بالأمن الغذائي وحماية الثروة العقارية للدولة.

الفرع الأول: حق الاستغلال والانتفاع

يعتبر حق الاستغلال والانتفاع الركيزة الأساسية التي يقوم عليها المركز القانوني لمستغل العقار الفلاحي في التشريع الجزائري، إذ يجسد هذا الحق جوهر العلاقة القانونية التي تربط المستفيد بالأرض الفلاحية محل الامتياز، باعتباره حقا يمكن المستغل من مباشرة النشاط الفلاحي بشكل فعلي ومنتج، دون أن يترتب عن ذلك أي نقل للملكية الرقبة التي تبقى ثابتة للدولة باعتبارها المالكة الأصلية للعقار ويهدف هذا الحق إلى تحقيق الاستغلال الأمثل للأراضي الفلاحية وضمان إدماجها في الدورة الاقتصادية الوطنية بما يخدم أهداف التنمية الزراعية والأمن الغذائي⁴².

ويتميز حق الاستغلال في المجال الفلاحي بطبيعته الخاصة التي تجعله حقا وظيفيا مقيدا، وليس حقا مطلقا كحق الملكية، إذ إن المستغل لا يتمتع بحرية التصرف الكاملة في الأرض، بل يلتزم باستعمالها وفق وجهتها الفلاحية المحددة قانونا، مع ضرورة الاستغلال الفعلي والمباشر لها، وعدم تركها دون استغلال أو تغيير طبيعتها.

وفي هذا السياق، يؤكد الفقه الإداري أن: "حق الاستغلال في المجال الفلاحي هو حق ذو طبيعة وظيفية، يهدف إلى تحقيق النفع العام أكثر من تحقيق المصلحة الفردية"⁴³.

⁴² المادة 14 من القانون رقم 08-16، سالف الذكر.

⁴³ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ط6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 289.

كما يمنح هذا الحق للمستغل إمكانية ممارسة مختلف الأنشطة الفلاحية المرتبطة بالإنتاج الزراعي، مثل الزراعة، استصلاح الأراضي، وتربية المواشي، واستعمال الوسائل التقنية الحديثة لتحسين المردودية، وهو ما يجعله حقا اقتصاديا منتجا مرتبطا بمدى كفاءة المستغل وقدرته على الاستثمار الفلاحي ويعد هذا التوجه ترجمة عملية لسياسة الدولة الرامية إلى عصنة القطاع الفلاحي وتحقيق الاكتفاء الذاتي الغذائي.

ومن جهة أخرى، يرتبط حق الاستغلال بحق الانتفاع بالثمار، حيث يحول للمستغل الاستفادة الكاملة من المنتجات الفلاحية الناتجة عن استغلاله للأرض، بما في ذلك حق تسويقها والتصرف فيها بالبيع أو التخزين أو التوزيع وفقا للقوانين المنظمة للنشاط التجاري والفلاحي، وهو ما يعزز الطابع الاقتصادي لهذا الحق ويجعله حافزا مباشرا للاستثمار في المجال الفلاحي⁴⁴.

غير أن هذا الحق، رغم أهميته، يبقى مقيدا بجملة من الضوابط القانونية التي تفرضها الإدارة حماية للمصلحة العامة، حيث تحتفظ الدولة بحق الرقابة والمتابعة المستمرة لمدى احترام المستغل لالتزاماته، خاصة ما يتعلق بالاستغلال الفعلي والمستمر للأرض، وفي حالة الإخلال بهذه الالتزامات، يجوز للإدارة اتخاذ إجراءات قانونية قد تصل إلى سحب الامتياز أو إنحائه وفقا للإجراءات المحددة قانونا⁴⁵.

وبذلك، يتضح أن حق الاستغلال والانتفاع في المجال الفلاحي لا يفهم كحق ملكية تقليدي، بل كحق وظيفي ذو بعد اقتصادي وتنموي، يوازن بين تمكين المستغل من الاستفادة من الأرض وبين حماية الدولة للعقار الفلاحي باعتباره ثروة وطنية استراتيجية.

الفرع الثاني: حق التصرف في المنتجات الفلاحية

يعد حق التصرف في المنتجات الفلاحية أحد أهم الحقوق الممنوحة لمستغل العقار الفلاحي، إذ يمثل الامتداد الطبيعي لحق الاستغلال والانتفاع، ويجسد البعد الاقتصادي الحقيقي للعلاقة التي تربط المستغل بالأرض الفلاحية. فبموجب هذا الحق، يتمكن المستغل من تملك كل ما تنتجه الأرض محل الاستغلال،

⁴⁴ محمد حسين منصور، القانون الزراعي، مرجع سابق، ص 119.

⁴⁵ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 145.

سواء تعلق الأمر بالمحاصيل الزراعية أو الإنتاج الحيواني، والتصرف فيها بكافة صور التصرف القانونية، كالباع والتسويق والتخزين والتصدير، وفقا للتشريعات المنظمة للنشاط الفلاحي والتجاري⁴⁶. ويستفاد من هذا الحق أن المشرع الجزائري قد تبنى فلسفة اقتصادية تقوم على تشجيع المبادرة الفردية في المجال الفلاحي، من خلال منح المستغل حرية الاستفادة من نتائج نشاطه، بما يحقق له مردودية مالية ويجفزه على تحسين الإنتاج. غير أن هذه الحرية ليست مطلقة، بل تخضع لضوابط قانونية وتنظيمية تهدف إلى حماية النظام العام الاقتصادي، خاصة ما يتعلق بسلامة المنتجات الفلاحية وتنظيم الأسواق وحماية المستهلك.

وفي هذا الإطار، يؤكد الفقه أن: "حرية الفلاح في التصرف في إنتاجه الزراعي تعد من أهم العوامل التي تضمن استقرار الاستثمار الفلاحي ورفع الإنتاجية، لأنها تربط الجهد بالإنتاج مباشرة"⁴⁷. كما أن هذا الحق يساهم في إدماج المستغل في الدورة الاقتصادية الوطنية، حيث لا يبقى مجرد منتج زراعي تقليدي، بل يصبح فاعلا اقتصاديا يشارك في السوق من خلال بيع منتجاته وتسويقها، وهو ما يعزز ديناميكية القطاع الفلاحي ويزيد من قدرته التنافسية.

وفي هذا السياق، ترى الباحثة زروقي أن: "تمكين الفلاح من حرية التصرف في إنتاجه يعد خطوة أساسية نحو عصنة القطاع الفلاحي ودمجه في الاقتصاد الوطني"⁴⁸. غير أن هذا الحق يبقى مقيدا بقيود تنظيمية تفرضها الدولة، تتعلق أساسا بضرورة احترام قواعد الصحة العمومية، وضبط عمليات التسويق، ومنع المضاربة غير المشروعة، وذلك لضمان توازن السوق وحماية المستهلك. كما أن بعض المنتجات الفلاحية قد تخضع لنظام ترخيص أو رقابة خاصة، خاصة تلك ذات الطابع الاستراتيجي أو المرتبطة بالأمن الغذائي.

وبذلك، يتضح أن حق التصرف في المنتجات الفلاحية لا يعد حقا مطلقا، بل هو حق اقتصادي منظم، يهدف إلى تحقيق التوازن بين حرية المستغل في تسويق إنتاجه وبين تدخل الدولة لضبط السوق وحماية المصلحة العامة، بما ينسجم مع السياسة الفلاحية للدولة الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة والأمن الغذائي.

⁴⁶ محمد حسين منصور، القانون الزراعي: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 121.

⁴⁷ سليمان الطماوي، النظرية العامة للعقود الإدارية، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 2011، ص 418.

⁴⁸ فريدة زروقي، السياسة العقارية الفلاحية في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، ع 4، 2020، ص 79.

تتضمن الحقوق الممنوحة لمستغل العقار الفلاحي في التشريع الجزائري مجموعة من الحقوق التي تهدف إلى ضمان استغلال فعال ومستدام للأراضي الفلاحية، بحيث توازن بين مصلحة المستغل والمصلحة العامة، خاصة في مجالات الأمن الغذائي وحماية الثروة العقارية. يشمل حق الاستغلال والانتفاع، الذي يتيح للمستغل استخدام الأرض الفلاحية وفقا لطبيعتها الزراعية وبدون نقل ملكيتها للدولة، مما يساهم في تعزيز الإنتاج الزراعي وتحقيق الاكتفاء الغذائي. كما يشمل حق التصرف في المنتجات الفلاحية، الذي يمكن المستغل من تملك وتصريف الإنتاج الزراعي عبر البيع والتسويق والتخزين، مع مراعاة القوانين التنظيمية لضمان صحة المنتجات وحماية المستهلك إلا أن هذه الحقوق تظل مقيدة بعدد من الضوابط القانونية التي تفرضها الدولة لضمان المصلحة العامة واستدامة الاستغلال الفلاحي.

المطلب الثاني: التزامات مستغل العقار الفلاحي

تعد التزامات مستغل العقار الفلاحي الوجه المقابل للحقوق التي يتمتع بها في إطار استغلاله للأرض الفلاحية، إذ يقوم النظام القانوني على مبدأ التوازن بين تمكين المستغل من الاستفادة من العقار وبين إخضاعه لجملة من الالتزامات التي تضمن حسن الاستغلال وتحقيق المصلحة العامة وتنبع هذه الالتزامات من الطبيعة الخاصة للعقار الفلاحي باعتباره ثروة وطنية استراتيجية، مما يفرض على المستغل احترام قواعد الاستغلال الرشيد والمستدام، والالتزام بالضوابط القانونية والتنظيمية التي تهدف إلى حماية الطابع الفلاحي للأرض وضمان مردوديتها.

الفرع الأول: الالتزام باحترام الطابع الفلاحي للعقار

يعد الالتزام باحترام الطابع الفلاحي للعقار من أهم الالتزامات الجوهرية التي يقوم عليها النظام القانوني لاستغلال الأراضي الفلاحية في الجزائر، إذ يشكل هذا الالتزام حجر الزاوية في فلسفة الحماية القانونية للعقار الفلاحي باعتباره ثروة وطنية غير قابلة للتجريد أو التحويل العشوائي. ويهدف هذا الالتزام إلى ضمان بقاء الأرض الفلاحية مخصصة حصريا للنشاط الزراعي، ومنع أي تغيير غير مشروع لوجهتها، سواء بتحويلها إلى أغراض عمرانية أو صناعية أو تجارية، بما يضمن استمرارية الإنتاج الفلاحي وحماية الأمن الغذائي الوطني⁴⁹.

⁴⁹المادتان 14 و 87 من القانون رقم 08-16، سالف الذكر.

وقد أكد المشرع الجزائري هذا التوجه من خلال النصوص التنظيمية المتعلقة بعقد الامتياز، حيث أوجب على المستغل احترام الوجهة الفلاحية للأرض محل الاستغلال وعدم المساس بطبيعتها الزراعية، تحت طائلة سحب الامتياز في حالة الإخلال بهذا الالتزام.

كما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 10-326 المتعلق بكيفيات منح الامتياز أن الاستغلال يجب أن يكون مطابقا للطابع الفلاحي المحدد في دفتر الشروط⁵⁰.

وفي هذا السياق، يؤكد الفقه الإداري أن حماية الطابع الفلاحي للعقار تعد من مظاهر تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، حيث أن: "الحفاظ على الوجهة الفلاحية للأراضي يمثل أولوية استراتيجية للدولة، لأنه يرتبط مباشرة بالأمن الغذائي والتنمية المستدامة"⁵¹.

كما تعززت هذه الحماية من خلال الأوامر الرئاسية التي كرست مبدأ عدم قابلية تحويل الأراضي الفلاحية إلى أغراض أخرى إلا وفق إجراءات قانونية صارمة ومراقبة إدارية مشددة، حيث جاء في الأمر الرئاسي رقم 95-26 المتعلق بتوجيه الاستثمارات أن أي تحويل لطبيعة الأرض الفلاحية يخضع لترخيص مسبق من الإدارة المختصة⁵².

ومن جهة أخرى، يظهر هذا الالتزام أيضا من خلال الرقابة القضائية والإدارية التي تمارسها الدولة على المستغلين، حيث تتم متابعة مدى احترامهم للوجهة الفلاحية للأرض، وفي حالة ثبوت أي تغيير غير قانوني، يتم اتخاذ إجراءات صارمة قد تصل إلى فسخ عقد الامتياز واسترجاع العقار للدولة.

وقد أكدت مجلة قانونية جزائرية في هذا السياق أن: "أي انحراف في استعمال العقار الفلاحي عن وجهته الأصلية يعد إخلالا جسيما يبرر تدخل الإدارة بسلطة الفسخ أو السحب"⁵³.

وبذلك، يتضح أن الالتزام باحترام الطابع الفلاحي للعقار ليس مجرد التزام تعاقدي، بل هو التزام ذو طبيعة نظامية يرتبط بالنظام العام الاقتصادي، ويهدف إلى حماية مورد استراتيجي يندرج ضمن أولويات الدولة في تحقيق التنمية الزراعية المستدامة وضمان الأمن الغذائي.

⁵⁰ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 10-326، سالف الذكر.

⁵¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون العقاري الجزائري، ط5، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2022، ص 132.

⁵² الأمر رقم 95-26 المؤرخ في 25 سبتمبر سنة 1995، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-25 المتضمن التوجيه العقاري، ج.ر.ج.ج، ع 55، سنة 1995.

⁵³ بوقفة أحم، مجلة الدولة والقانون، جامعة الجزائر 1، ع 3، 2021، ص 88.

الفرع الثاني: الالتزام بشروط الاستغلال ومقتضيات المصلحة العامة

يعد الالتزام بشروط الاستغلال ومقتضيات المصلحة العامة من أهم الالتزامات التي يقوم عليها النظام القانوني لاستغلال العقار الفلاحي في الجزائر، إذ لا ينظر إلى استغلال الأرض الفلاحية باعتباره نشاطا فرديا محضا، بل باعتباره وظيفة اقتصادية ذات بعد استراتيجي مرتبط مباشرة بتحقيق الأمن الغذائي والتنمية الريفية.

ومن ثم، فإن المستغل لا يتمتع بحرية مطلقة في كيفية استغلاله للعقار، بل يخضع لمنظومة قانونية وتنظيمية دقيقة تهدف إلى ضمان الاستغلال الفعلي والرشيد والمستدام للأراضي الفلاحية⁵⁴.

ويتمثل جوهر هذا الالتزام في ضرورة احترام المستغل لكافة الشروط الواردة في دفتر الشروط الملحق بعقد الامتياز أو أي سند قانوني آخر للاستغلال، والتي تتضمن وجوب الاستغلال المباشر والمنظم للأرض، واستثمارها وفق طبيعتها الزراعية، والامتناع عن تركها بورا أو إهمالها، مع الالتزام ببرامج الإنتاج المحددة من قبل الإدارة عند الاقتضاء.

ويعتبر دفتر الشروط في هذا الإطار أداة قانونية مركزية لضبط العلاقة بين الإدارة والمستغل وضمان تحقيق التوازن بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة⁵⁵.

وفي هذا السياق، كرس المشرع الجزائري مبدأ أولوية المصلحة العامة في مجال استغلال العقار الفلاحي، حيث تمنح للإدارة سلطة رقابية دائمة على كيفية استغلال الأرض، بما يسمح لها بالتدخل عند الإخلال بالالتزامات، سواء عبر التوجيه أو الإنذار أو حتى سحب الامتياز عند الاقتضاء.

وقد جاء في إحدى الدراسات القانونية أن: "استغلال العقار الفلاحي في الجزائر محكوم بفكرة الوظيفة الاجتماعية للملكية، حيث تقدم المصلحة العامة على حرية الاستغلال الفردي"⁵⁶.

كما أن هذا الالتزام يرتبط ارتباطا وثيقا بمتطلبات السياسة الفلاحية للدولة، التي تسعى إلى تحقيق الإنتاج الكافي وتحسين مردودية الأراضي الفلاحية، مما يفرض على المستغل احترام البرامج التنموية الفلاحية، واعتماد أساليب استغلال حديثة وفعالة، وتجنب كل أشكال الاستغلال العشوائي أو غير المنتج.

⁵⁴ المواد 06 و 14 و 87 من القانون رقم 08-16، سالف الذكر.

⁵⁵ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 10-326، سالف الذكر.

⁵⁶ فريدة زروقي، "الضبط القانوني للعقار الفلاحي في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، ع 5، 2022، ص 102.

وفي هذا الإطار، نرى أن: "الاستغلال الفلاحي في ظل النظام القانوني الجزائري لم يعد حقا حرا، بل أصبح نشاطا موجهها يخضع لرقابة الدولة وتوجيهها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية"⁵⁷. ومن جهة أخرى، فإن مخالفة شروط الاستغلال لا تعتبر مجرد إخلال تعاقدي، بل تعد مساسا مباشرا بالمصلحة العامة، مما يبرر تدخل الإدارة بسلطاتها المختلفة، سواء من خلال فرض جزاءات إدارية أو اتخاذ قرار فسخ عقد الامتياز واسترجاع العقار. ويبرز ذلك الطبيعة الخاصة للعلاقة القانونية التي تربط المستغل بالإدارة، والتي تتسم بكونها علاقة غير متكافئة يغلب عليها طابع الضبط الإداري أكثر من الطابع التعاقدي.

وبناء عليه، يتضح أن الالتزام بشروط الاستغلال ومقتضيات المصلحة العامة يشكل أحد أهم الأعمدة التي يقوم عليها النظام القانوني للعقار الفلاحي في الجزائر، حيث يضمن توجيه الاستغلال نحو تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة، مع الحفاظ على استدامة المورد الفلاحي باعتباره عنصرا استراتيجيا في التنمية الوطنية.

⁵⁷ عمار بوضياف، الوجيز في القانون العقاري الجزائري، مرجع سابق، ص 138.

خلاصة الفصل:

يتبين من خلال دراسة الفصل الأول المتعلق بـ النظام القانوني لاستغلال العقار الفلاحي وآليات تدخل الدولة أن المشرع الجزائري قد تبنى مقاربة قانونية حديثة تقوم على التوفيق بين هدفين أساسيين: تشجيع الاستثمار الفلاحي من جهة، وحماية العقار الفلاحي باعتباره ثروة وطنية استراتيجية من جهة أخرى.

فقد اعتمد المشرع مجموعة من الآليات القانونية لاستغلال العقار الفلاحي، يتصدرها عقد الامتياز باعتباره الأداة الرئيسية التي تسمح بمنح حق الاستغلال دون نقل الملكية، بما يضمن بقاء الأرض الفلاحية ضمن الأملاك الوطنية للدولة مع تمكين الخواص من استغلالها وفق شروط دقيقة. كما أتاح المشرع صيغا أخرى مثل الإيجار الفلاحي والشراكة والاستثمار، بهدف تنويع أساليب الاستغلال ورفع مردودية القطاع الفلاحي.

وفي المقابل، لم يقتصر هذا النظام على منح الحقوق، بل أرسى إطارا قانونيا صارما يحدد بدقة حقوق والتزامات مستغلي العقار الفلاحي، حيث يتمتع هؤلاء بحقوق الاستغلال والانتفاع والتصرف في المنتجات، غير أن هذه الحقوق تبقى مقيدة بمجموعة من الالتزامات الجوهرية، أهمها احترام الطابع الفلاحي للعقار، والالتزام بشروط الاستغلال، والتقييد بمقتضيات المصلحة العامة.

كما برز الدور المحوري للدولة في جميع مراحل استغلال العقار الفلاحي، سواء من خلال تنظيم إجراءات منح الامتياز أو عبر ممارسة الرقابة الإدارية المستمرة على كيفية الاستغلال، مع احتفاظها بسلطات التدخل والجزاء عند الإخلال بالالتزامات، وهو ما يعكس الطبيعة الخاصة لهذا المجال الذي يخضع لمنطق المرفق العام والضبط الاقتصادي أكثر من خضوعه لمنطق الحرية التعاقدية.

وبناء على ذلك، يمكن القول إن النظام القانوني لاستغلال العقار الفلاحي في الجزائر يقوم على فلسفة متوازنة، تهدف إلى تحرير الاستثمار الفلاحي في إطار قانوني مضبوط، يضمن في الوقت نفسه فعالية الاستغلال وحماية العقار الفلاحي وتحقيق أهداف التنمية الزراعية المستدامة والأمن الغذائي الوطني.

الفصل الثاني:

دور المؤسسات والرقابة على استغلال العقار
الفلاحي وتسوية المنازعات المتعلقة به

الفصل الثاني : دور المؤسسات والرقابة على استغلال العقار الفلاحي وتسوية المنازعات المتعلقة به

يحتل العقار الفلاحي مكانة جوهرية في السياسة العامة للدولة، باعتباره موردا اقتصاديا واجتماعيا واستراتيجيا يرتبط بالأمن الغذائي، وبالتنمية المحلية، وبحماية الثروة العقارية من الاستعمال غير المشروع أو التحويل غير المبرر عن وجهتها الفلاحية. ولذلك لم يترك المشرع الجزائري استغلال العقار الفلاحي، خاصة التابع للأملاك الخاصة للدولة، لإرادة الأفراد وحدها، بل أخضعه لنظام قانوني خاص يقوم على الامتياز، وعلى رقابة الإدارة، وعلى تدخل المؤسسات العمومية المختصة، وعلى مشاركة الجماعات المحلية في المتابعة والحماية والتسيير. وقد أكد قانون التوجيه الفلاحي أن السياسة الفلاحية تهدف إلى حماية الأراضي الفلاحية وترقيتها، كما جاء القانون رقم 10-03 ليجعل استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة خاضعا لشروط وضوابط قانونية دقيقة.¹

وتبرز أهمية الرقابة على استغلال العقار الفلاحي من كون الأرض الفلاحية ليست مجرد مال عقاري عادي، وإنما هي وعاء إنتاجي يجب أن يبقى موجها لتحقيق التنمية الفلاحية. ولذلك فإن الإدارة لا تكتفي بمنح حق الامتياز، بل تراقب مدى احترام المستثمر صاحب الامتياز لالتزاماته، ولا سيما الالتزام بالاستغلال الشخصي والفعلي للأرض، وعدم تغيير وجهتها، واحترام دفتر الشروط، ودفع الإتاوة، والمحافظة على الطابع الفلاحي للعقار. فإذا وقع الإخلال بهذه الالتزامات، جاز للإدارة توقيع جزاءات إدارية قد تصل إلى فسخ أو إنهاء الامتياز وسحب الأرض.²

وانطلاقا من ذلك، يعالج هذا الفصل موضوع دور المؤسسات والرقابة على استغلال العقار الفلاحي وتسوية المنازعات المرتبطة به من خلال مبحثين: يتناول المبحث الأول الرقابة الإدارية والمؤسسية على استغلال العقار الفلاحي، من خلال بيان دور الإدارة والمؤسسات العمومية، ثم دور الجماعات المحلية ممثلة في الولاية والبلدية. أما المبحث الثاني فيخصص لتسوية المنازعات المرتبطة باستغلال العقار الفلاحي، من خلال دراسة المنازعات الإدارية، ولا سيما منازعات سحب وإنهاء الامتياز ونزع الملكية، ثم المنازعات القضائية من حيث اختصاص القضاء الإداري والقضاء العادي.

¹ المواد 01 و06 و14 من القانون رقم 08-16، سالف الذكر؛ والمادة 03 من القانون رقم 10-03، سالف الذكر.

² المادة 03 من القانون رقم 10-03، سالف الذكر؛ والمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 10-326، سالف الذكر.

المبحث الأول: الرقابة الإدارية والمؤسسية

تقوم الرقابة الإدارية والمؤسسية على استغلال العقار الفلاحي على فكرة أساسية مفادها أن العقار الفلاحي، خاصة التابع للأملاك الخاصة للدولة، لا يمنح للمستثمر على سبيل التصرف المطلق، وإنما يمنح له بقصد الاستغلال المنتج والمحافظة على الطابع الفلاحي للأرض. ولذلك فإن عقد الامتياز لا ينشئ ملكية خاصة للمستفيد، بل يمنحه حقا عينيا عقاريا قابلا للاستغلال وفق الشروط التي يحددها القانون ودفتر الشروط، مع بقاء الرقابة للإدارة المالكة أو الممثلة للدولة¹.

وتتوزع هذه الرقابة بين عدة جهات، منها الإدارة المركزية المكلفة بالفلاحة، والمصالح الخارجية التابعة لها، والديوان الوطني للأراضي الفلاحية، وإدارة أملاك الدولة، والوالي، والبلدية، وذلك بحسب طبيعة الإجراء والمرحلة التي يمر بها استغلال العقار الفلاحي. فالدولة من جهة تضع السياسة العامة والتشريع المنظم للعقار الفلاحي، ومن جهة ثانية تمارس مؤسساتها رقابة عملية على المستثمرين، سواء قبل منح الامتياز أو أثناء تنفيذه أو عند الإخلال بشروطه².

ولهذا، يقتضي هذا المبحث دراسة دور الإدارة والمؤسسات العمومية في مراقبة استغلال العقار الفلاحي، ثم بيان دور الجماعات المحلية في تسيير هذا العقار وحمايته.

المطلب الأول: دور الإدارة والمؤسسات العمومية

تضطلع الإدارة والمؤسسات العمومية بدور محوري في حماية العقار الفلاحي من سوء الاستغلال، لأن منح الامتياز لا يعني تخلي الدولة عن سلطتها في الرقابة والتوجيه. فالعقار الفلاحي التابع للأملاك الخاصة للدولة يبقى خاضعا لمبدأ المحافظة على وجهته الفلاحية، ولا يجوز للمستثمر أن يتصرف فيه بما

¹ المادة 03 من القانون رقم 10-03، سالف الذكر؛ الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، "الامتياز الفلاحي"، الموقع الرسمي للديوان.

² المواد 06 و 14 و 87 و 88 من القانون رقم 08-16، سالف الذكر؛ والمادة 03 من القانون رقم 10-03، سالف الذكر؛ والمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 10-326، سالف الذكر.

يخالف القانون أو دفتر الشروط. ومن ثم، فإن الإدارة المختصة تراقب مدى احترام المستفيد للالتزامات القانونية، وتتدخل عند وجود مخالفة، سواء بالتنبيه أو الإعذار أو اتخاذ الجزاءات المقررة قانوناً¹. ويظهر دور الإدارة بصفة خاصة في مرحلتين: مرحلة الرقابة على الاستغلال الفعلي للأرض، ومرحلة ترتيب الجزاءات الإدارية عند مخالفة شروط الاستغلال. ولذلك يقسم هذا المطلب إلى فرعين: الأول يتعلق بصلاحيات الإدارة في مراقبة استغلال العقار الفلاحي، والثاني يتعلق بالجزاءات الإدارية المترتبة عن مخالفة شروط الاستغلال.

الفرع الأول: صلاحيات الإدارة في مراقبة استغلال العقار الفلاحي

تتمثل أولى صلاحيات الإدارة في التأكد من أن الأرض الفلاحية محل الامتياز تستغل فعلياً في الغرض الذي خصصت له، لأن الغاية من منح الامتياز ليست تمكين المستفيد من حيازة عقار تابع للدولة، بل تمكينه من استغلاله فلاحياً بما يحقق الإنتاج ويحافظ على الثروة العقارية الفلاحية، وتخول النصوص القانونية للإدارة، ممثلة في مصالح أملاك الدولة والديوان الوطني للأراضي الفلاحية، سلطة واسعة في مراقبة مدى احترام المستثمر لدفتر الشروط، خاصة فيما يتعلق بوجوب الاستغلال الفعلي للأرض وعدم تركها بوراً².

وقد جعل قانون التوجيه الفلاحي حماية الأراضي الفلاحية من المبادئ الأساسية للسياسة الفلاحية، كما منع تغيير الطابع الفلاحي للأراضي المصنفة فلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية خلافاً للأحكام القانونية³.

وتظهر هذه الرقابة كذلك من خلال القانون رقم 10-03، الذي حدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، وجعل الامتياز الإطار القانوني لاستغلالها. فالامتياز في هذا المجال ليس رخصة إدارية بسيطة، وإنما علاقة قانونية منظمة بين الدولة والمستثمر، تمنح هذا

¹ المادة الأولى وما يليها من المرسوم التنفيذي رقم 10-326، سالف الذكر.

² بن رقية بن يوسف، الامتياز الفلاحي في التشريع الجزائري وفق القانون 10-03، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط2، 2014، ص 82

³ المواد 06 و 14 و 87 من القانون رقم 08-16، سالف الذكر.

الفصل الثاني : دور المؤسسات والرقابة على استغلال العقار الفلاحي وتسوية المنازعات المتعلقة به

الأخير حق الاستغلال مقابل التزامه باحترام الشروط القانونية، ولا سيما الاستغلال الشخصي والمباشر، والمحافظة على الوجهة الفلاحية، واحترام دفتر الشروط، ودفع الإتاوة المستحقة¹.

وبممارسة الديوان الوطني للأراضي الفلاحية دورا مهما في هذه الرقابة، باعتباره مؤسسة مكلفة بمتابعة العقار الفلاحي التابع للأمولاك الخاصة للدولة، ودراسة الملفات، ومرافقة تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز، ومتابعة مدى احترام المستفيدين لالتزاماتهم. وقد أكد الموقع الرسمي للديوان أن الامتياز الفلاحي يشكل نمط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، وذلك في إطار القانون رقم 08-16 المتضمن التوجيه الفلاحي والقانون رقم 10-03².

كما تملك الإدارة صلاحية المعاينة الميدانية للمستثمرات الفلاحية، والتحقق من مدى احترام المستفيد لالتزاماته، خاصة في حالة عدم الاستغلال، أو التأجير غير المشروع، أو إبرام شراكات مخالفة للقانون، أو تحويل الأرض إلى أغراض غير فلاحية، أو إقامة بنايات غير مرخص بها، أو ترك الأرض بوراً دون مبرر. وتكتسي المعاينة أهمية خاصة لأنها تمثل الأداة الواقعية التي تسمح للإدارة بالانتقال من مجرد النص القانوني إلى التحقق العملي من احترام شروط الامتياز³.

ولا تقتصر الرقابة على الجانب الإنتاجي فقط، بل تشمل أيضا حماية الطابع القانوني للعقار الفلاحي. فالمستفيد من الامتياز لا يملك الأرض ولا يجوز له التصرف فيها تصرف المالك، وإنما يستفيد من حق استغلال محدد قانونا. ومن ثم، فإن كل تصرف يؤدي إلى بيع الأرض أو التنازل عنها خارج الأطر القانونية أو تغيير وجهتها يعد مخالفة خطيرة، لأن حق الامتياز يختلف عن حق الملكية الخاصة، ويظل مقيدا بالغرض الفلاحي وبسلطة الإدارة في الرقابة⁴.

وتتجسد صلاحيات الإدارة أيضا في متابعة تنفيذ دفتر الشروط، باعتباره الوثيقة العملية التي تحدد حقوق وواجبات المستفيد من الامتياز. ويشمل ذلك التزامات تتعلق بالاستغلال، والمحافظة على المنشآت، واحترام القواعد التقنية، وعدم الإضرار بالأرض أو تحويلها عن وجهتها. فالرقابة على دفتر

¹ المادة 03 من القانون رقم 10-03، سالف الذكر.

² الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، "الامتياز الفلاحي"، الموقع الرسمي للديوان. يبين أن الامتياز الفلاحي هو نمط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة في إطار التشريع الفلاحي.

³ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 10-326، سالف الذكر.

⁴ المادة 03 من القانون رقم 10-03، سالف الذكر.

الفصل الثاني : دور المؤسسات والرقابة على استغلال العقار الفلاحي وتسوية المنازعات المتعلقة به

الشروط تعد أساسا مهما لقياس مدى احترام المستثمر لالتزاماته، وهي التي تبرر تدخل الإدارة عند الإخلال بها¹.

ومن الناحية القانونية، فإن هذه الصلاحيات تجد سندها في الطبيعة الخاصة للعقار الفلاحي التابع للأمولاك الخاصة للدولة، وفي الدور الاقتصادي والاجتماعي للأرض الفلاحية، وفي واجب الإدارة في حماية المال العام والموارد المنتجة. لذلك فإن الرقابة الإدارية لا تعد اعتداء على حقوق المستثمر، بل تعد ضمانا لحسن استعمال الأرض ومنع المضاربة أو الإهمال أو التحويل غير المشروع.

الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية المترتبة عن مخالفة شروط الاستغلال

إذا كانت الإدارة تملك صلاحية مراقبة استغلال العقار الفلاحي، فإن هذه الرقابة لا تكون فعالة إلا إذا اقترنت بجزاءات إدارية تفرض على المستثمر المخالف. فالجزاء الإداري في مجال العقار الفلاحي يهدف إلى حماية الأرض من الإهمال والتحويل غير المشروع، وضمان احترام الالتزامات المقررة في القانون ودفع الشروط، وردع كل سلوك يؤدي إلى تعطيل وظيفة العقار الفلاحي كوعاء إنتاجي²، إن إخلال المستفيد من الامتياز بالتزاماته التعاقدية يؤدي حتماً إلى تفعيل إجراءات الردع الإداري، والتي تبدأ بالإعذار المكتوب وتنتهي بفسخ عقد الامتياز إدارياً من طرف واحد دون الحاجة إلى اللجوء للقضاء في حالات محددة.³

وتبدأ الجزاءات عادة بالإعذار، حيث تقوم الإدارة بتنبيه المستثمر المخالف إلى ضرورة تسوية وضعيته واحترام التزاماته. ويعد الإعذار ضماناً قانونية قبل توقيع الجزاء الأشد، لأنه يمنح المستفيد فرصة لتدارك المخالفة، سواء تعلق الأمر بعدم الاستغلال، أو عدم دفع الإتاوة، أو مخالفة دفتر الشروط، أو القيام بتصرفات غير مرخص بها. غير أن استمرار المخالفة بعد الإعذار يفتح المجال أمام الإدارة لاتخاذ إجراءات أشد⁴.

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 10-326، سالف الذكر.

² المادتان 87 و 88 من القانون رقم 08-16، سالف الذكر؛ والمادة 03 من القانون رقم 10-03، سالف الذكر.

³ حمدي باشا عمر، عقود الامتياز، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2012، ص 145.

⁴ المادة 08 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 10-326، سالف الذكر.

الفصل الثاني : دور المؤسسات والرقابة على استغلال العقار الفلاحي وتسوية المنازعات المتعلقة به

ومن أهم الجزاءات الإدارية المقررة في هذا المجال سحب أو فسخ الامتياز، وذلك عندما يثبت أن المستفيد لم يحترم الالتزامات الجوهرية المرتبطة بالاستغلال. فحق الامتياز ليس حقا مطلقا، بل هو حق مشروط، فإذا زال شرط الاستغلال المشروع والفعلي، جاز للإدارة إنهاء العلاقة القانونية واسترجاع الأرض. وتستند هذه القاعدة إلى القانون رقم 10-03 والمرسوم التنفيذي رقم 10-326 اللذين حددا كفاءات تطبيق حق الامتياز واستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة¹.

كما يعد تغيير الطابع الفلاحي للأرض من أخطر المخالفات التي تستوجب الجزاء، لأن الأرض الفلاحية محمية قانونا من كل استعمال يؤدي إلى إخراجها من وظيفتها الإنتاجية. وقد نص قانون التوجيه الفلاحي على عقوبات عند تغيير الطابع الفلاحي للأراضي المصنفة فلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية، وهو ما يدل على أن المشرع لم يكتف بالجزاء الإداري، بل أضاف حماية جزائية عند المساس بالوجهة الفلاحية للأرض².

وقد يتخذ الجزاء الإداري أيضا شكل رفض الترخيص ببعض التصرفات أو عدم قبول الشراكة أو رفض تحديد بعض الوضعيات غير المطابقة للقانون. فالإدارة لا تراقب الاستغلال فقط، بل تراقب أيضا التصرفات المرتبطة بحق الامتياز، حتى لا يتحول هذا الحق إلى وسيلة للمضاربة العقارية أو الاستفادة غير المشروعة من عقار الدولة. ومن هنا فإن كل عقد أو تصرف لا يحترم الشكل الرسمي أو الترخيص أو الشروط القانونية يمكن أن يثير منازعة ويعرض صاحبه للجزاء³.

ومع ذلك، فإن الجزاءات الإدارية يجب أن تمارس في إطار الشرعية، فلا يجوز للإدارة سحب الامتياز أو إنهاؤه دون احترام الإجراءات القانونية، خاصة المعاينة والإعذار والتسبيب وتمكين المعني من الدفاع عن وضعيته. فإذا أصدرت الإدارة قرارا معيبا بسبب مخالفة القانون أو تجاوز السلطة أو انعدام التسبيب أو الخطأ في التكييف، جاز للمستفيد الطعن فيه أمام القضاء الإداري المختص⁴.

¹ المادة 03 من القانون رقم 10-03، سالف الذكر؛ والمادة 08 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 10-326، سالف الذكر.

² المادة 87 من القانون رقم 08-16، سالف الذكر.

³ قيرواني، "المنازعات المرتبطة بعدم شهر عقود الشراكة الفلاحية"، منصة المجلات العلمية الجزائرية، 2023، يتناول المقال أثر عدم شهر عقود الشراكة الفلاحية على استقرار العلاقات القانونية بين المستثمر والشريك والغير.

⁴ المادتان 800 و801 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، ع 21، الصادرة في 23 أبريل سنة 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو سنة 2022.

الفصل الثاني : دور المؤسسات والرقابة على استغلال العقار الفلاحي وتسوية المنازعات المتعلقة به

وعليه، فإن الجزاءات الإدارية في مجال استغلال العقار الفلاحي تؤدي وظيفة مزدوجة: فهي من جهة وسيلة لحماية الأرض الفلاحية والمال العام، ومن جهة أخرى وسيلة لإجبار المستثمر على احترام التزاماته القانونية. غير أن مشروعيتها تبقى مشروطة باحترام مبدأ الشرعية، والتناسب، وضمانات الدفاع، والرقابة القضائية.

المطلب الثاني: دور الجماعات المحلية في تسيير العقار الفلاحي

تلعب الجماعات المحلية دورا مهما في تسيير العقار الفلاحي وحمايته، لأنها الأقرب إلى المجال الترابي الذي توجد فيه الأراضي الفلاحية، والأقدر على متابعة استعمالها الفعلي، ومعاينة الاعتداءات أو التحويلات غير المشروعة. فالولاية والبلدية ليستا مجرد وحدات إدارية، بل هما آليتان لتنفيذ السياسة العامة للدولة في التنمية المحلية وحماية الموارد الطبيعية والعقارية. وقد عرف قانون الولاية الولاية باعتبارها الجماعة الإقليمية للدولة، كما عرف قانون البلدية البلدية باعتبارها الجماعة القاعدية، وهو ما يجعل تدخلهما في حماية العقار الفلاحي امتدادا لاختصاصهما في التنمية والتهيئة وحماية الأملاك.¹ ويكتسي هذا الدور أهمية خاصة في العقار الفلاحي، لأن سوء التسيير أو ضعف الرقابة المحلية يؤدي إلى انتشار البناء الفوضوي، وتغيير وجهة الأراضي، وتعطيل الإنتاج، وخلق منازعات بين المستفيدين والإدارة أو بين المستغلين والغير. لذلك يتناول هذا المطلب دور الولاية، ثم دور البلدية.

الفرع الأول: دور الولاية

تعد الولاية إطارا أساسيا لتنسيق تدخل الدولة في المجال الفلاحي، لأنها تجمع بين سلطة الوالي بصفته ممثلا للدولة وممثلا للولاية، وبين دور المصالح الخارجية والهيئات التقنية واللجان المختصة. ويتجلى دور الولاية في مراقبة استعمال العقار الفلاحي، والسهر على تنفيذ النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بحمايته، والتنسيق بين المصالح الفلاحية وأملاك الدولة والديوان الوطني للأراضي الفلاحية والبلديات²،

¹ المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، ع 12، الصادرة في 29 فبراير سنة 2012؛ والمادة الأولى من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، ع 37، الصادرة في 03 يوليو سنة 2011.

² المادتان 110 و 113 من القانون رقم 12-07، سالف الذكر.

الفصل الثاني : دور المؤسسات والرقابة على استغلال العقار الفلاحي وتسوية المنازعات المتعلقة به

"يلعب الوالي دوراً محورياً في حماية العقار الفلاحي من خلال اللجنة الولائية المكلفة بدراسة طلبات منح الامتياز، كما يسهر على تنفيذ قرارات إلغاء عقود الاستغلال في حالة تحويل وجهة الأرض الفلاحية.¹"

"يلعب الوالي دوراً محورياً في حماية العقار الفلاحي من خلال اللجنة الولائية المكلفة بدراسة طلبات منح الامتياز، كما يسهر على تنفيذ قرارات إلغاء عقود الاستغلال في حالة تحويل وجهة الأرض الفلاحية.²"

وبممارسة الوالي دوراً مهماً في حماية العقار الفلاحي من التحويل غير المشروع، خاصة عندما يتعلق الأمر بعمليات التهيئة أو إنجاز مشاريع أو الاعتداء على الأراضي أو البناء غير المرخص. فالوالي، بحكم اختصاصه في المحافظة على النظام العام وتنفيذ القوانين، يتدخل لضمان احترام الوجهة الفلاحية للأرض، كما يساهم في تنفيذ قرارات الإدارة المركزية المتعلقة بالعقار الفلاحي، وفي متابعة الملفات ذات الطابع المحلي.³

كما تساهم الولاية في ضبط العلاقة بين الاستثمار الفلاحي والتنمية المحلية، لأن العقار الفلاحي لا ينظر إليه فقط من زاوية الملكية أو الاستغلال، بل من زاوية دوره في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. لذلك فإن القرارات المتعلقة بتهيئة المجال أو إنجاز مشاريع عمومية أو توسيع النسيج العمراني يجب أن تراعي حماية الأراضي الفلاحية وعدم المساس بها إلا في الحدود التي يقرها القانون.⁴

ويظهر دور الولاية كذلك في المنازعات المرتبطة بالامتياز الفلاحي، حيث تكون قرارات بعض السلطات المحلية أو المصالح التابعة لها محلاً للطعن أمام القضاء الإداري، خاصة إذا تعلق الأمر بسحب الامتياز أو رفض التسوية أو تطبيق جزاءات إدارية. ويعود ذلك إلى أن الامتياز الفلاحي، رغم كونه ينصب على عقار، يبقى مرتبطاً بتدخل الإدارة، مما يجعل القرارات الإدارية الصادرة بشأنه خاضعة لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية.⁵

¹ عمار بوضياف، قانون الإدارة المحلية والبلدية والولاية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2، 2011، ص 190.

² عمار بوضياف، قانون الإدارة المحلية والبلدية والولاية، مرجع سابق، ص 190.

³ المادتان 110 و 113 من القانون رقم 12-07، سالف الذكر.

⁴ المادة 02 من القانون رقم 90-25، سالف الذكر.

⁵ عيشوبة، "دور القاضي الإداري في حل منازعات عقد الامتياز الفلاحي في ظل القانون 10-03"، منصة، 2021. يبين المقال أهمية القاضي الإداري في منازعات الامتياز الفلاحي بسبب تدخل الإدارة كمأخوذة للامتياز.

ومن ثم، فإن دور الولاية في تسيير العقار الفلاحي هو دور تنسيقي ورقابي وتنفيذي، يهدف إلى ضمان تطبيق السياسة العقارية الفلاحية للدولة على المستوى المحلي، وحماية الأراضي من التحويل غير المشروع، وضمان الانسجام بين الاستثمار الفلاحي ومخططات التنمية والتهيئة.

الفرع الثاني: دور البلدية

تعد البلدية الجماعة القاعدية الأقرب إلى العقار الفلاحي، ولذلك فهي تمثل المستوى المحلي الأول في معاناة واقع استغلال الأرض وحمايتها من الاعتداءات. ويظهر دور البلدية من خلال مشاركتها في التهيئة والتعمير، ومراقبة البناء، وحماية المحيط، والتنمية المحلية، وإعلام السلطات المختصة بكل تغيير غير مشروع في استعمال الأراضي الفلاحية. وقد صدر القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ليحدد تنظيم البلدية وصلاحياتها في التنمية المحلية وتسيير الشؤون العمومية المحلية¹، "تساهم البلدية في الحفاظ على الاحتياطات الفلاحية الواقعة ضمن إقليمها، وذلك من خلال ممارسة شرطة العمران ومنع التشييد غير المرخص على الأراضي ذات القدرات الإنتاجية العالية"².

وتبرز أهمية البلدية في حماية العقار الفلاحي من خلال دورها في مراقبة رخص البناء والتعمير، لأن تحويل الأراضي الفلاحية إلى استعمالات عمرانية غالبا ما يبدأ من خلال بناءات غير مرخص بها أو توسعات عشوائية. ومن ثم، فإن البلدية مطالبة بعدم الترخيص بأي بناء يخالف مخططات التهيئة أو يمس الأراضي الفلاحية المحمية، كما تلتزم بإبلاغ السلطات المختصة عن المخالفات الواقعة داخل إقليمها³.

كما يمكن للبلدية أن تساهم في الوقاية من المنازعات من خلال متابعة وضعية الأراضي الواقعة في إقليمها، والتنسيق مع المصالح الفلاحية والولاية والديوان الوطني للأراضي الفلاحية، خاصة في حالات عدم الاستغلال، أو تغيير الوجهة، أو النزاعات بين المستفيدين والغير. فالقرب الجغرافي للبلدية يجعلها قادرة على رصد المخالفات في وقت مبكر قبل تحولها إلى منازعات قضائية معقدة⁴.

¹ المادة 03 من القانون رقم 10-11، سالف الذكر.

² محمد الصغير بعل، قانون البلدية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2010، ص. 74.

³ المواد 52 وما يليها من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج.ج، ع 52، سنة 1990، المعدل والمتمم.

⁴ المادة 03 من القانون رقم 10-11، سالف الذكر؛ والمواد 52 وما يليها من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

الفصل الثاني : دور المؤسسات والرقابة على استغلال العقار الفلاحي وتسوية المنازعات المتعلقة به

إلا أن دور البلدية لا يعني امتلاكها سلطة التصرف في العقار الفلاحي التابع للأمولاك الخاصة للدولة، لأن هذا العقار يبقى خاضعا للقوانين الخاصة ولصلاحيات الإدارة المختصة. لذلك فإن تدخل البلدية يكون في حدود الاختصاص المحلي، والرقابة العمرانية، والمساهمة في حماية النظام العام العمراني والبيئي، دون أن تحل محل الجهات المختصة بمنح الامتياز أو سحبه¹. وعليه، فإن البلدية تؤدي دورا وقائيا ورقابيا مهما في حماية العقار الفلاحي، خاصة من خلال مراقبة العمران والتنسيق المحلي، غير أن فعالية هذا الدور تبقى مرتبطة بمدى تعاونها مع الولاية والمصالح الفلاحية والديوان الوطني للأراضي الفلاحية.

¹ المادة 03 من القانون رقم 10-03، سالف الذكر.

المبحث الثاني: تسوية المنازعات المرتبطة باستغلال العقار الفلاحي

تثير عملية استغلال العقار الفلاحي منازعات متعددة بسبب تداخل عناصر الملكية العامة والخاصة، وتدخل الإدارة في منح الامتياز وسحبه، وارتباط الأرض الفلاحية بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ووجود مصالح متعارضة بين الدولة والمستثمرين والخواص والجماعات المحلية. لذلك فإن تحديد طبيعة المنازعة والجهة القضائية المختصة يعد مسألة جوهرية لضمان الحماية القانونية للمستفيدين من جهة، وحماية العقار الفلاحي من جهة أخرى¹.

وتنقسم المنازعات المرتبطة باستغلال العقار الفلاحي إلى منازعات إدارية، عندما يكون النزاع متعلقا بقرار إداري صادر عن جهة إدارية أو بامتياز ممنوح من الدولة، وإلى منازعات قضائية عادية، عندما يتعلق النزاع بحقوق مدنية أو عينية أو علاقات بين أشخاص من القانون الخاص. وقد أكدت الدراسات الأكاديمية المتعلقة بعقد الامتياز الفلاحي أن منازعات هذا العقد تثير إشكالا في توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، بالنظر إلى الطبيعة الخاصة للعقار محل الامتياز وتدخل الإدارة في منحه وسحبه².

وبناء على ذلك، يتناول هذا المبحث المنازعات الإدارية أولا، ثم المنازعات القضائية وتوزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي.

المطلب الأول: المنازعات الإدارية

تنشأ المنازعات الإدارية في مجال العقار الفلاحي عندما تصدر الإدارة قرارات تمس المركز القانوني للمستفيد من الامتياز أو المالك أو صاحب الحق، كقرارات سحب أو إنهاء الامتياز، أو قرارات نزع

¹حنان بوجمان، مقال سابق، ص ص 311-326.

² يغلي، "توزيع الاختصاص القضائي في منازعات عقد الامتياز الفلاحي"، منصة ASJP، 2023. يتناول المقال مسألة توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي في منازعات الامتياز الفلاحي.

الملكية من أجل المنفعة العامة، أو القرارات المتعلقة بالتصنيف أو تغيير الوجهة أو رفض التسوية. وتخضع هذه القرارات من حيث المبدأ لرقابة القضاء الإداري، لأن الإدارة تكون طرفاً فيها بوصفها سلطة عامة¹. وتعد منازعات سحب وإنهاء الامتياز ومنازعات نزع الملكية لأجل المنفعة العامة من أهم المنازعات الإدارية المرتبطة بالعقار الفلاحي، لذلك سيتم تناولهما في فرعين.

الفرع الأول: منازعات سحب وإنهاء الامتياز

تعد منازعات سحب أو إنهاء الامتياز من أكثر المنازعات شيوعاً في مجال العقار الفلاحي التابع للأُملاك الخاصة للدولة، لأن حق الامتياز يرتب للمستفيد مركزاً قانونياً يسمح له باستغلال الأرض لمدة محددة ووفق شروط معينة، غير أن هذا الحق يبقى قابلاً للإلغاء إذا أخل المستفيد بالتزاماته. فالامتياز ليس ملكية، وإنما هو حق استغلال مشروط، ويظل خاضعاً لرقابة الإدارة ولدفع الشروط²، "إن قرار الإدارة بإنهاء عقد الامتياز هو قرار إداري بامتياز، مما يفتح الباب أمام المستغل للطعن فيه أمام الجهات القضائية الإدارية للمطالبة بإلغائه في حالة مشوبه بعيب إساءة استعمال السلطة."³

وتنشأ هذه المنازعة عادة عندما تصدر الإدارة قراراً بسحب الامتياز بسبب عدم الاستغلال، أو تغيير الوجهة الفلاحية، أو التنازل غير المشروع، أو عدم دفع الإتاوة، أو مخالفة دفتر الشروط. وفي هذه الحالة يمكن للمستفيد أن ينازع في القرار أمام القضاء الإداري إذا رأى أن الإدارة خالفت الإجراءات القانونية، أو لم توجه إعداراً مسبقاً، أو أساءت تقدير الوقائع، أو اتخذت قراراً غير متناسب مع المخالفة⁴.

وتكمن خصوصية هذه المنازعات في أن القاضي الإداري لا يراقب فقط وجود القرار، بل يراقب مدى احترام الإدارة لمبدأ المشروعية، من حيث الاختصاص، والشكل، والإجراءات، والتسبيب، وصحة الوقائع، والتكييف القانوني، والتناسب بين المخالفة والجزاء. فإذا تبين أن قرار السحب أو الإنهاء صدر دون احترام الضمانات القانونية أو استند إلى وقائع غير ثابتة، جاز الحكم بإلغائه⁵.

¹المادتان 800 و 801 من القانون رقم 08-09، سالف الذكر.

²المادة 03 من القانون رقم 10-03، سالف الذكر.

³لعبور فوزي، المنازعات العقارية في الفقه والقضاء الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، ط1، 2018، ص 215.

⁴المادة 08 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 10-326، سالف الذكر.

⁵المادة 801 من القانون رقم 08-09، سالف الذكر.

وقد بينت الدراسات الأكاديمية أن منازعات عقد الامتياز الفلاحي في ظل القانون 10-03 تطرح إشكالات عملية، بسبب تداخل الطبيعة العقارية للعقار محل الامتياز مع الطبيعة الإدارية للقرار الصادر عن الإدارة مانحة الامتياز. كما أشارت دراسة بوجان حنان إلى أن المنازعات المترتبة على عقد الامتياز الفلاحي تعد من أهم صور المنازعات التي أفرزها تطبيق القانون 10-03¹.

ومن ثم، فإن منازعات سحب وإنهاء الامتياز تعكس ضرورة التوازن بين حق الإدارة في حماية العقار الفلاحي وحق المستفيد في ضمان استقرار مركزه القانوني، فلا يجوز للإدارة أن تتساهل مع المخالفات التي تمس الأرض الفلاحية، كما لا يجوز لها أن تمارس سلطة السحب دون احترام الإجراءات والضمانات.

الفرع الثاني: منازعات نزاع الملكية لأجل المنفعة العامة

تعد منازعات نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة من أخطر المنازعات المرتبطة بالعقار الفلاحي، لأنها تؤدي إلى حرمان المالك أو صاحب الحق من عقاره أو من حقه العيني، ولو كان ذلك لتحقيق مصلحة عامة. ولذلك أحاط المشرع هذا الإجراء بضمانات قانونية صارمة، أهمها أن يكون النزاع من أجل منفعة عمومية حقيقية، وأن يتم وفق إجراءات قانونية، وأن يقتزن بتعويض عادل ومنصف ومسبق²، "تعتبر منازعات نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة التي تمس الأراضي الفلاحية من أعقد المنازعات، حيث تنصب الخصومة غالباً على تقدير التعويض العادل والمنصف للمتضرر من عملية النزاع"³.

وقد نظم القانون رقم 91-11 القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، باعتباره الإطار القانوني الأساسي لهذا الإجراء. ويكتسي هذا القانون أهمية خاصة عندما ينصب النزاع على أراض فلاحية، لأن المساس بهذه الأراضي لا يمس المالك فقط، بل قد يؤثر أيضاً على الوظيفة الاقتصادية

¹ حنان بوجان، مقال سابق، ص ص 311-326.

² المادة 02 من القانون رقم 91-11 المؤرخ في 12 شوال عام 1411 الموافق 27 أبريل سنة 1991، المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر.ج.ج، ع 21، الصادرة في 08 ماي سنة 1991.

³ مجيد خلفوني، نظام نزاع الملكية للمنفعة العامة في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، ط3، 2016، ص. 102.

الفصل الثاني : دور المؤسسات والرقابة على استغلال العقار الفلاحي وتسوية المنازعات المتعلقة به

والاجتماعية للأرض وعلى الإنتاج الفلاحي. لذلك ينبغي أن يكون اللجوء إلى نزع الملكية استثنائيا ومبررا بضرورة المنفعة العمومية¹.

وتثور المنازعات في هذا المجال حول عدة مسائل، منها مدى وجود المنفعة العامة، وصحة إجراءات التحقيق الإداري، ومشروعية التصريح بالمنفعة العمومية، وتحديد العقارات المعنية، وتقدير التعويض، ومدى احترام الإدارة للإجراءات والآجال القانونية. فإذا أخلت الإدارة بهذه الضمانات، جاز للمتضرر الطعن أمام القضاء المختص للمطالبة بإلغاء القرار أو مراجعة التعويض².

وتزداد حساسية نزع الملكية عندما يتعلق الأمر بأراض فلاحية منتجة أو ذات قيمة اقتصادية، لأن التعويض يجب أن يراعي ليس فقط القيمة العقارية المجردة، بل أيضا طبيعة الأرض ومردوديتها والحقوق العينية المرتبطة بها. وقد أكدت دراسات حول نزع الملكية في التشريع الجزائري أن هذا الإجراء، رغم مشروعيته عند تحقق المنفعة العامة، يبقى استثناء على حق الملكية ويجب أن يمارس في أضيق الحدود وبضمانات حقيقية³.

وعليه، فإن منازعات نزع الملكية لأجل المنفعة العامة تعكس التوتر بين مقتضيات المصلحة العامة وحماية الملكية الخاصة أو الحقوق العينية. وفي مجال العقار الفلاحي، يجب أن يكون هذا التوازن أكثر دقة، لأن الأرض الفلاحية ليست مجرد محل للتملك، بل هي أداة إنتاج ورافعة للأمن الغذائي والتنمية المحلية.

المطلب الثاني: المنازعات القضائية

لا تقتصر منازعات العقار الفلاحي على المنازعات الإدارية، بل تمتد إلى منازعات قضائية متنوعة تتعلق بالحقوق العينية، والحيازة، والعقود، والشراكات، والتعدي على العقار، والنزاعات بين المستفيدين أو بينهم وبين الغير. ويطرح هذا النوع من المنازعات إشكالا أساسيا يتمثل في تحديد الجهة القضائية

¹ المادة 02 من القانون رقم 91-11، سالف الذكر؛ والمادة 801 من القانون رقم 08-09، سالف الذكر.

² المادة 02 من القانون رقم 91-11، سالف الذكر؛ والمادة 801 من القانون رقم 08-09، سالف الذكر.

³ محطارية طفياني، "نزع الملكية العقارية من أجل المنفعة العامة في التشريع الجزائري"، مجلة علمية محكمة، 2017، يبين المقال أن نزع الملكية تصرف قانوني يؤثر مباشرة في ملكية الأفراد، ولذلك ألزم المشرع الإدارة بإجراءات دقيقة.

المختصة: هل ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري باعتبار أن العقار مرتبط بامتياز ممنوح من الدولة؟ أم للقضاء العادي باعتبار أن النزاع يتعلق بحقوق مدنية أو علاقات بين أشخاص عاديين¹؟
ولذلك يتناول هذا المطلب اختصاص القضاء الإداري، ثم اختصاص القضاء العادي.

الفرع الأول: اختصاص القضاء الإداري

ينعقد اختصاص القضاء الإداري في المنازعات المرتبطة بالعقار الفلاحي عندما تكون الإدارة طرفاً في النزاع بصفتها سلطة عامة، أو عندما يتعلق النزاع بقرار إداري صادر عن جهة إدارية، مثل قرار منح الامتياز، أو رفض التسوية، أو سحب الامتياز، أو إنجائه، أو نزع الملكية، أو التصريح بالمنفعة العمومية. فالاختصاص هنا لا يتحدد فقط بطبيعة العقار، وإنما بطبيعة التصرف محل الطعن وبصفة الجهة التي أصدرته²، "ينعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية بالنظر في المنازعات التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية طرفاً فيها، خاصة تلك المتعلقة بقرارات تخصيص الأراضي التابعة للأملاك الوطنية الخاصة."³
ويظهر اختصاص القضاء الإداري بوضوح في دعاوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الإدارية المتعلقة بالامتياز الفلاحي. فإذا أصدرت الإدارة قراراً بسحب الامتياز أو رفضت تسوية وضعية مستثمر أو اتخذت إجراء يمس مركزه القانوني، كان من حق المعني رفع دعوى أمام القضاء الإداري للمطالبة بإلغاء القرار بسبب عدم المشروعية. ويستند ذلك إلى القواعد العامة للاختصاص الإداري وإلى طبيعة القرار الإداري بوصفه عملاً صادراً عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة⁴.

كما يختص القضاء الإداري بالمنازعات المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، خاصة في ما يتعلق بالطعن في التصريح بالمنفعة العمومية أو القرارات الإدارية المتصلة بالإجراء. غير أن بعض جوانب التعويض قد تثير إشكالا في الاختصاص بحسب طبيعة الطلب والنصوص المنظمة، مما يجعل تحديد الاختصاص مرتبطاً بدقة موضوع الدعوى والقرار محل الطعن⁵.

¹ يغلي، مقال سابق.

² المادة 800 من القانون رقم 08-09، سالف الذكر.

³ بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغداددي، الجزائر، ط3، 2013، ص. 450.

⁴ المادة 801 من القانون رقم 08-09، سالف الذكر.

⁵ المادة 02 من القانون رقم 91-11، سالف الذكر؛ المادة 801 من القانون رقم 08-09، سالف الذكر.

وقد أكدت دراسات متخصصة أن القاضي الإداري يلعب دورا مهما في حل منازعات عقد الامتياز الفلاحي، لأن الإدارة هي مانحة الامتياز، ولأن كثيرا من المنازعات تنشأ عن قرارات إدارية تتعلق بإنهاء الامتياز أو رفض التسوية أو مراقبة تنفيذ الالتزامات¹.

ومن ثم، فإن اختصاص القضاء الإداري يمثل ضمانا أساسية لحماية المستثمر من تعسف الإدارة من جهة، وحماية العقار الفلاحي من سوء الاستغلال من جهة أخرى، لأنه يراقب مشروعية القرارات الإدارية ويوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد.

الفرع الثاني: اختصاص القضاء العادي

ينعقد اختصاص القضاء العادي في المنازعات المرتبطة بالعقار الفلاحي عندما يكون النزاع مدنيا أو عقاريا بين أشخاص لا يتصرف أحدهم كسلطة إدارية، مثل النزاعات المتعلقة بالحيازة، أو التعدي، أو التعويض المدني، أو بعض عقود الشراكة، أو المنازعات بين المستفيدين من الامتياز والغير. ففي هذه الحالات لا يكون محل النزاع قرارا إداريا، بل علاقة قانونية خاصة تخضع لقواعد القانون المدني أو القانون العقاري أو القواعد الخاصة بالإثبات والملكية والحيازة²، "يقتضى القضاء العادي (القسم العقاري) مختصاً بالنظر في منازعات الحيازة والملكية التي تنشأ بين الأفراد حول الأراضي الفلاحية التابعة للملكية الخاصة، أو في حالة الاعتداء المادي على الملكية".³

ويظهر اختصاص القضاء العادي أيضا في المنازعات المتعلقة بالاعتداء المادي على العقار أو استغلاله من طرف الغير دون سند، أو في المنازعات الناشئة بين الورثة أو الشركاء أو أصحاب الحقوق الخاصة، متى لم تكن الإدارة طرفا بوصفها سلطة عامة. كما يختص القضاء العادي بالنظر في بعض المطالب التعويضية أو الحقوق العينية التي لا تتعلق بإلغاء قرار إداري⁴.

وتكتسي عقود الشراكة الفلاحية أهمية خاصة في هذا المجال، لأن القانون 10-03 أجاز للمستثمر صاحب الامتياز الدخول في شراكة وفق ضوابط معينة، غير أن هذه العقود قد تثير منازعات تتعلق

¹عيشوبة، مقال سابق.

²المواد 106 وما يليها، 124، و674 وما يليها من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج، ع 78، سنة 1975، المعدل والمتمم.

³حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط4، 2015، ص ص 312-313.

⁴المواد 106 وما يليها، 124، و674 وما يليها من الأمر رقم 75-58، سالف الذكر؛ والمواد 32 وما يليها من القانون رقم 08-09، سالف الذكر.

الفصل الثاني : دور المؤسسات والرقابة على استغلال العقار الفلاحي وتسوية المنازعات المتعلقة به

بالشكل الرسمي، أو عدم الشهر، أو مخالفة شروط الامتياز، أو العلاقة بين المستثمر والشريك. وقد بينت بعض الدراسات أن عدم شهر عقود الشراكة الفلاحية يطرح منازعات عملية في تحديد آثار العقد وحماية الأطراف والغير¹.

ومع ذلك، يجب التنبيه إلى أن مجرد تعلق النزاع بعقار فلاحي لا يكفي وحده لعقد الاختصاص للقضاء العادي أو الإداري، بل يجب النظر إلى طبيعة العمل محل النزاع. فإذا كان العمل قرارا إداريا أو إجراء صادرا عن الإدارة، انعقد الاختصاص غالبا للقضاء الإداري، أما إذا كان النزاع بين خواص حول حق عيني أو عقد خاص أو حيازة، انعقد الاختصاص للقضاء العادي².

وعليه، فإن توزيع الاختصاص القضائي في منازعات العقار الفلاحي يقوم على معيار مزدوج: معيار عضوي يتعلق بوجود الإدارة كطرف في النزاع، ومعيار موضوعي يتعلق بطبيعة التصرف محل المنازعة. وهذا التوزيع يهدف إلى ضمان خضوع كل نزاع للقاضي الأقدر على فحصه، سواء كان قاضيا إداريا يراقب مشروعية قرارات الإدارة، أو قاضيا عاديا يفصل في الحقوق الخاصة والعلاقات المدنية.

¹ فيرواني، مقال سابق.

² يغلي، مقال سابق؛ عيشوبة، مقال سابق.

خلاصة الفصل

نخلص من خلال هذا الفصل إلى أن الرقابة على استغلال العقار الفلاحي تمثل آلية أساسية لحماية الأرض الفلاحية من الإهمال، والتحويل غير المشروع، والاستعمال المخالف للغرض الذي خصصت من أجله. فالعقار الفلاحي، خاصة التابع للأمولاك الخاصة للدولة، لا يعد مجرد وعاء عقاري قابل للتصرف الحر، بل يمثل ثروة وطنية ذات وظيفة اقتصادية واجتماعية وتنموية، ترتبط مباشرة بالأمن الغذائي وبالسياسة العامة للدولة في مجال التنمية الفلاحية.

وقد تبين أن الإدارة والمؤسسات العمومية تضطلع بدور محوري في مراقبة استغلال العقار الفلاحي، من خلال متابعة مدى احترام المستثمر صاحب الامتياز للالتزامات المفروضة عليه قانونا، ولا سيما الاستغلال الفعلي والشخصي للأرض، والمحافظة على طابعها الفلاحي، واحترام دفتر الشروط، وعدم التنازل أو التأجير أو تغيير الوجهة خارج الإطار القانوني. كما ظهر أن هذه الرقابة لا تكون فعالة إلا إذا اقترنت بجزاءات إدارية مناسبة، تبدأ بالإعذار والتنبيه، وقد تصل إلى سحب أو إنهاء الامتياز عند الإخلال الجسيم بشروط الاستغلال.

كما أبرز الفصل أهمية الجماعات المحلية في حماية العقار الفلاحي، باعتبار الولاية والبلدية الأقرب إلى المجال الترابي والأقدر على معاينة واقع الاستغلال ورصد المخالفات. فالولاية تمارس دورا تنسيقيا ورقابيا وتنفيذا من خلال الوالي والمصالح المختصة، أما البلدية فتساهم في حماية الأراضي الفلاحية من البناء غير المشروع والتحويل العمراني غير المرخص، خاصة عبر أدوات التهيئة والتعمير والرقابة المحلية.

ومن جهة أخرى، أظهر الفصل أن المنازعات المرتبطة باستغلال العقار الفلاحي تتنوع بين منازعات إدارية ومنازعات قضائية عادية. فالمنازعات الإدارية تظهر بصفة خاصة في قرارات سحب وإنهاء الامتياز، أو في إجراءات نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، وهي منازعات تخضع غالبا لاختصاص القضاء الإداري متى كانت الإدارة طرفا فيها بوصفها سلطة عامة. أما المنازعات القضائية العادية فتتعلق غالبا بالحقوق العينية، والحيازة، والعقود، والشراكات، والعلاقات بين الخواص، وتدخل في اختصاص القضاء العادي متى لم يكن محل النزاع قرارا إداريا.

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة الموسومة بـ النظام القانوني لاستغلال العقار الفلاحي في التشريع الجزائري، يتضح أن العقار الفلاحي يحتل مكانة محورية في المنظومة القانونية والاقتصادية للدولة، باعتباره ثروة وطنية ذات وظيفة إنتاجية وتنموية، ووسيلة أساسية لتحقيق الأمن الغذائي ودعم التنمية المحلية. ومن ثم، فإن تنظيم استغلاله لا يعد مسألة عقارية محضة، بل يرتبط ارتباطا وثيقا بالسياسة العامة للدولة، وبحماية المال العام، وبضمان الاستغلال العقلاني والمستدام للموارد العقارية الفلاحية.

وقد أظهرت الدراسة أن المشرع الجزائري تعامل مع العقار الفلاحي بمنطق خاص يختلف عن باقي أصناف العقارات، نظرا لطبيعته ووظيفته الاقتصادية والاجتماعية. فهو ليس مجرد وعاء للملكية أو التصرف، وإنما هو أداة إنتاج يجب المحافظة على طابعها الفلاحي ومنع تحويلها عن الغرض الذي خصصت له. ولهذا تعددت النصوص القانونية المنظمة له، سواء من حيث تحديد مفهومه وأنواعه، أو من حيث ضبط صيغ استغلاله، أو من حيث رقابة الإدارة على كيفية استعماله.

كما بينت الدراسة أن نظام الامتياز أصبح الآلية الأساسية لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، بعد أن اتجه المشرع إلى تجاوز الصيغ السابقة التي أثبتت محدوديتها في تحقيق الاستغلال الفعلي والمنتج. ويتميز عقد الامتياز بطبيعة قانونية خاصة، إذ يمنح المستثمر حقا في الاستغلال والانتفاع دون أن ينقل إليه ملكية الأرض، وهو ما يعكس رغبة المشرع في تحقيق توازن بين تمكين المستثمر من ممارسة نشاطه الفلاحي من جهة، والمحافظة على ملكية الدولة ورقابتها على العقار الفلاحي من جهة أخرى.

وتوصلت الدراسة كذلك إلى أن المركز القانوني لمستغل العقار الفلاحي يقوم على ازدواجية واضحة بين الحقوق والالتزامات. فمن جهة، يتمتع المستغل بحق الاستغلال والانتفاع والتصرف في المنتجات الفلاحية الناتجة عن نشاطه، بما يسمح له بتحقيق مردودية اقتصادية واستقرار مهني. ومن جهة أخرى، يلتزم باحترام الطابع الفلاحي للعقار، واستغلال الأرض استغلالا فعليا وشخصيا، واحترام دفتر الشروط، وعدم تغيير الوجهة أو التصرف خارج الحدود المقررة قانونا. وهذا يؤكد أن حق المستغل ليس حقا مطلقا، بل هو حق وظيفي مرتبط بتحقيق أهداف المصلحة العامة.

كما كشفت الدراسة أن الإدارة والمؤسسات العمومية تضطلع بدور أساسي في مراقبة استغلال العقار الفلاحي، من خلال متابعة احترام شروط الاستغلال، ومعاينة المخالفات، وتوقيع الجزاءات الإدارية عند الإخلال بالالتزامات. فالرقابة الإدارية لا تهدف إلى تقييد المستثمر بقدر ما تهدف إلى حماية

الأرض الفلاحية من الإهمال والمضاربة والتحويل غير المشروع. وقد تبين أن الجزاءات الإدارية، وعلى رأسها سحب أو إنهاء الامتياز، تمثل وسيلة قانونية ضرورية لضمان جدية الاستغلال، شريطة أن تمارس في إطار الشرعية واحترام الإجراءات والضمانات القانونية.

ومن جهة أخرى، أبرزت الدراسة أهمية الجماعات المحلية، خاصة الولاية والبلدية، في حماية العقار الفلاحي على المستوى المحلي، باعتبارها الأقرب إلى المجال الترابي والأقدر على رصد المخالفات ومتابعة واقع الاستغلال. فالولاية تمارس دورا تنسيقيا ورقابيا من خلال المصالح التابعة لها، أما البلدية فتساهم في حماية الأراضي الفلاحية من البناء غير المشروع والتحويل العمراني العشوائي، من خلال صلاحياتها في مجال التهيئة والتعمير والتنمية المحلية.

كما تبين أن منازعات العقار الفلاحي تتسم بالتعدد والتعقيد، بسبب تداخل القواعد العقارية والإدارية والمدنية، وبسبب اختلاف طبيعة الأطراف والحقوق محل النزاع. فهناك منازعات إدارية تتعلق بسحب وإنهاء الامتياز أو نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، وهي تخضع في الغالب لاختصاص القضاء الإداري متى كان النزاع منصبا على قرار إداري صادر عن سلطة عامة. وفي المقابل، توجد منازعات تدخل في اختصاص القضاء العادي، خاصة عندما يتعلق الأمر بالحقوق العينية، أو الحيازة، أو العقود، أو العلاقات بين الخواص. وهذا يفرض ضرورة ضبط معيار الاختصاص القضائي بدقة، حتى لا يؤدي تداخل النصوص إلى إرباك المتقاضين أو إطالة أمد النزاع.

وبناء على ما سبق، يمكن القول إن الإشكالية الأساسية للدراسة، والمتمثلة في مدى فعالية النظام القانوني الجزائري في تنظيم استغلال العقار الفلاحي وضمان حمايته، تقود إلى نتيجة مفادها أن المشرع الجزائري وضع منظومة قانونية مهمة، خاصة من خلال تكريس نظام الامتياز وتحديد التزامات المستغل وتعزيز الرقابة الإدارية، غير أن فعالية هذه المنظومة تبقى مرتبطة بمدى حسن تطبيقها ميدانيا، ومدى تنسيق تدخل مختلف الهيئات والمؤسسات، ومدى سرعة وفعالية القضاء في تسوية المنازعات الناشئة عنها.

وعليه، فإن حماية العقار الفلاحي لا تتحقق بمجرد وجود النصوص القانونية، بل تتطلب إرادة مؤسساتية قوية لتفعيل الرقابة، وتحسين أدوات المتابعة، ومكافحة الاستغلال الصوري، ومنع تحويل الأراضي الفلاحية إلى أغراض غير فلاحية، وتعزيز الشفافية في منح الامتيازات، وضمان استقرار المستثمر

الجاد. كما تتطلب هذه الحماية نشر ثقافة قانونية لدى المستغلين، حتى يدركوا أن الانتفاع بالعقار الفلاحي التابع للدولة ليس امتيازاً مجرداً، بل هو التزام بالإنتاج والمحافظة على مورد وطني حيوي. وفي الأخير، فإن النظام القانوني لاستغلال العقار الفلاحي في التشريع الجزائري يعكس محاولة لتحقيق توازن دقيق بين متطلبات التنمية الفلاحية وحماية الملكية العقارية للدولة، وبين حقوق المستثمر والتزامات المصلحة العامة. غير أن هذا التوازن يظل بحاجة إلى دعم مستمر من خلال تحسين النصوص التطبيقية، وتبسيط الإجراءات، وتدعيم دور الرقابة المحلية، وتنفيذ القضاء المتخصص في المنازعات العقارية والفلاحية. فالعقار الفلاحي ليس مجرد أرض، بل هو ركيزة من ركائز الأمن الغذائي والتنمية المستدامة، وحمايته تمثل حماية لمستقبل الدولة والمجتمع.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً- قائمة المصادر

الدستور:

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر سنة 2020.

- القوانين والأوامر:

1. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.
2. القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر سنة 1990، المتضمن التوجيه العقاري، المعدل والمتمم.
3. القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.
4. القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل سنة 1991، المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.
5. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم.
6. القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 جويلية سنة 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية.
7. القانون رقم 08-16 المؤرخ في 03 أوت سنة 2008، المتضمن التوجيه الفلاحي.
8. القانون رقم 10-03 المؤرخ في 15 أوت سنة 2010، المحدد لشروط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، ج.ر.ج.ج، العدد 46، سنة 2010.
9. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية.
10. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، المتعلق بالولاية.
11. القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو سنة 2022، المعدل والمتمم للقانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 10-326 المؤرخ في 23 ديسمبر سنة 2010، المحدد لكيفيات تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، ج.ر.ج.ج، العدد 79، سنة 2010.

ثانياً- قائمة المراجع

- الكتب:

1. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
2. بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغداددي، الجزائر، 2013.
3. بن رقية بن يوسف، الامتياز الفلاحي في التشريع الجزائري وفق القانون 10-03، دار هومة، الجزائر، 2014.
4. حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
5. حمدي باشا عمر، العقار الفلاحي، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
6. سليمان الطماوي، النظرية العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2011.
7. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
8. عبد القادر عودة، المدخل إلى القانون المدني، دار هومة، الجزائر، 2012.
9. عمار بوضياف، الوجيز في القانون العقاري الجزائري، ط5، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2022.
10. عمار بوضياف، قانون الإدارة المحلية والبلدية والولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
11. فريدة عيساوي، النظام القانوني للعقار في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2018.
12. لعيور فوزي، المنازعات العقارية في الفقه والقضاء الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2018.
13. ليلي زروقي، المنازعات العقارية، دار هومة، الجزائر، 2012.
14. ليلي زروقي، الوجيز في القانون العقاري الجزائري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019.

15. مجيد خلفوني، نظام الامتياز الفلاحي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
16. مجيد خلفوني، نظام نزع الملكية للمنفعة العامة في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2016.
17. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم والنشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019.
18. محمد حسين منصور، القانون الزراعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017.
19. محمدي زواوي، المحاضرات في القانون العقاري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
20. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2018.

- المجلات العلمية والأطروحات:

1. بوالصبع ليلي، الآليات القانونية لحماية العقار الفلاحي في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة 1، 2018.
2. حنان بومجان، "المنازعات المترتبة على عقد الامتياز الفلاحي"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة تبسة، 2017.
3. سعاد بوعلي، الرقابة الإدارية على استغلال الأراضي الفلاحية، أطروحة دكتوراه، جامعة وهران 1، 2019.
4. فريدة زروقي، "الضبط القانوني للعقار الفلاحي في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2022.
5. يوسف بن رقية، "آليات حماية العقار الفلاحي في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، 2021.

- المواقع الإلكترونية:

1. الديوان الوطني للأراضي الفلاحية (ONTA)، "نظام الامتياز الفلاحي"، الموقع الرسمي.
2. منصة المجلات العلمية الجزائرية (ASJP)، مقالات مختارة حول منازعات عقد الامتياز (قيرواني، عيشوبة، يغلي)، 2021-2023.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

المحتوى	
إهداء	—
شكر وتقدير	—
قائمة المختصرات	—
مقدمة	2
المبحث التمهيدي: ماهية العقار الفلاحي وتطوره التشريعي	6
المطلب الأول: مفهوم العقار الفلاحي	6
الفرع الأول: التعريف الفقهي والقانوني للعقار الفلاحي	6
الفرع الثاني: تمييز العقار الفلاحي عن غيره من العقارات	8
المطلب الثاني: أنواع العقار الفلاحي ودور الدولة في تنظيمه	9
الفرع الأول: العقار الفلاحي التابع للأملاك الوطنية	9
الفرع الثاني: العقار الفلاحي الخاص	10
الفصل الأول: النظام القانوني لاستغلال العقار الفلاحي وآليات تدخل الدولة	13
المبحث الأول: آليات استغلال العقار الفلاحي	13
المطلب الأول: عقد الامتياز كآلية قانونية لاستغلال العقار الفلاحي	13
الفرع الأول: مفهوم عقد الامتياز وطبيعته القانونية	13
الفرع الثاني: شروط وإجراءات منح الامتياز	15
المطلب الثاني: صيغ قانونية أخرى لاستغلال العقار الفلاحي	17
الفرع الأول: الإيجار الفلاحي	18
الفرع الثاني: الاستثمار والشراكة في المجال الفلاحي	19
المبحث الثاني: المركز القانوني لمستغل العقار الفلاحي	21
المطلب الأول: حقوق مستغل العقار الفلاحي	22

فهرس المحتويات

	المحتوى
22	الفرع الأول: حق الاستغلال والانتفاع
24	الفرع الثاني: حق التصرف في المنتجات الفلاحية
26	المطلب الثاني: التزامات مستغل العقار الفلاحي
26	الفرع الأول: الالتزام باحترام الطابع الفلاحي للعقار
28	الفرع الثاني: الالتزام بشروط الاستغلال ومقتضيات المصلحة العامة
30	خلاصة الفصل الأول
30	الفصل الثاني: دور المؤسسات والرقابة على استغلال العقار الفلاحي وتسوية المنازعات
31	المبحث الأول: الرقابة الإدارية والمؤسسية
32	المطلب الأول: دور الإدارة والمؤسسات العمومية
33	الفرع الأول: صلاحيات الإدارة في مراقبة استغلال العقار الفلاحي
35	الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية المترتبة عن مخالفة شروط الاستغلال
38	المطلب الثاني: دور الجماعات المحلية في تسيير العقار الفلاحي
38	الفرع الأول: دور الولاية
40	الفرع الثاني: دور البلدية
41	المبحث الثاني: تسوية المنازعات المرتبطة باستغلال العقار الفلاحي
42	المطلب الأول: المنازعات الإدارية
43	الفرع الأول: منازعات سحب وإنهاء الامتياز
44	الفرع الثاني: منازعات نزع الملكية لأجل المنفعة العامة
46	المطلب الثاني: المنازعات القضائية
47	الفرع الأول: اختصاص القضاء الإداري
48	الفرع الثاني: اختصاص القضاء العادي

فهرس المحتويات

	المحتوى
47	خلاصة الفصل الثاني
50	خاتمة
—	قائمة المصادر والمراجع

الملخص:

خلصت هذه الدراسة المقارنة والتحليلية للمنظومة التشريعية العقارية في الجزائر إلى استنتاج جوهري مفاده: أن المشرع الجزائري قد أحدث تحولاً جذرياً في فلسفة استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأُملاك الوطنية الخاصة، من خلال الانتقال من الأنظمة التقليدية (كالانتفاع الدائم) إلى "نظام الامتياز الفلاحي" بموجب القانون رقم 10-03، معتبراً إياه الآلية القانونية المثلى لتحقيق التوازن الاستراتيجي بين حماية الرقبة العقارية للدولة وتحفيز الاستثمار الفلاحي الفعلي .

تُوجت الدراسة باستنتاج استشرافي يؤكد أن أزمة العقار الفلاحي في الجزائر ليست أزمة نصوص تشريعية، بل هي أزمة تفعيل ومتابعة ميدانية؛ حيث يتوقف نجاح هذا النظام القانوني على مدى جدية الهيئات الإدارية المحلية والمركزية في تفعيل سلطة الرقابة ومكافحة ظاهرتي الإهمال والمضاربة العقارية .

الكلمات المفتاحية :

العقار الفلاحي؛ عقد الامتياز؛ الرقابة الإدارية؛ المنازعات العقارية؛ الأمن الغذائي.

Abstract:

This analytical study culminates in a core legislative conclusion: The Algerian legislator has initiated a radical shift in the philosophy of exploiting state-owned private agricultural lands, transitioning from traditional usufruct systems to the "Agricultural Concession System" under Law 10-03. This system serves as the optimal legal framework designed to reconcile the protection of state property rights with the promotion of actual agricultural investment.

The thesis concludes with a forward-looking insight: the core challenge facing Algerian agricultural land is not a lack of legislation, but rather **an enforcement and field-monitoring deficit**. The ultimate success of this legal regime depends heavily on the rigorous enforcement of oversight mechanisms by local and national institutions to eliminate land negligence and illegal conversion.

Keywords :

Agricultural Land; Concession Contract; Administrative Oversight; Real Estate Disputes; Food Security .