مقدمة

عقد الإمتياز من العقود التي عرفت منذ التاريخ القديم، أخذ به الإغريق والرومان وملوك فرنسا قبل الثورة الفرنسية، وشاع التعامل به في القرن التاسع عشر عندما لجأت الدولة إلى إقامة خطوط السّكك الحديدية والأنفاق وتوزيع الماء والغاز والكهرباء وتأمين خدمات النقل، كما تم توسيع نطاق اعتماده في المجال الفلاحي بالمستعمرات الفرنسية في إفريقيا وآسيا[1]. وقد ساهم في إنتشار التعامل في عقود الإمتياز الأفكار الدّاعية إلى التحرر الإقتصادي التي تعطي القطاع الخاص الدور الرائد في هذا المجال، لأن الدولة وإن كانت لديها الأموال اللازمة إلا أنها تفتقر إلى الخبرة الكافية في هذه المجالات من جهة، كما أن اهتمامها بهذا المجال يضعف من مهام الدولة الأكثر ارتباطا بالسيادة وبالأمن العام والصّحة العامة والتعليم والتربية والعدالة وهي مهام لطالما ارتبطت بمفهوم الدولة الحارسة[2]، لذلك صار من اللاّزم أن تعهد الدولة في مجال تسيير وإدارة أملاكها ومرافقها الاقتصادية إلى الخواص من أجل تجنب الاستغلال المباشر بسبب الطابع الاقتصادي والتقني لهذه النشاطات، ومن ثم فإنها تلجا إلى الأشخاص الذين لديهم الخبرة التقنية والوسائل الفنية التي لا تملكها[3].

إلاّ أن عدم الاستقرار الاقتصادي والمالي بعد الحرب العالمية الأولى سنة 1929 أدى إلى اضطراب نظام الإمتياز الذي يقوم على استثمار رؤوس الأموال، ومن ثم تقلص مدى الأفكار الدّاعية إلى التحرر الاقتصادي وبرز فكر جديد يدعو إلى تدخل الدولة في المجال المرتبط بالاقتصاد، وتم على إثر ذلك تأميم العديد من الشركات الخاصة خلال الفترة الممتدة بين الحربين العالميتين، غير أنه بعد الحرب العالمية الثانية أصبح الامتياز وسيلة ذات أهمية فعالة لدى الدول الرأسمالية من أجل إعادة إعمار ما خلّفته الحرب من دمار وخراب وتم توسيع اعتماده شيئا فشيئا إلى مجال تحسين المناطق والشوارع وإعادة بناء الجسور[4].

أمّا في الجزائر فقد أصاب نظام الامتياز الموروث عن الاستعمار الفرنسي شلل كبير بعد الاستقلال سنة 1962 بسبب شغور الأملاك التي كانت مدرجة في الدومين العام الفرنسي،

---

[1] - Martine Fabre : article sur Le contrat de concession aux colonies : norme molle et impact environnemental, à paraître dans l'impact environnemental de la norme en milieu contrait, Paris, Victoires Editions, 2012, p 01.

[2]- الدّولة الحارسة يقتصر دورها في الحياة الاقتصادية على إشباع الحاجات العامة في ثلاث مجالات تقليدية وهي: الدفاع الخارجي و الأمن الداخلي و القضاء، وهي المجالات التي تتعلق بجوهر الدولة و سيادتها دون التدخل في الميادين الاقتصادية الأخرى التي يمكن للأفراد الاستثمار فيها. أما الدولة المتدخلة فهي الدولة التي تتدخل في كل مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية لإشباع الحاجات الجماعية الأساسية، وذلك لعدم مقدرة المبادرة الفردية على إشباعها بسبب ضعف إمكانياتهم المالية أو لأن الاستثمار فيها لا يحقق مستوى الربح الذي تصبو إليه المبادرة الفردية. انظر في هذا الصدد: علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن، 2004، ص 73.

[3]- مروان محي الدين القطب: طرق خصخصة المرافق العامة – الامتياز، الشركات المختلطة BOT، تفويض المرفق العام- دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 75.

[4] - Chapus. R : Droit administratif général, Tome 1, Montchrestien Delta, Paris, 1995, p 563.

بالإضافة إلى الخيار الايديولوجي الذي اعتمدته الجزائر وهو النظام الاشتراكي الذي ساد على جميع الأصعدة وعلى كافة الميادين لاسيما في المجال الفلاحي، الذي كان النشاط المهيمن آنذاك نظرا لتركيبة المجتمع الذي كانت النسبة الأكبر منه تقطن بالأرياف وتمتهن الزراعة، حيث اهتمت الدولة بهذا القطاع وسطّرت له العديد من خطط التنمية والبرامج الوطنية التي لم يسجل لأيّ منها الاستمرار لأكثر من عقدين من الزمن بسبب عدم بلوغ النتائج المتوقعة لها كنظام التسيير الذاتي سنة 1963، وقانون الثورة الزراعية سنة 1971، ثم إلى إعادة هيكلة المزارع الاشتراكية سنة 1980 بسبب عدم مردودية الأسلوب الاشتراكي التي صاحبها انخفاض قيمة البترول في مطلع الثمانينات، مما أدى إلى استحداث قانون المستثمرات الفلاحية سنة 1987 الذي اصطدم بدوره بالتحولات الاقتصادية والرجوع عن النظام الإشتراكي، بالإضافة إلى النتائج السّلبية التي خلّفها نظام الاستغلال من طرف المنتجين الفلاحيين كتأجير الأرض للغير أو إهمالها أو تحويلها عن وجهتها.

كل هذه التجارب جعلت من النشاط الفلاحي ركيزة أساسية لها أهميتها ومكانتها في الإقتصاد الوطني، إضافة إلى مساهمته في تلبية الاحتياجات الغذائية بمختلف المنتوجات الفلاحية الزراعية منها والحيوانية، كما تظهر أهميته من خلال استقطابه لجزء معتبر من اليد العاملة وإسهامه في تزويد قطاعات أخرى بمنتجاته منها الصناعة الغذائية، لذلك كان من الأهمية بمكان اختيار نمط مناسب يكفل الرّهانات التي تنتظر مستقبل وأمن الدولة الغذائي بالنظر إلى التغيرات المناخية والطلب المتزايد على المنتجات الفلاحية نتيجة تزايد السكان، ومشكلة الندرة التي تشهدها المنتوجات الفلاحية على مستوى الأسواق الدولية وارتفاع أسعارها جراء استعمالها كسلاح ضد سياسة الدول لاسيما النفطية منها، ومن ثمّ استوجب التفكير في ضرورة وضع رؤية شاملة واسشرافية حول ما ينبغي أن يتم القيام به على مستوى مفاصل النشاط الفلاحي.

هذا الوضع بما له من انعكاسات على المستوى الوطني وأبعاده الدولية أدى إلى إعادة النظر في المسألة من جديد وفقا للتوجه الاقتصادي والسياسة العامة للدولة حيث تم اعتماد وبصفة رسمية نمط الامتياز في مجال استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة سنة 2008 باعتبار هذه الأراضي من الثروات الطبيعية المتجددة[1]، وأن الخيرات الناتجة عنها تساهم في الأمن الغذائي وفي أهداف قانون التوجيه الفلاحي الذي يعتبر الإطار التوجيهي للتشريع الفلاحي في الجزائر، وخلاصة العشريتين الأخيرتين وتجربة فريدة تُعد الأولى من نوعها منذ الإستقلال، أين تم التركيز في مضمونه على تهيئة الظروف الملائمة لنشاط المستثمرات الفلاحية وعصرنتها وفقا لتوجّه يتّسم بالعقلانية والفعالية والإندماج والتكامل والميدانية، ليصدر على إثر ذلك القانون المنظم لحق الامتياز الفلاحي سنة 2010 الذي أخذ بعين الاعتبار التطور الاجتماعي

[1]- ركّز قانون التوجيه الفلاحي لسنة 2008 على حماية الموارد الطبيعة وتثمينها خاصة الماء والأرض وقدراتها الجينية، وتأمين الفلاحة وعصرنة المستثمرات الفلاحية، وجعل النشاط الفلاحي أكثر مهنيّة ووضع مسألة الأمن الغذائي من أهم انشغالات الأمّة. انظر في هذا الصدد: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 73 المؤرخة في 2008/07/23، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 2008/06/29 لمناقشة مشروع القانون المتضمن التوجيه الفلاحي.

والاقتصادي للعالم الفلاحي والريفي واعتبرهما أرضية انطلاق له، بالإضافة إلى التعديلات التي طرأت على قواعد ضبط السوق العالمية والتطلعات الجديدة للمجتمع والتي أعتمدت كمعيار في إعادة تكييف مكانة الفلاحة ضمن الإقتصاد الوطني بمنحها طموحا وآفاقا وشرعية جديدة.

ونظرا لجدة الموضوع فإن مسألة البحث فيه صادفها العديد من الصّعوبات، كان في مقدمتها ندرة المراجع المتخصصة، لأن الأمر لا يتعلق بامتياز المرافق العامة وإنما يتعلق بامتياز الأملاك الوطنية التي تخلق نوعا من الإختلاف مرده إلى أسلوب الإدارة والاستغلال والتصرف، وخصوصا عندما يتعلق الأمر بنوع محدد وهو الأراضي الفلاحية التي تصنف ضمن الأملاك الوطنية الخاصة، لأن التصرف المهيمن في إطار القانون المقارن هو ايجار هذه الأراضي لمدة محددة أو التنازل عنها بعد التحقق من استصلاح الأرض وإحيائها[1].

والامتياز من هذا المنطلق درب من دروب خوصصة القطاع العام، غير أن هذا المفهوم لا ينصرف إلى التنازل عن الملكية فهو مشمول بقاعدة الحظر المقررة في قانون الأملاك الوطنية، ولكن يتسع هذا المفهوم ليشمل إدارة هذه الأملاك من قبل أشخاص يخضعون إلى القانون الخاص لاسيما عندما يتعلق الأمر بأملاك ذات أبعاد حيوية واقتصادية[2]، لأن الخوصصة عن طريق الإدارة والتسيير تحافظ على بقاء الملكية بيد الدولة وتوفر إدارة مرنة ومتحررة من القيود المفروضة على أشخاص القانون العام بما يحقق انتاجية عالية[3].

وتظهر أهمية البحث في تسجيل خطوة جديدة صادرة عن الإرادة التشريعية تعكس التراجع عن أولوية نظام الجماعة في إطار استغلال الأراضي الفلاحية الذي ورث عن النظام الإشتراكي، حيث كان ينظر لهذه الأملاك بأبعاد اجتماعية هدفها توحيد الجماعة في مجال التسيير والاستغلال ضمن رقعة معينة وبصفة دائمة على خلاف التسيير الفردي الذي اعتبر استثناءا له، لكن التوجه الفلاحي الجديد نظر لهذه الأملاك نظرة اقتصادية ذات بعد قومي بعد إعادة تقييم تجربة حق الانتفاع الدائم الخاضع للقانون رقم 87-19 حيث سُجّلت عدة نقاط سلبية منها عدم استغلال الأراضي الفلاحية، النزاع المستمر بين أعضاء المجموعة، تأجير الأراضي من الباطن أو التنازل عنها، تحويل الأراضي عن وجهتها وعدم آداء المبالغ المستحقة للدولة وغيرها.

---

[1]- المنظمة الوطنية للمجاهدين ومنظمة أبناء الشهداء رفضتا فكرة بيع هذه الأراضي لأنها تجسد الذاكرة التاريخية للثورة، الشيء الذي عطل مشروع قانون الامتياز الفلاحي إلى غاية 2010/08/15، لأن وزارة الفلاحة بادرت بالعديد من مشاريع القوانين في هذا الصدد بما فيها مشروع قانون لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للدولة عن طريق التأجير أو البيع. انظر في هذا الصدد: ليلى زروقي وحمدي باشا عمر: المنازعات العقارية، طبعة 2013، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 127.

[2]- أعتبرت الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة في إطار مشروع قانون التوجيه الفلاحي لسنة 2008 أملاكا سيادية تتخذها الدولة أداة للضبط العام في المجال الفلاحي، ومن ثمّ تختار لها الدولة الأسلوب المناسب للتسيير والاستغلال، وبذلك تم إختيار نمط الامتياز. انظر في هذا الصدد: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 160 المؤرخة في 2010/07/26، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 2010/06/30 لمواصلة المناقشة العامة لمشروع القانون المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة.

[3]- مروان محي الدين القطب، المرجع السابق، ص 07.

ولتجنب هذه الآثار السلبية وتقييم الجهود والصعوبات بالإضافة إلى التطلعات المستقبلية وخلق فرص عمل للمواطنين الذين يقطنون الأرياف بما يضمن كرامة عيشهم[1]، استحدث المشرع نمط الإمتياز أو الانتفاع المؤقت بهدف تحقيق إدارة فعالة تساهم في مواجهة هذا الإهمال وتجنب الخسائر الناتجة عنه، كما تسمح بالرفع من الإنتاج بصفة مستمرة ومنتظمة مع إزالة كافة العقبات الإدارية والمالية التي تُكبّل نشاط المستثمر الفلاحي منها حرية التنازل عن حق الامتياز والإستفادة من قروض مالية، وإبرام عقد شراكة لتوسيع النشاط، وبالمقابل وضع آلية متخصصة في الإشراف والرقابة والاسترجاع وهي الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بما يضمن حسن تنفيذ العقد خلال مدة الإنتفاع[2].

اعتمدنا في هذا البحث وتبعا لما تم بيانه أعلاه على منهج إسقاط نظام الامتياز المعروف في القانون الإداري والقانون الخاص من أجل الخروج بمركز وطبيعة معينين لعقد الامتياز الفلاحي، والاعتماد على أسلوب المقارنة بين هذا العقد وعقود امتياز فلاحية ناتجة عن نمط الاستصلاح في الأراضي الصحراوية والرعوية وعقود امتياز منحت في إطار الاستثمار على نفس الصنف من الأراضي، كما تم اعتماد هذا الأسلوب من أجل مقارنة خيار الإمتياز بأساليب الاستغلال السابقة لاسيما حق الانتفاع الدائم، وعلى توجه الإرادة التشريعية والسياسية على حد سواء بإعطاء بعد استحقاقي لهذا الحق بنوع من الجدية والجدة في آن واحد، وهو ما يقودنا إلى طرح إشكالية هذا البحث كما يلي:

هل وُفِّـقَ المشرع الجزائري في اختياره لنمط الإمتياز كبديل لحق الإنتفاع الدائم المتعلق باستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة في إطار التوجيه الفلاحي ؟

للإجابة عن هاته الإشكالية سنقسم هذا البحث إلى فصلين، في الفصل الأول سنتناول نمط التعاقد بنظام الإمتياز ومحله العقدي نعالج فيه ضمن مبحثين رئيسيين ماهية هذا العقد وطبيعته القانونية، كما نركز في مجال العلاقة التعاقدية على ركن المحل في عقد الإمتياز بما له من خصوصية لأنه أهم عنصر في القانون رقم 10-03. أمّا في الفصل الثاني سنتطرق إلى آثار عقد الإمتياز الفلاحي ونعالج فيه ضمن مبحثين رئيسيين أيضا مضمون هذا العقد بما يترتب عنه من حقوق والتزامات في مجال الإمتياز الفلاحي قبل نهاية العقد ومباشرة استرجاع الأملاك الممنوحة، وإلى المنازعات التي تثور بمناسبة استغلال حق الإمتياز. وبالتالي تكون خطة البحث على الشكل التالي:

---

[1]- صرح وزير الفلاحة والتنمية الريفية في إطار الأسئلة الشفوية لنواب البرلمان أنه ما بين سنة 2000 إلى غاية سنة 2010 تم استحداث حوالي 1.500.000 منصب شغل بين مؤقت ودائم في قطاع الفلاحة. انظر في هذا الصدد: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 149 المؤرخة في 2010/04/19، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 2010/04/01.

[2] - Le Renouveau Agricole et Rural en marche – Revue et Perspective, Ministère de l'agriculture et du développement rural, mai 2012, p 3.

الفصل الأول: نمط التعاقد بنظام الإمتياز ومحله العقدي

المبحث الأول: ماهية عقد الإمتياز الفلاحي وطبيعته القانونية

المطلب الأول: تعريف عقد الإمتياز الفـــلاحي وتأصيله في الجزائر

الفرع الأول: تعريف عقد الإمتياز الفلاحي من الناحية الاقتصادية والقانونية

الفرع الثاني: تأصيـل عقد الإمتياز في الجزائر

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لعقد الإمتياز الفلاحي

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لعقد الإمتياز الفلاحي في القواعد العامـــة

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لعقد الإمتياز الفلاحي في القواعد الخاصة

المبحث الثاني: محل عقد الإمتياز الفلاحي.

المطلب الأول: إجـراءات منـح حق الإمتياز الفلاحي

الفرع الأول: شروط منح حق الإمتياز.

الفرع الثاني: كيفيات منح حق الإمتياز.

المطلب الثاني: طبيعة محـــل عقد الإمتياز الفلاحي.

الفرع الأول: خصائص حق الإمتياز الفلاحي.

الفرع الثاني: تجربة استغلال المستثمرة الفلاحية عن طريق عقد الإمتياز.

الفصل الثاني: آثار عقد الإمتياز الفـلاحي

المبحث الأول: الحقوق والالتزامات في مجال الإمتياز الفـــلاحي

المطلب الأول: حقوق والتزامات المانـــح

الفرع الأول: حقـــوق المانح

الفرع الثاني: التزامات المانح

المطلب الثاني: حقوق والتزامات المتلقي

الفرع الأول: حقـــوق المتلقي

الفرع الثاني: التزامات المتلقي

المبحث الثاني: نهاية عقد الإمتياز الفلاحي والمنازعات المترتبة عنه.

المطلب الأول: نهايـــة عقد الإمتياز الفـــــلاحي

الفرع الأول: نهايـــة عقد الإمتياز بانقضاء مدتـــه

الفرع الثاني: نهاية عقد الإمتياز دون انقضاء مدته

المطلب الثاني: المنازعات في مجال عقد الإمتياز الفلاحي

الفرع الأول: المنازعات التي يختص بها القضاء العـادي

الفرع الثاني: المنازعات التي يختص بها القضاء الإداري

الخاتمة: