



البعثة الثانية للدعم المنهجي لتأمين العقار الرعوي في تشاد

مقدمة

لدعم التأمين العقاري الرعوي في تشاد، قام الخبير في القانون البيئي، أوليفيه باريير برققة خبيرين تشاديين (عثمان محمد صالح، رعوي وإيفير توقيام، قانوني) بمهمة ثانية للدعم المنهجي في إطار برنامج "باستور" في الفترة من 6 إلى 25 فبراير 2019. وقد حدد عملاق رئيسيان خلال هذه المهمة هما: (1) زيارة ميدانية بمنطقة بحيرة فترتي لتحليل الإشكالية المرتبطة بالإدارة المحلية للأراضي الزراعية والرعية والمائية؛ (2) مقابلة رجال القانون وتنظيم طاولة مستديرة في مركز الدراسات من أجل التدريب والتنمية (سيفود) بأنجمينا، دعماً لمقترح تضمين المستجدات القانونية في نصوص الإطار الشرعي للقطاع الريفي قيد التحضير (القانون العقاري، القانون الريفي، استصلاح الأراضي، البيئة، ...).

1) عن تعقيد النظام العقاري الرعوي: الوضع القانوني للأرض ذاتها

من أجل إثبات الحصول على الأرض واستغلال الموارد التي توجد بها، هناك خياران : إما علاقة تملك الأرض، أو علاقة استغلال الموارد. أليس من الأفضل وجوب وجودهما معاً؟

أراد مشرعو الفترة الاستعمارية ومن سلك دربهم في فترة الاستقلال أن يأسسوا الملكية حيث لا وجود لها، وبالتالي القضاء على الحقوق العرفية. ولا يمكن أن ننسى أن نتساءل عن المستفيدين من الحل الذي سوف يتم اعتماده؛ أهْمُ الأغلبية أم الأقلية؟ فالأمن الغذائي ومكافحة سوء التغذية يتوقفان عليه. إذا تمكنت هذه الرؤية من أن تفرض نفسها بشكل أساسي على المناطق الحضرية، فإن التاريخ قد أثبت أن العلاقة بالأرض لا يمكن أن تقتصر على العلاقة بالتملك. يتمتع السكان فعلاً في تشاد بحق الاستعمال المكتسب بطريقة ذاتية، داخل الجماعة، قبل مجيء الاستعمار وما يزال هذا الحق يجري به العمل. بل أي سياسة عقارية لا

يمكن أن تتجاهل التاريخ والتصورات الاجتماعية والثقافية الموجودة مخافة أن تترد السياسة غير فعالة وصعبة التنفيذ وأحياناً بنتائج يصعب التحكم عليها، مثل عملية الاحتكار ونزع الملكية أو سلبها.

نصوص القانون العقاري الموجودة ومشاريع القوانين التشريعية الجارية في تشاد هي :

القوانين الثلاثة لعام 1967 المنظمة للعقارات في تشاد. تم إعداد مشروع قانون جديد للعقارات والملكيات في عام 2013 لكن لم يصدر حتى الآن. وإثر قرارات المنتدى الوطني الشامل لعام 2018، وضع هذا القانون قيد المراجعة. ففي هذا القانون الجديد يجب إعادة صياغة مشروع عام 2013 لأنه محصور بشكل رئيس في سياق التملك فقط. وخصوصاً مع تبديل نظام الحقوق العقارية على الأرض المشتركة بحق فردي "ممتلك عرفي"، فإن بُعد العلاقة المشتركة على الأرض قد يتم نسخه. إضافة إلى ذلك، وبناءً على اعتماد "تطوير الأراضي" فقط من نفوذ واضح ومستدام على الأرض، فإنه يستمر في إضعاف المناطق المستعملة للزراعة المطرية وتجاهل الحقيقة الرعوية والتي تخضع لتملك حقوق الاستعمال والاستغلال.

أمر التوجيه الزراعي الحرجي الرعوي للعام 2018 جاء بعناصر مهمة للنظام القانوني العقاري لاستغلال الموارد الطبيعية وذلك بإضفاء الطابع الرسمي على تأمين الحقوق العرفية مع وضع خطط لاستصلاح الأراضي الرعوية. فمشروع قانون الأملاك والعقارات يجب أن يتوافق مع الأمر المصادق عليه، وبخاصة هذين العنصرين.

القانون 14 للعام 1998 حول المبادئ العامة لحماية البيئة ينص بشكل على أن: (أ) البيئة شأن وطني وإقليمي بتدخل الفاعلين المحليين؛ (ب) للغابة منفعة جماعية.

القانون 14 للعام 2008، القاضي بنظام الغابات والحيوانات والموارد المائية، يحدد بوضوح حقوق الاستعمال وحق الاستغلال.

مشروع قانون توجيه استصلاح الأراضي الحالي يبين كأهداف: (أ) تأمين الغابة للجميع؛ (ب) مسؤولية الفاعلين الريفيين في إدارة أراضيهم. يلتحق هذا المشروع بالأمر الصادر عام 2018 المتعلق بالتأمين العقاري والقانونين 14 اللذان ينصان على ترسيم تدخل الفاعلين المحليين.

مثال واقعي لتعقيد الإشكالية العقارية "بحيرة فتري"

في مقاطعة فتري بإقليم البطحاء (عاصمتها ياو)، تصب في بحيرة فتري مياه نهر البطحاء مخلفاً حوضاً مائياً واسعاً ينحدر من إقليم وداي. للنهر مساحة متوسطة تصل 420 متراً مربعاً والذي يصل حتى 1,300 كلم²، ولكنه ضحل بعض الشيء ومعرض للتبخر المكثف، فهو يجف تماماً كما في العام 1973 والعام 1984. ففي حالة الفصل الجيد، تساعد مساحة المياه الواسعة على صيد الأسماك والرعي، لكن تراجع مياه البحيرة يترك مساحة شاسعة للزراعة وقت انخفاض منسوب تناقص المياه خاصة المحاصيل (الذرة المسماة بالبربري) وكذا زراعة البقول.

هذه الموارد الطبيعية المتواجدة في الأرض التي ما يزال يديرها السكان الأصليون وفق الممارسات "العرفية"، يتم استغلالها أيضاً من قبل جماعات مختلفة أخرى (رعاة رحل، صيادي أسماك،...). وحسب

الحقوق التقليدية لفتري، فإنّ الأرض عبارة عن "تراث مشترك" (واراما) تورث عبر الأجيال، وذلك تحت إمرة سلطان "دار فتري". ويقوم هذا الأخير بإدارتها من خلال 108 زعيم قبيلة يسمى "كيدله" أو "شوفلو". من بين أولئك اثنا عشر (12) زعيماً لاثنتي عشر قبيلة تسكن ضفاف البحيرة، يدعون "انقار امبول" ولهم، بالإضافة إلى إدارة الأراضي، سلطة في إدارة مياه بحيرة فتري وفي الموارد البرمائية التي توجد بها. الأراضي هي ملك لكل مجتمع بحيرة فتري، وعليه ينبغي أن يسهر على حسن إدارة الأراضي للأجيال القادمة. وعلى مستوى العشائر فإن مهمة إدارة الأرض - أي توزيع حقوق استعمال أعضاء المجتمع - توكل إلى زعماء الأرض الذين يطلق عليهم اسم "دياردا"؛ كما توجد أراضي تابعة للعشائر ومحميات عقارية تسمى "بونت" ضمن مختلف العشائر. فمثلاً وفق قواعد الإدارة الداخلية فإن الرحل الوافدون إلى المنطقة يجب عليهم تحديد العشيرة التي تستقبلهم ويلجؤون إليها طوال فترة إقامتهم بالمنطقة.

لكنّ قواعد إدارة الأراضي السائدة لدى الأغلبية العظمى للسكان (العرف المحلي) غالباً ما تتعارض مع قواعد الحقوق الحديثة التي تنادي بها الدولة (الحقوق التشريعية). فحسب الحقوق التشريعية، الأرض هي "ملك قابل للتخصيص" مصنف في عدة "مجالات". وقد حددت قوانين عام 1967 بأن "كل أرض غير مسجلة تعتبر خالية لا مالك لها، ما لم يؤت دليل على استغلالها"، وحسب المادة 15 من القانون رقم 24 لعام 1967، أخيراً، "يحق للدولة أن تسجل باسمها الأراضي الخالية دون مالك". فحتى وإن ثمة هناك صعوبات ناتجة عن عدم تسجيل للأراضي من قبل الأفراد أو الدولة في الفتري¹، فإن السكان مستأثرون من ضعف السلطة التقليدية الناتج عن الانفتاح الذي أقرته الدولة والذي لا يمكن التحكم عليه في مناطق صيد الأسماك والمراعي.

بناء على اقتراح سلطان فتري شرومه حسن أبسكين، تم تنظيم اجتماع شامل يوم 13 فبراير في سلطنة فتري بياو، ضم جميع زعماء القبائل (الكيدله)، وبعضاً من مسؤولي الأراضي (دي أرضه) ومسؤولي المياه (انقار امبول). هذا الاجتماع الذي ضم أكثر من 170 شخصاً (132 موقعاً) أثبت أنّ السلطة التقليدية في فتري (سلطنة فتري) ما زالت قائمة. وكانت أهم العناصر التي نوقشت خلال هذا اللقاء هي: (1) إن إدارة الوصول إلى المراعي تجري بالطريقة التقليدية بعد صدور إذن السلطان ما بعد الحصاد، ليسمح بالوصول إلى المراعي من دون قيد ولا قاعدة؛ (2) "إن التقاليد القديمة للوصول إلى البحيرة (لأجل سقي القطعان والوصول إلى الجزر) أضحت غير مستعملة كما ينبغي"؛ (3) لا يجوز قطع الأشجار تحت طائلة عقوبات الأقسام المعنية بالغابة؛ (4) مراقبة المزارع يجب أن تكون دائمة، خاصة زراعة اليقول، وأنّ حالات تلف المزارع تكون صعبة التعويض، إذ لا يحبذ الرعاة الحوار؛ (5) العلاقات بين القبائل والرحل كانت قوية، أما الآن فانعكس الوضع؛ (6) تتوافد القطعان بكثرة وبشكل مبكر في العام نحو البحيرة لتعود متأخرة؛ وأحيانا لم يبقى لها سوى شهر أو شهرين من العام المقبل؛ (7) "لا توجد أراضي خالية أو دون مالك"، كل الأراضي موزعة بين القبائل، لا شيء خالٍ، "من أجل تماسك الفتري، يجب أن تدار شؤون الأراضي على مستوى السلطان"؛ (8) هناك تدخل من الدولة في تعيين الكيدله؛ (9) بالنسبة لصيد الأسماك، فقد اختلف الأمر مع مجيء الصيادين الجدد بممارسات جديدة (شباك، سدود)، فمن قبل كانت تستعمل السنارات حيث تصطاد الأسماك كبيرة الحجم، أما الآن فلا توجد أسماك؛ قديما كان مسؤولي المياه (انقار امبول) يحددون فترات معينة للصيد وبطقوس تقليدية، أما الآن فقد أحدث دخول الصيادين الأجانب إلى البحيرة برخص الصيد التي تتبعها الدولة ضرباً من العشوائية وعدم الرقابة؛ (9) بينما ما يجب القيام به هو

¹ Avec les variations de grande ampleur des niveaux du lac, les terres fertiles de la zone du lac sont difficilement utilisables pour des exploitations modernes (cultures irriguées ou pâturages clôturés) et seules les exploitations traditionnelles de décrue se sont développées.

: أ) صيد الأسماك بالخيط الصنارية الطويلة؛ ب) استخدام مسارات الترحال الموجودة؛ ج) تأجيل دخول القطيع (بعد شهر نوفمبر)؛ 10) هم جاهزون لاعتماد ميثاق تنظيمي يعد تحت إشراف السلطان، "يجب ابتاع السلطان من أجل الحفاظ على مواردنا".

قانون عقاري مقترح للتفكير

في زمن التغير المناخي وتدهور التنوع الحيوي، فإن العلاقة بالأرض هي علاقة بالموارد المختلفة (أرض، مراعي، موارد غابية...) وبالتنوع الحيوي وبالبيئة تتطلب وضع إطار قانونية ملائم. علينا أن نولي اهتماماً لتوظيف الموارد (الفوائد) وليس لامتلاك الأرضية فقط. والهدف هو جمع الحق بين "الأرضية"، "والمساحة والمورد" مع إضافة العقار والبيئة (عقار - بيئة). إنّ تفحص الأنظمة المحلية، أي الحق العرفي والحق الإسلامي، تؤدي إلى الاستدلال بعبارات الحقوق الحقيقية، والإدارة العامة المهيمنة (المشابهة لحق الحفظ في إطار إرث الأجيال القادمة).

أربعة اقتراحات ملموسة تمت صياغتها فيما يلي لمراجعة قانون الممتلكات العامة والعقارات، ومراجعة المراسيم، والقوانين حول البيئة والقانون الريفي المستقبلي: 1) تعديل جذري للقانون العقاري مع إضافة البُعد البيئي للحق العقاري بنظام تملك المنافع ونظام الملك العقاري؛ 2) تعديلات في مشروع القانون العقاري الموجود وإدراج البُعد الرعوي فيها بغرض تأمين عقاري للنشاط الرعوي؛ 3) التجديد باعتراف قانوني للمواثيق المحلية المتعلقة بالبيئة أو إدارة الموارد الطبيعية بمرسوم تنفيذي للقانون رقم 14 لعام 2008 و1998 بمخطط مخصص وإدراجه ضمن القانون الريفي المستقبلي؛ 4) تخصيص فصل خاص حول الرعي في القانون الريفي (متضمناً أحكام مشروع القانون الرعوي) مع تقرير النشاط الرعوي كمصلحة عامة وعملية تنفيذ الخطط الرعوية.

مراجعة مشروع القانون العقاري لتأمين عقاري ملائم

الهدف هو تجاوز منطق المبادئ الاستعمارية المنبثقة من القانون المدني الفرنسي لعام 1804 لأجل الوقوف على الواقع التشادي للعام 2019. لذلك يجب التفكير في القانون العقار الريفي من حيث الاستعمال والاستغلال ومن حيث الامتلاك. إن العنونة حتى وإن كانت ضرورية في الحضر واستثمارات المؤسسات الزراعية، فهي لا يمكن أن تكون النظام العقاري الوحيد. وعليه، أليس من غير المنطقي (كذباً وغشاً؟) أن نقل من أهمية هدف القانون العقاري ونقتصره إلى تسجيل الأراضي لتسهيل الحصول على ائتمان ريفي؟ ونظراً لتعدد الحقائق الاجتماعية والثقافية للمواطنين التشاديين، والتنوع الموجود في العلاقة بالأرض، يتواجد نظامان عقاريان معاً: نظام الملكية الخاصة ونظام التراث المشترك: 1) الملكية (أن تكون مالكاً) هي أن تمتلك سلطة التصرف على قطعة أرض وجعلها كبضاعة، ملكية قابلة للنقل وذات قيمة مالية من جراء الثمن المدفوع أثناء نقل الملكية. فنظام الملكية ينص على الأماكن الحضرية، وفي بعض الحالات على أراضي ضواحي المدن القابلة للبناء وأراضي الاستثمار الزراعي؛ 2) التراث الجماعي هو عملية ضمان إدارة ضمن منطقة أو مجموعة حول مورد محدد، وعلى وجه الخصوص الأرض، ومورد رعوي، وحرصي أو مائي (إلخ) بغية الاستعمال أو استغلال الفوري أو المستقبلي في منظور نقله إلى أجيال المستقبل.

نسبت الدولة ضمن قوانين "ما بعد الاستعمار" إليها حق الحيازة والاستصلاح والنقل من دون تعويض، لكل أرض تراها خالية. وتعتبر الدولة الأرض خالية إذا لم يتم تسجيلها، وتفرض في التسجيل نفوذ باين ودائم على التراب كدليل على استصلاحه. فأحكام القانون العقاري الجديد يجب أن تقبل بحصول تثبيت رسمي للاستصلاح، وليس فقط نفوذ بين على الأرض، لكن بشهود عدول من السكان المحليين.

ومن ناحية أخرى، بالنسبة لتربية المواشي، فإن إدارة الرعي تمر بتأمين عقاري للمساحات الرعوية، والمسارات والمسافات التي يقطعها الرحل وإصلاحات أخرى بواسطة قانون حفظ البنى التحتية الرعوية.

تعديل مشروع القانون العقاري بهدف إدراج البعد الرعوي

النشاط الرعوي أو الرعي يؤدي إلى استصلاحات عامة خاصة سواء على مستوى مسارات الرحل أو دروب الماشية، ومناطق توقف الماشية، والمنشآت الهيدروليكية، ومحطات التطعيم، وأسواق البهائم، ومناطق الذبح وكل بنية تحتية تسهم في النشاط. إن أفضل وضع يسمح بضمان التكامل هو المجال العام الاصطناعي. لأجل هذا، تصبح هذه المنشآت أو الاستصلاحات غير قابلة للتصرف ولا للتقادم، وبالتالي يكون استخدامها واستصلاحها مطابقان لغاياتها.

بسبب حتمة التأقلم مع التغير المناخي المسبب لتقلبات شديدة للموارد الرعوية (الكأ والماء) يجب إيجاد "إخضاع رعوي" للمصلحة العامة، إما قانونياً (إجبارياً)، أو توافقياً (تعاقدياً). هذا الإخضاع العقاري الرعوي يسري على:

- جميع المناطق المزروعة (المملوكة، المخصصة، المحتجزة) غير المسوّرة بعد الحصاد (المرعى المفتوح) تحسباً لكل إضرار يمكن أن يطرأ، يعني حاجزها صاحب الزرع أو المالك أو المخصّص من أي مسؤولية تجاه الراعي؛ هذا الإخضاع قابل للتفاوض للسماح بتأمين المزارع والراعي معاً؛
- كل مناطق المرور التقليدية أو الملاءمة بفعل التغيرات الضرورية لتنقل القطعان، وحصولهم على الماء والكأ، منسوب إلى تأسيس حق مرور حقيقي، مرتبط بباطن أو قطعة أرض معينة؛ فحق المرور هذا هو تسامح إلزامي؛
- كل وسائل الحصول على الماء من المجال العام الطبيعي (أنهر، بحيرات، برك طبيعية) و/أو الاصطناعية (سدود، برك مستصلحة، آبار رعوية، محطات ضخ، إلخ).

تجديد الاعتراف القانوني للاتفاقيات المحلية

بفضل الاتفاقيات المحلية لإدارة الموارد الطبيعية على مستوى المنطقة يستطيع العاملون في المنطقة أن يأسسوا سوياً نظاماً محلياً للحصول على الموارد الطبيعية وإدارة البيئة. وهذا ما نسميه الحق المفاوض عليه الذي يحدد ضمن منطقة التنظيم، الجمع بين القيم والأنماط السلوكية لـ "أن يكون"، و "يجب أن يكون" المتفق عليها مع الفاعلين المحليين والإقليميين والوطنيين من أجل حق يقع في منظور شرعي بين الثقافات ونظر المجتمع المحلي والأمة. يمثل الاعتراف الشرعي بالاتفاقيات المحلية خطوة ضرورية تستند إلى أربعة عناصر: (1) أفضلية التوافق على النصوص الأخرى كما يوضحه القانون رقم 14/رج/2008؛ (2) التناسق مع التشريع المعمول به؛ (3) القبول والتوافق مع القوانين الاجتماعية؛ (4) تفويض الدولة صلاحية

الإدارة لفائدة المجتمعات (مثلا عبر "الخطة البسيطة للإدارة" المشار إليها في القانون رقم 14/رج/2008 الصادر بتاريخ 10 يونيو 2008).

ولذلك فقد اقترحت البعثة أن تدرج في مشروع القانون الريفي المنتظر أو في المرسوم التنفيذي للقانون رقم 14 خطأ توجيهية لكتابة الاتفاقيات المحلية حيث تقترح البعثة أهمها.

إعداد فصل خاص بالرعي في القانون الريفي

ما نسعى إليه هو : (1) تقرير النشاط الرعي كمنفعة عامة؛ (2) تشريع عملية تنفيذ الخطط الرعية كما حدده قانون (LOAH) الصادر في 13 أغسطس 2018؛ (3) إدراج أحكام مهمة من مخطط مشروع القانون الرعي لعام 2011 في مخطط مشروع القانون الريفي. يقصد من المصلحة العامة المنافع، والقيم أو الأهداف التي يتقاسمها جميع أعضاء المجتمع. وكل ملك عام ينتفع به الجميع. والمصلحة العامة تكمن في لب الغاية العليا للخدمة العامة، فهي تترجم الرغبة العامة وتفرض مجاوزة المصالح الشخصية. ستسمح الخطط الرعية بتحديد صحيح لمناطق التنمية الرعية والاستصلاحات التي يتم القيام بها والمحافظة عليها. وكان قد حدد القانون الرعي المنطقة الرعية وقواعد إدارتها كما كانت مطبقة تقليدياً من قبل المواطنين ويجب أن يرفع من قيمتها في فصول القانون الريفي الجديد.

تنظيم ندوة دولية حول "الحق العقاري الرعي في العالم"

دعماً للاعتراف القانوني الملائم لحق العقار الرعي في تشاد، يُقترح تنظيم ندوة دولية حول العقار الرعي. علاوة على الصياغة والدراسات المهمة، يستحسن على قدر الإمكان العمل مباشرة مع الفاعلين وبخاصة الفاعلين في مجال الإصلاحات، والمؤسسات وممثلي الرعاة والسكان. حيث تسمح الندوة الدولية في تشاد بإنشاء منصة متعددة الأطراف، شاملة وتشاركية لتبادل الخبرات مع جميع الفاعلين المعنيين بمشكل العقار الرعي بهدف إعداد - لكل موضوع من المواضيع المحددة - خريطة واضحة للوضع سواء كان واقعياً أم قانونياً بغية صياغة حجج واقتراحات وتوصيات تكون كقالب للنصوص المستقبلية المستجدة الخاصة بتأمين العقار الرعي.

الخاتمة

بناء على البعثة المنهجية الأولى لتأمين العقار الرعي في إطار برنامج "باستور"، سمحت زيارة منطقة بحيرة فترى واللقاءات التحضيرية مع رجال القانون المعنيين، وكذا الطاولة المستديرة (فبراير 2019) للمهمة المنهجية الثانية بتحديد التحاليل والمقترحات المصاحبة لتحديث النصوص التشريعية حول العقار في تشاد، وذلك تمهيداً لإعداد حزمة من نصوص قانون في المستقبل، لاسيما قانون العقار الريفي (القانون الريفي، القانون العقاري، قانون التوجيه حول استصلاح الأراضي، مراجعة القانون رقم 14 لعام 2008). وتتخلص الأفكار المفيدة المنبثقة من نقاشات الطاولة المستديرة في نقطتين: (1) مراجعة النصوص المرتبطة

بالعقار مع تضمين الحقوق الرعوية؛ 2) تضمين التنظيم القانوني الوطني المناسب في القانون الريفي المستقبلي، لتأخذ مسألة الرعي طابع "المصلحة العامة".

مقترحات البعثة حول الوصول إلى تأمين عقاري رعوي هي: 1) مراجعة مشروع القانون العقاري من أجل تأمين عقاري يتلاءم مع التغير المناخي؛ 2) تعديل مشروع القانون العقاري من أجل إدراج البُعد الرعوي فيه؛ 3) تجديد الاتفاقيات المحلية عبر الاعتراف القانوني؛ 4) إعداد فصل خاص بالرعي ضمن القانون الريفي؛ 5) من أجل دعم هذه العملية، يقترح تنظيم ندوة دولية في المستقبل حول "الحق العقاري الرعوي في العالم".