

العوارض القانونية لعملية المسح العقاري

زهور دقايشية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر

zhourdegaichia@gmail.com

ملخص

إن نظام الشهر العقاري في الجزائر هو نظام عيني يقوم على أساس مسك السجل العقاري، المتكون من مجموعة بطاقات عقارية، وهذا السجل العقاري تسبقه عملية هامة يتركز عليها، وهي عملية المسح العقاري، وتعد هذه الأخيرة عملية تقنية وميدانية، تتطلب توفير العديد من الإمكانيات المادية والبشرية وحتى القانونية، الأمر الذي من شأنه أن يشكل عائقا يحول دون إتمام وتعميم عمليات المسح عبر التراب الوطني نظرا لشساعة مساحة القطر الجزائري وبقاء الملكية مجهولة، كما أن انتشار التصرفات والعقود العرفية من شأنه خلق مشاكل عويصة تصادف أعوان المسح والدولة لإتمام عملية المسح، لذا سنحاول من خلال هذا الطرح الوقوف على العوارض القانونية التي من شأنها عرقلة سير عملية المسح العقاري.

Résumé

La publicité foncière algérienne est un système réel basé sur le maintien du registre foncier et constitué d'un ensemble de cartes foncières. Ce registre foncier est précédé d'un processus important, qui est le cadastre foncier. Ce dernier est considéré comme un processus technique et local exigeant de fournir des ressources matérielles, humaines et même juridique. Ce qui présente un obstacle empêchant l'achèvement et la diffusion du cadastre foncier en tenant compte du territoire national si vaste et le maintien de la propriété comme inconnue. Ainsi que la propagation des actes et des contrats sous-seing, qui a créé des problèmes sérieux qu'affrontent les agents du cadastre et de l'Etat pour achever le processus du cadastre. Ainsi, on va essayer à travers cette recherche d'illustrer les obstacles juridiques susceptibles d'entraver le processus du cadastre foncier.

مقدمة

يحتل العقار عند الدولة من المكانة والدرجة ما يحتلها عند الفرد، فالعقار ثروة لا تزول ومورد جبائي لا غنى للخزينة العامة عنه، في مقابل ذلك يعد مصدر للمنازعات التي قد تستغرق سنوات حتى بين دول جوارية بصرف النظر عن الأواصر التي تجمع بينها.

ولما كان العقار قاعدة أساسية في الحياة الاجتماعية لأي بلد، نظرا لقيمه الاقتصادية والجبائية، فقد أولاه المشرع الجزائري على غرار التشريعات المقارنة اهتماما بالغا من أجل المحافظة عليه وترقيته وإرساء الثقة في المعاملات المتعلقة به، سواء كانت الملكية عامة أو خاصة، ويتضح ذلك جليا من خلال ترسانة القوانين الناظمة له، وكذا إعداد بنك عقاري يمكن من خلاله معرفة أجزاء الوعاء العقاري مع تحديد طبيعته ونوعه ومالكه، ولا يمكن بلوغ هذا الهدف إلا بإجراء عملية فنية وتقنية تسمى بعملية مسح الأراضي موضوع الأمر 74-75 المؤرخ في 12 نوفمبر 1975 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري الذي جسد ميدانيا بسلسلة من التنظيمات عقب صدوره، إلا أن عملية المسح نتج عنها بعض الإشكالات القانونية التي خلقت حواجز وعوائق أمام أعوان المسح والدولة لإتمام عملية المسح.

من هذا المنطلق أثرتنا أن نتقدم بهذه الورقة البحثية لمناقشة الإشكالية التالية: ما هي أهم الإشكالات

القانونية التي تطرحها عملية المسح العقاري أمام الجهات الإدارية المعنية بعملية المسح؟

وللإجابة عن هذا التساؤل لا بد من الوقوف عند ماهية المسح العقاري (المحور الأول) ثم تحديد أهم الإشكالات القانونية التي من شأنها عرقلة سير عملة المسح العقاري (المحور الثاني).

المحور الأول: ماهية المسح العقاري

سننطلق في هذا المحور الأول إلى تحديد مفهوم عملية المسح من حيث تعريفه والأهداف المرجوة منه (أولا) ثم سنحاول الوقوف عند الجهة المكلفة بالمسح وإجراءاته (ثانيا)

أولا: مفهوم المسح العقاري

1- تعريف المسح العقاري

المسح العقاري بمفهومه القانوني ومن الناحية الفقهية، له عدة تعاريف تصب كلها في بوتقة واحدة، كون التشريعات المختلفة لا تعنى بذلك كأصل عام، ومن بينها التشريع الجزائري، حين نص على عملية المسح في الأمر 74/75 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري¹، حيث نص في مادته الثانية على أن: "مسح الأراضي العام يحدد ويعرف النطاق الطبيعي للعقارات، ويكون أساسا ماديا للسجل العقاري"، وقد أضافت المادة الرابعة منه على أن يتم تحديد الملكيات على مجموع التراب الوطني وذلك من أجل إعداد مخطط منظم وتأسيس مسح أراضي.

إن المتأمل للنصين السابقين يلاحظ الغموض في تحديد مفهوم عملية المسح وما تشتمل عليه، إذ أنهما يشيران إلى الهدف المباشر من عملية المسح وهو تشكيل الوثائق المساحية التي تشكل القاعدة الطبيعية

للسجل العقاري والتي تتضمن الرسم التخطيطي ووثائق الجرد العقاري للأراضي الموجودة ضمن حدود كل بلدية مع التفاصيل لكل تجزئاتها.²

وبالرجوع إلى المادة الرابعة من المرسوم رقم 62/76 المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام³، والمعدلة بالمرسوم 400/84 المؤرخ في 41984/12/24، نجد أن عمليات المسح العقاري تحدد لنا القوام المادي وطبيعة الأراضي وأنماط المزروعات إن اقتضى الأمر في المناطق الريفية، وتحدد القوام المادي وطبيعة شغل الأراضي أو تخصيصها ونمط استعمالها للبنىات المقامة عليها أو استغلالها ووصفها حسب كل طابق فيما يخص العقارات الحضرية، من جهة ثانية لأبد لعملية المسح أن تبين لنا الملاك وأصحاب الحقوق العينية الظاهرين وكذا كيفية الاستغلال، وذلك عن طريق تحديد الملكيات العامة والخاصة، بحيث تكون الحدود بين الملكيات حسب اختلافها مجسمة بكيفية دائمة، بواسطة معالم سواء كانت من حجر أو علامات أخرى.

يتضح من النصوص السابقة أن عملية مسح الأراضي هي عملية مزدوجة لها وجهان:

وجهه فني: ويتمثل في الأعمال التي يقوم بها الأعوان التابعون للهيئات المكلفة بالمسح العقاري، حيث يعملون على تحديد الملكية العقارية وضبط مساحة كل قطعة ضبطا دقيقا قصد إعداد مخطط منظم لإقليم كل بلدية⁵، والذي يجر لتنظيم إقليم الدولة وتبيان موقع العقارات وقوامها وحدودها أي تحديد ما يجاورها من عقارات (وديان أو جبال أو غيرها من العلامات الطبيعية).

وجهه قانوني: ويتمثل في التعريف بالعقارات أي تبيان حالتها القانونية عن طريق إنشاء بطاقة هوية للعقار فيتم التعريف بأسماء مالكيه وأسباب التملك والحقوق العينية المترتبة لهم أو عليهم.

وبناء على ذلك يمكن القول بأن عملية المسح العقاري هي: "تلك العملية الفنية والقانونية التي تهدف إلى وضع هوية للعقار عن طريق تثبيت وتحديد مواقع العقارات، وتحديد أوصافها الكاملة وتعيين الحقوق المترتبة لها أو عليها والتعريف بالأشخاص المترتبة لهم أو عليهم هذه الحقوق".⁶

من هذا التعريف يمكن طرح بعض التساؤلات، كتلك المتعلقة بطبيعة العقارات الخاضعة لهذه العملية، أو بتعبير آخر يمكن القول ما الموضوع الذي تنصب عليه عمليات المسح العقاري ؟ .

لقد سبقت الإشارة إلى أن الأمر 74/75 السالف الذكر جاء لتكريس وتأسيس الملكية العقارية في الجزائر وقد اختار له المشرع عنوان مسح الأراضي العام، فهذه التسمية تثير من الوهلة الأولى أمرين، الأمر الأول يتعلق بطبيعة الأشياء الخاضعة لعملية المسح أو بتعبير أدق نوع العقارات التي تمسها العمليات المسحية. فهل الأراضي فقط هي المعنية ؟ وبذلك تشمل عملية المسح الأملاك العقارية التي تشمل كل الأراضي والثروات العقارية غير المبنية.

أم أن المشرع كان يقصد العقار بمفهومه العام، ذلك حسب المادة 683 من القانون المدني والتي تنص على أن العقار هو كل شيء مستقر بحيزه وثابت فيه ولا يمكن نقله منه دون تلف وبذلك يشمل العقار مظهره الطبيعي والاصطناعي.⁷

إن المتأمل لنصوص الأمر 74/75 المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري يستنتج أنه يتضمن العقار بمفهومه الشامل، فعملية المسح يكون موضوعها جميع العقارات بغض النظر عن نوعها وذلك ما نصت عليه المادتين 2 و 8 منه والتي تقابلها المادتين الأولى والرابعة من المرسوم 62/76 المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام السالف الذكر، وكون المشرع نص في العنوان على الأراضي فقط لأن العقارات الأخرى تتصل بها على وجه الاستقرار والثبات أما الأمر الثاني الذي يثيره العنوان والذي لا يقل أهمية عن الأمر الأول، فيتعلق بصنف العقارات الخاضعة لعملية المسح العقاري، فإن كانت العقارات الخاصة تشملها هذه العملية فهل الأمر كذلك بالنسبة للعقارات المملوكة للمجموعة الوطنية ؟

إن الأملاك الوطنية هي تلك الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية، التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية في شكل ملكيات عمومية أو خاصة⁸، وقد عرفت المادة 12 من القانون 30/90 الأملاك الوطنية العامة على أنها تلك الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور إما مباشرة كشواطئ البحر وإما بواسطة مرفق عام كالمطارات، وكذا حسب مفهوم المادة 17 من الدستور. ومن خصائص هذه الأملاك أنها غير قابلة لتمليك خاص أو موضوع حقوق تمليلية⁹، ويقول الأستاذ أحمد جمال الدين كذلك أن المال العام هو : " ما اشترك الأفراد في حق الاستفادة منه دون اختصاص أو امتياز، فمنهم من يرى أنه مال مشترك لكل فرد فيه نصيب شائع ومنهم من يرى أنه حق الجماعة بمجموعها وليس للأفراد فيه نصيب معين¹⁰ .

أما الأملاك الوطنية الخاصة في مفهوم المادة 3 من القانون 30/90 المتضمن الأملاك الوطنية السالف الذكر، هي تلك الأملاك التي تؤدي وظيفة تمليلية ومالية، وتعبير آخر هي كل الأملاك غير المصنفة أملاكاً عامة، وعكس هذه الأخيرة فإن الأملاك الوطنية الخاصة قابلة للتصرف فيها¹¹. من خلال ما سبق يرى البعض أن الأملاك الوطنية العمومية لا تخضع لعمليات المسح على غرار الأملاك الوطنية الخاصة¹² كونها لا تشكل وحدة عقارية لذا يشار إليها فقط على خرائط المساحة بحرفي (Domaine) (DP) وقد برر البعض الآخر حضور ممثلين عن إدارة الأملاك الوطنية هدفه منع إدراج أي ملك عام ضمن الأملاك الخاصة ولو على سبيل الخطأ كما يسهل عمل لجان المسح¹³.

فالمشرع الجزائري لم ينص صراحة في التشريعات المتعلقة بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، على إدراج هذه الأملاك أو استثنائها من عمليات المسح العقاري، ولم يشر إلى وجوب قيدها في السجل العقاري أو أفراد صحيفة عينية لها، لكن جرى العرف على أن الأملاك الوطنية كغيرها من الأملاك الأخرى تخضع لعمليات المسح وذلك لعدة اعتبارات، بداية من إضفاء المشرع طابع الشمولية والعمومية على المسح إذ قال : مسح الأراضي العام¹⁴.

كذلك المادة الرابعة من الأمر 74/75 المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري تحدثت عن تنظيم وتحديد الملكيات ولم تفرق بين الملك العام والملك الخاص، والقول بأن المشرع قد أخضع هذه الأملاك إلى قوانين وهيئات وإجراءات خاصة تغنيها عن عمليات المسح فألزم بضرورة جرد هذه الأملاك هو

قول مردود كونه أراد إصباح نوع من الحماية الخاصة بسبب الطابع العمومي لهذه الأملاك والوظيفة التي تؤديها ألا وهي خدمة الصالح العام، من جهة أخرى لقد أشار المشرع الجزائري عبر نصوص قانونية متفرقة إلى وجوب خضوعها للقيود والتحديد، ومن ذلك المادة 30 من القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 أفريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة حيث نصت على أن القرار الإداري الخاص بنزع الملكية يجب أن يخضع للشكليات المطلوبة في مجال التحويل العقاري¹⁵، إلى جانب المرسوم التنفيذي رقم 115/2000 المؤرخ في 24 ماي 2000 الذي يحدد قواعد إعداد مسح الأراضي الغابية الوطنية.¹⁶ بناء على ما تقدم يمكن القول أن عملية المسح العقاري، تخضع لها جميع العقارات الواقعة في المناطق التي افتتحت فيها العملية وبغض النظر عن نوعها أو صنفها وأيا كان مالكوها.

2- أهداف المسح العقاري

تعد عملية المسح العقاري العمود الفقري لإنجاح أية سياسة عقارية، الأمر الذي دفع بالأستاذ عمار علوي للقول بأن تنفيذ المسح العام للأراضي أصبح حديث الساعة، لا مناسباتيا أو وقتيا¹⁷. حيث أن هذه العملية حسب المادة 2 من الأمر 74/75 السالف الذكر التي تحدد لنا وتعرفنا بالنطاق الطبيعي للعقارات وتكون أساسا ماديا للسجل العقاري، وعليه فالمسح العام للأراضي يهدف في مجموعه إلى جملة من الأهداف، كالأخذ بنظام الشهر العيني، كون هذا النظام لا يمكن تطبيقه إلا إذا تم مسح كل أراضي التراب الوطني، لأن الشهر العيني يحمل في طياته مجموعة من الإجراءات والقواعد القانونية التي تهدف إلى إعلام الجمهور بكل التصرفات القانونية المنصبة على العقارات، سواء كانت أصلية أو تبعية، منشئة أو كاشفة، ناقلة أو مزيلة، و التي لا يمكن تنفيذها إلا بعد إتمام عملية المسح العقاري، من جهة ثانية يساهم بشكل كبير في ترقية السوق العقارية، ففي ظل اقتصاد السوق أصبح إعداد مسح الأراضي، أكثر من ضرورة لما يلعبه من دور كبير في استقرار المعاملات العقارية¹⁸، على اعتبار أن العقار يبقى دوما حسب تعبير الرأسماليين الأولين مصدر كل ثروة وإعداد المسح العام لجميع العقارات يخلق استقرارا في التعاملات العقارية لأنه أساس كل استثمار.

من ذلك يبدو جليا أن عملية المسح تعطي الوجه الاقتصادي للبلاد على الصعيد الدولي، فتأخر العملية عندنا دفع صندوق النقد الدولي في تقريره لسنة 1998 الخاص بالجزائر، إلى التأكيد على التعجيل في تنفيذ عملية المسح لتحديد الأساس القانوني لشهر الممتلكات وذلك رغبة من هذه الهيئة المالية في معرفة وضعية البلد المدين والتأكد من سلامة هذه الوضعية، بل الأكثر من ذلك هو اشتراط بعض المساحات الواجب مسحها ووضع آجال محددة لإنهاء هذه العمليات، ومن جهة ثالثة يرمي المسح العقاري إلى تسوية الوسط الفلاحي كون آفاق التطور فيما يخص القطاع الفلاحي والهيئة العمرانية، تعتمد بصورة مطلقة على قاعدة مادية، تقنية وقانونية للفضاء العقاري.¹⁹

لذا كان لابد من إحصاء الملكيات على أسس مضمونة لتثبيت الملكية والاعتراف بها، ومن ثمة الدخول في إصلاحات ومشاريع كبيرة في مختلف الهياكل العامة كالسكن والصناعة، وميدان الفلاحة بشكل أهم. إن النص على تأسيس مسح الأراضي العام في مضمون الثورة الزراعية يعكس بصورة أكيدة ضرورة التحكم في القطاع

الفلاحي وتطويره، يتضح ذلك من خلال التقرير الذي أعده المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي حول إشكالية التنمية الفلاحية والتي جعلت من بين أسبابها هو عدم تحقيق الأهداف المسطرة في مجال إجراء مسح الأراضي العام في آجالها المحددة، فحسب المصالح المختصة يلزم 15 سنة لمسح 11 مليون هكتار في المناطق الريفية.²⁰

و أخيرا فإن المسح يهدف إلى إعلام الغير،²¹ فالسوق العقارية كأى سوق أخرى تخضع لقانون العرض والطلب وتتطلب ميكانيزمات تسييرها ومن ذلك توفير المعلومات الكافية واللازمة حول العقار وهذه المعلومات توفرها وثائق مسح الأراضي مما يحقق الائتمان ويشجع الأفراد والمؤسسات المالية والمصرفية من دخول هذه السوق.

هذه بعض أهداف عملية المسح العقاري إلى جانب أهداف أخرى منها إمكانية تحسين وتوجيه السياسة العقارية كالإحصاء والدراسات الميدانية المتعلقة بالإصلاح الزراعي أو العمراني، إلى جانب أن هناك من يرى أن عملية مسح الأراضي حتى وإن كانت في البداية تهدف إلى وضع العقار في إطاره القانوني وتثبيت الملكية العقارية عن طريق تحديد الملكيات وضبطها وتحديد هوية أصحابها لكنها في النهاية تهدف إلى دور جبائي،²² فالعقار بات مورد جبائي لا يستهان به إذ تخصص عائداته للخزينة العامة أو التنمية المحلية، وعموما يمكن إجمال ما ورد في ما صدر عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في دورته الرابعة عشر بقوله : "من المسلم به عموما أن إنجاز المسح العام للأراضي يعتبر وسيلة أساسية من أجل التسوية النهائية للمسألة العقارية في جميع جوانبها".²³

ثانيا: الجهة المكلفة بالمسح وإجراءاته

إذا كان المشرع الجزائري قد اسند إداريا عملية المسح العام للأراضي لمؤسسة إدارية مستقلة تسمى بالوكالات الوطنية لمسح الأراضي موضوع المرسوم التنفيذي رقم 234/89 المؤرخ في 19 ديسمبر 1989²⁴ وخفف بذلك العبء عن السلطة المركزية ممثلة في وزارة المالية، فإنه مع ذلك حكم عملية المسح بجملة من الإجراءات والأعمال التحضيرية نفصلها فيما يأتي:

1- افتتاح عملية المسح

نصت المادة الثانية من المرسوم رقم 62/76 المتعلق بمسح الأراضي العام على أن عملية مسح الأراضي في كل بلدية تكون موضوع قرار صادر عن والي الولاية وينشر في الجريدة الرسمية وكذلك الجرائد اليومية الوطنية ويبلغ لرئيس الدائرة المعنية وكذلك رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتم نشره قبل شهر على الأقل من بدء عملية المسح في اللوحات الاشهارية المخصصة للجمهور ليعلموا به، كما ينشر في مدونة القرارات الإدارية للولاية.

ومن الطبيعي القول أن والي الولاية، حتى يصدر قرار الإعلان عن بدء عملية المسح العام على مستوى البلدية، وجب أن يسبقه اقتراح المدير الولائي للمسح.

وينبغي تحسيس المواطنين بأهمية عملية المسح العام للأراضي بشتى السبل كالإذاعات المحلية مثلا ونشر المصبرات في الشوارع العامة والأسواق والمجمعات السكنية وذلك في أجل 15 يوما قبل افتتاح عملية المسح.²⁵

2- إنشاء لجنة المسح

أوجبت المادة 7 من المرسوم 62/76 المتعلق بمسح الأراضي العام سابق الإشارة إليه إنشاء لجنة مسح على مستوى البلدية بمجرد الإعلان عن عملية المسح، وتتكون هذه اللجنة من:

- 1- قاضي من المحكمة التي توجد البلدية ضمن دائرة اختصاصها بصفته رئيسا يعينه رئيس المجلس القضائي.
- 2- رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتولى نيابة رئاسة اللجنة.
- 3- ممثل إدارة أملاك الدولة، زالعية من الاعتراف له بالعضوية الدفاع عن ممتلكات الدولة (الممتلكات العامة).

4- ممثل مصلحة التعمير: وهذا بهدف المحافظة المخطط العمراني على مستوى البلدية وحماية المياه والأراضي والموارد الطبيعية الأخرى.

5- المحافظ العقاري: ويتولى مهمة تسليم الدفتر العقاري وهذا بعد الإنتهاء من عملية المسح واستنفاد كافة الإجراءات والأجال القانونية.

6- ممثل عن وزارة الدفاع: ممثلا في شخص رئيس القطاع العسكري على مستوى الولاية أو من يمثله، بغرض المحافظة على الممتلكات التابعة لقطاعه.

7- مهندس خبير عقاري: لمساعدة اللجنة فيما يراه مناسبا خاصة في مجال ضبط الحدود.

8- الموثق: تتولى الغرفة الجهوية للموثقين تعيين موثق ليكون عضوا في لجنة المسح اعتبارا لطبيعة عمله وتمكنه هو الآخر من التشريع العقاري.

9- ممثل إدارة الضرائب المباشرة: يتولى تعيينه مدير الضرائب بالولاية.

10- المدير الولائي للمسح: يتولى مهمة تقديم تقرير تفصيلي للجنة عن عملية المسح على مستوى البلدية.

تجتمع لجنة المسح بناء على طلب مسؤول الولاية لمسح الأراضي وبناء على دعوة من رئيسها، طبقا للمادة 8 من المرسوم 62/76 المتعلق بمسح الأراضي العام.

إن مهام لجنة المسح تتمثل في:

- جمع الوثائق والبيانات من أجل تسهيل إعداد الوثائق المساحية، والتثبت إن اقتضى الأمر من اتفاق المعنيين حول حدود عقاراتهم، أو التوفيق بينهم في حالة عدم وجود اتفاق إن أمكن.

- كما يمكن لها البت بالاستناد إلى جميع الوثائق العقارية ولاسيما السندات وشهادات الملكية المسلمة على

اثر عمليات المعاينة لحق الملكية المتممة في نطاق الثورة الزراعية في جميع المنازعات التي لم يمكن تسويتها بالتراضي.²⁶

كما يعود لها التأكد من صحة سائر الوثائق المتعلقة بسندات الملكية العقارية، وتتولى المصالح الإدارية على مستوى إدارة المسح تقسيم البلدية إلى قطاعات وأقسام بقصد التعرف على سائر العقارات الموجودة في تراب البلدية.

كما يتولى أعوان إدارة المسح الانتقال ميدانيا لكل عقار مشمول بعملية المسح في شكل فرق ومجموعات تضم تقنيين وأعوان محققين بقصد جمع المعلومات المتعلقة بمجموعة الملكية والأعباء التي تثقل العقار والطبيعة القانونية للعقار وهوية المالك وهذا انطلاقا من الوثائق القانونية المسلمة لهم والتي ورد تفصيلها في التعليم رقم 16 المؤرخة في 24 ماي 1998، وفي حالة وجود نزاع بشأن الحدود وعدم تطابق بين محتويات الوثائق المسلمة لأعوان المسح، فإن هذا النزاع يرفع للجنة المسح المذكورة أعلاه لتولي مهمة التوفيق أو إحالة الأطراف المعنية في حالة عدم الاتفاق للقضاء المختص.

-تتخذ اللجنة قراراتها بالأغلبية، ويجب أن يكون ثلث أعضائها على الأقل حاضرين، ويرجع صوت الرئيس في حالة تساوى الأصوات، وتنفذ قرارات اللجنة بموجب مقرر من الوالي.²⁷

-يعاب على هذه اللجنة أولا، أنها تتشكل من عدة أعضاء يصعب جمعهم بأكملهم في وقت واحد من أجل وضع الحدود في كل بلدية بمجرد افتتاح عمليات المسح، كما أن المشرع أعطى وجعل رئاسة هذه اللجنة منوطة بقاضي، أي إعطاء الصبغة القضائية للقرارات الصادرة عن هذه اللجنة غير أنها لا تنفذ إلا بقرار من الوالي وهو الصبغة الإدارية أي إفراغ الطبيعة القانونية لقرار اللجنة من الصبغة القضائية إلى الصبغة الإدارية، كما أن المشرع أغفل النص على الطعن في قرارات اللجنة صراحة وأشار إلى فترة ثلاثة أشهر الممنوحة إلى الأفراد بعد انقضاء ميعاد الإيداع القانوني لوثائق المسح في البلدية لرفع دعوى أمام القضاء، ولا يعتبر ذلك طعنا، وكان الأولى أن ينص المشرع على الطعن ويحدد كلياته وأجاله كمرحلة أولى تسبق مرحلة اللجوء إلى العدالة، لأن ذلك قد يغني عن اللجوء إليها أصلا وهذا من باب تبيين وقت القضاء.²⁸

المحور الثاني: الإشكالات القانونية لعملية المسح العقاري

يعد المسح عملية تقنية وميدانية، تتطلب توافر مجهودات جبارة، على العديد من المستويات، المادية والبشرية وحتى القانونية، وتوفير جميع الإمكانيات بالقدر اللازم يشكل حتما عائقا يحول دون إتمام وتعميم عمليات المسح عبر جميع التراب الوطني من جهة، ومن جهة أخرى فإن المساحات الشاسعة للقطر الجزائري وبقاء الملكية مجهولة أو غائبة المالكين، وانتشار التصرفات والعقود العرفية من شأنه خلق مشاكل عويصة تصادف أعوان المسح والدولة لإتمام عملية المسح، وما يهمننا في دراستنا هو التطرق للمشاكل والعوائق القانونية ومن أهمها:

1- إشكالية الأراضي مجهولة المالك

تعد عقارات مجهولة المالك، الأراضي أو القطع التي يثبت أعوان المسح بعد إجرائهم للتحقيق العقاري ومحاولة معرفة المالكين بأنهم غير معروفين أو مجهولين، ويقيدون ذلك في وثائق يودعونها لدى المحافظة العقارية، أين يقوم المحافظ العقاري بتسجيل العقار مجهول المالك باسم الدولة، ويمنحه ترقيما مؤقتا لمدة

سنتين، من أجل تلقي الاعتراضات، والاحتجاجات إن وجدت طبقا للمادة 15 من المرسوم 63/76 المتعلق بتأسيس السجل العقاري²⁹.

فإذا ما قدم للمحافظ العقاري اعتراض يسعى هذا الأخير للبت فيه بالطرق القانونية، وبناء على ما تم تقديمه له من وثائق ومستندات، وهنا نفرق بين 3 وضعيات:³⁰

الوضعية الأولى تقديم المعارض لوثائق رسمية:

إذا ما قدم المعارض وثائق ذات حجية قانونية كالعقد الرسمي، أو عقد عرفي ثابت التاريخ فإن المحافظ العقاري لا يملك سوى تسجيله باسم مالكه وإعطائه ترقيما نهائيا، ويخطر بعد هذا الإدارة المكلفة بالمسح بواسطة نموذج PR12 ويقتضي الحال التمييز بين فرضيتين:

الفرضية الأولى: فإذا ما تضمنت الوثيقة المحتج بها (العقد الرسمي أو العرفي ثابت التاريخ أو السند الإداري أو القضائي) الإشارة إلى المساحة الإجمالية للعقار المسجل مؤقتا باسم الدولة فلا يرتب أي إشكال لتطابق المساحة في الوثيقة وسجل المحافظ العقاري.

الفرضية الثانية: إذا ما تضمنت الوثائق المحتج بها من قبل المعارض جزء فقط من المساحة المسجلة في التقييم المؤقت، هنا يجب إعداد محضر معاينة الحدود تحت إشراف مهندس خبير عقاري مع إخطار إدارة المسح بذلك، وبعد إلغاء التقييم السابق يتولى المحافظ العقاري في كل الأحوال تقييم القطعة أو العقار، وتسجيله بناء على محضر المعاينة ووثائق القياس المقدمة من طرف الخبير.

والإشكال الذي يبرز من الناحية القانونية أن بعض العقود العرفية لا تتضمن الإشارة إلى المساحة الإجمالية بدقة بل بالتقريب، لذا نجد صاحب المصلحة يحاول وبشتى الطرق إقناع المحافظ العقاري بأن ملكيته لا تتوقف عند المساحة المذكورة في السند العرفي بل تتجاوز ذلك، خاصة إذا علم أن باقي المساحة ستسجل باسم الدولة وأن المالك مجهولا.

وعادة ما يؤول مثل هذا النزاع إلى الجهات القضائية المختصة والخبرة تحت إشراف قضائي، مما يجعل وضعية العقار معلقة إلى غاية صدور القرار القضائي النهائي.

الوضعية الثانية افتقاد المعارض لوثائق رسمية:

قد يتقدم الشخص باعتراض أمام المحافظ العقاري دون حيازته لوثائق أو سندات رسمية، فلا يكون أمام المحافظ العقاري سوى توجيه الشخص المعارض إلى القضاء بعد تبليغه بقرار رفض الاعتراض، إلا أن هذه الوضعية خلقت عدة إشكالات أمام المحاكم والمجالس القضائية والتي غالبا ما تبقى بدون حلول، وإثر ذلك أصدر المدير العام للأموال الوطنية مذكرة تحت رقم 004618 بتاريخ 2004/09/04³¹ ألزم بموجبها الإدارة المعنية في حالة عدم وجود سند، إجراء تحقيق عقاري معمق للتأكد من توافر عناصر الحيازة على الأقل من يوم شروع فرقة المسح في تحديد مجموعة الملكية المعنية، فإذا ثبت من خلال التحقيق أن الحيازة تعود إلى فترة ما قبل عمليات المسح، يمكن التقييم العقاري شريطة أن تكون أقوال وتصريحات الحائز مدعومة بشهادة

شخصين مصرحة أمام موثق، بالإضافة إلى أنه لا يمكن تسجيل القطعة باسم الحائز إلا بعد مراسلة مصالح أملاك الدولة، وإثباتها لعدم تبعية العقار لأملك الدولة³².

الوضعية الثالثة عدم ظهور المجهول:

في حالة عدم تسجيل أي اعتراض خلال مدة السنتين من التقييم المؤقت، فإن المحافظ العقاري يتولى تسجيل العقار باسم الدولة، إلا أن الإشكال الذي يبقى مطروحاً هو حالة ظهور معترض بعد مضي المدة، وتسجيل العقار باسم الدولة، وسواء كان هذا الشخص المعترض يملك سندات رسمية أو عرفية ثابتة التاريخ، فالسؤال المطروح ما هو الحل القانوني لهذه الإشكالية؟، لاسيما وأن النزاع متعلق بين شخص طبيعي من جهة، مالك العقار وهو لا يمكن تجاهله، وبين إدارة أملاك الدولة التي تبقى كذلك مالكة للعقار باسم الدولة، في ظل هذا الإشكال القانوني لا يسعنا إلا الإلحاح على ضرورة تعديل القانون، ولاسيما المرسوم 63/76، أو إصدار قوانين أخرى من شأنها سد هذا الفراغ، والقضاء على هذا الإشكال³³.

2- إشكالية العقود العرفية :

يعد انتشار العقود العرفية³⁴ من أهم المشاكل التي تعترض عملية المسح، خاصة وأن هذه العقود لا تحتوي على إشارات مدققة للمساحات العقارية، وأوصاف العقارات محل التصرف، وعدم ذكر أصل الملكية والحقوق العينية المثقلة بالعقار، وعدم ذكر أسماء المتعاقدين وهويتهم بالطريقة الدقيقة والواضحة، أو أسماء الورثة وهويتهم، كل هذه المعطيات من شأنها أن تشكل نزاعات عقارية عكست نتائجها بعد مرور ثلاث عقود من الزمن، في ظل العقود العرفية ولاسيما في الفترة الممتدة من الاستقلال، وإلى غاية 1970 تاريخ صدور القانون المتعلق بالتوثيق³⁵ وحتى بعد صدور القانون المدني سنة 1975،³⁶ والقانون 27/88 المتعلق بالتوثيق، أين أوجب هذا الأخير مبدأ الرسمية في التعاقد ووجوب الشهر العقاري لكافة التصرفات الناقلة للملكية، ورغم كل هذه الثورة التشريعية وتجسيدها من خلال العديد من قرارات المحكمة العليا³⁷، إلا أن الأفراد ولعدة اعتبارات لا يزالون يفضلون التعامل بالعقود العرفية، مما نتج عنه ظاهرة التقييم المؤقت، وما ظهر عنها من نتائج انعكست بصفة سلبية على إتمام إجراءات المسح العقاري في كامل التراب الوطني.

خاتمة

إذا كانت عملية مسح الأراضي ذات نفع عام وأهداف من نواحي كثيرة، إلا أنه تولدت عنها بعض الإشكالات القانونية خاصة تلك المتعلقة بإشكاليات الأراضي مجهولة المالك وكذا إشكالية العقود العرفية، ورغم أن عملية المسح تباشرها أجهزة رسمية ممثلة في إدارة المسح بالتنسيق مع المحافظة العقارية والولاية والبلدية ومديرية أملاك الدولة، إلا أنها تحتاج إلى تدخل الأفراد ووعيمهم القانوني بأهمية العملية وضرورة تقديم المعلومات والوثائق اللازمة للجهة المعنية بعملية المسح أو للمحافظة العقارية في الأجل القانوني لاجتناب طريق المنازعات القضائية الذي يكلف الأفراد جهوداً كبيرة ومدة أطول، نتيجة للصعوبات التي تطرح عند الاعتراف أو إنكار الحقوق الواردة على عقار من حيث تاريخ إبرام العقد العرفي وكذا من حيث المساحة

المذكورة، لذا كان من الضرورة بمكان تنبيه المشرع الجزائري إلى هذا النوع الإشكاليات ليتدخل بتنظيم تشريعي من شأنه وضع إيجاد حلول لهذه الوضعيات.

الهوامش

- ¹ الأمر 74/75 المؤرخ في 12 نوفمبر 1975 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، ج ر عدد 92 لسنة 1975.
- ² بوزيتون عبد الغاني: المسح العقاري في تثبيت الملكية العقارية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق- فرع القانون العقاري- كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2009-2010، ص 4.
- ³ مرسوم 62/76 المؤرخ في 15/03/1976 المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام، ج ر عدد 30 لسنة 1976. المعدل والمتمم بالمرسوم 400/84 المؤرخ في 12/12/1984 ج ر عدد 71 لسنة 1984 والمرسوم 134/92 المؤرخ في 07/04/1992 ج ر عدد 26 لسنة 1992.
- ⁴ الجريدة الرسمية رقم 71 الصادرة في 12/12/1984.
- ⁵ حدد المشرع الجزائري وحدة ثابتة للمسح هي البلدية أي أن عملية المسح تكون على مستوى كل بلدية لا تتجاوزها حتى تنتهي منها وهذا ما جاء في المادة 8 من الأمر 74/75 السالف الذكر، على أن تصميم مسح الأراضي يكون موضوع إعداد في كل بلدية، أي أن وحدة العمل المسحي الأساسية هي البلدية.
- ⁶ بوزيتون عبد الغاني: المرجع السابق، ص 5.
- ⁷ المرجع نفسه، ص 5.
- ⁸ أنظر المادة 2 من الأمر 30/90 المؤرخ في 1/12/1990 المتضمن لأحكام الوطنية، ج ر رقم 52 لسنة 1990 الصادرة في 12/12/1990.
- ⁹ يحيواي أعمر: نظرية المال العام، الجزائر، دار هومة، ط 2002، ص 94 - أنظر أيضا المادة 689 من القانون المدني الجزائري.
- ¹⁰ جمال الدين أحمد: نزاع الملكية في أحكام الشريعة ونصوص القانون، بيروت، المكتبة العصرية، 1966، ص 13.
- ¹¹ يحيواي أعمر: الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، الجزائر، دار هومة، 2001، ص 9.
- ¹² حمدان حسين عبد اللطيف: أحكام الشهر العقاري، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، د ت، ص 9.
- ¹³ طوابية حسن: نظام الشهر العقاري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2001-2002، ص 26.
- ¹⁴ بوزيتون عبد الغاني: المرجع السابق، ص 7.
- ¹⁵ قدود بشير: النظام القانوني للملكية العقارية من خلال النصوص الصادرة من سنة 1962 إلى 1999، الديوان الوطني للأشغال التربوية طبعة أولى، 2001، ص 328.
- ¹⁶ المرسوم التنفيذي رقم 115/2000 المؤرخ في 24 ماي 2000 الذي يحدد قواعد إعداد مسح الأراضي الغابية الوطنية، ج ر عدد 30 لسنة 2000.
- ¹⁷ علوي عمار: مجلة الموثق، عدد 6، أفريل - ماي 2002، ص 28.
- ¹⁸ في هذا الإطار تقول الأستاذة ليلى زروقي: "نظرا لتأخر إتمام عمليات المسح في أغلب المناطق إذ لم يتم الإنتهاء من مسح 3/1 البلديات، فإن معضلة العقار ووسائل إثبات الملكية العقارية والحقوق العينية العقارية يبقى إشكال مطروح ويتسبب في منازعات كثيرة ومعقدة تعرض على القضاء". زروقي ليلى، التقنيات العقارية، العقار الفلاحي، ط 2، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، ص 2.
- ¹⁹ علوي عمار: الملكية والنظام العقاري في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 82.
- ²⁰ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، إشكالية التنمية الفلاحية، الدورة 14، نوفمبر 1999 ص 20.
- ²¹ شامة سماعين: النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 116.
- ²² المرجع نفسه، ص 116.
- ²³ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سابق، ص 19.
- ²⁴ مرسوم تنفيذي رقم 89-234 مؤرخ في 19 ديسمبر سنة 1989 المعدل والمتمم بالمرسوم تنفيذي رقم 92-63 مؤرخ في 12 فبراير سنة 1992 المتضمن إنشاء وكالة وطني لمسح الأراضي
- ²⁵ عمار بوضياف، المسح العقاري وإشكالاته القانونية، مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة تبسة، ص 47-48.
- ²⁶ أنظر المادة 09 من المرسوم 62/76 المتعلق بمسح الأراضي العام السابق الإشارة إليه
- ²⁷ أنظر المادة 2/8 من المرسوم 62/76. المرجع نفسه.
- ²⁸ حسن طوابية، المرجع السابق، ص 35.
- ²⁹ المرسوم 63/76 المؤرخ في 25/03/1976 المتعلق بتأسيس السجل العقاري، ج ر 30 لسنة 1976.
- ³⁰ عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 51، 50.
- ³¹ المذكرة رقم 004618، صادرة بتاريخ 04/09/2004 عن المدير العام للأحكام الوطنية إلى مدراء الحفظ العقاري.
- ³² عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 50.
- ³³ المرجع نفسه، ص 51.

³⁴ يعرف العقد العرفي على أنه : العقود أو الأوراق التي لا تحرر من طرف ضابط عمومي أو موظف عام، إلا أنه يجب أن يكون لها تاريخ ثابت من أجل الاحتجاج بها بالنسبة للغير.

³⁵ راجع الأمر 91/70 المؤرخ في 15/12/1970 المتعلق بقانون التوثيق.

³⁶ أنظر المادة 793 من القانون المدني.

³⁷ أنظر قرار الغرف المجتمعة للمحكمة العليا رقم 13615 المؤرخ في 18/02/1997، المجلة القضائية 1997 رقم 10.