

المركز القانوني للمحافظ العقاري في ظل التبعية للوصاية الإدارية والخضوع للسلطة الرئاسية Legal status of Landed Property Registrar Between The dependency of the administrative trusteeship and the submission of Presidential Authority



طالب الدكتوراه/ محمد غليسي طلحة
جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر
leghlissi@yahoo.fr
الدكتورة/ آمال يعيش تامام
جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر
dr.amelyt@gmail.com

تاريخ القبول للنشر: 2018/10/23

تاريخ الاستلام: 2018/09/14



ملخص:

المحافظ العقاري في الجزائر هو موظف عمومي خاضع لوصاية وزارة المالية، وهو بذلك يخضع للسلطة الرئاسية لوزير المالية والمدير الولائي للحفظ العقاري، دون أن نهمل السلطات الممنوحة لكل من والي الولاية والمدير الولائي لأملاك الدولة، وفي المقابل هو مطالب بضمان حماية الملكية العقارية في ظل انتهاء المشرع الجزائري لنظام الشهر العيني. المحافظ العقاري هو موظف ذو طبيعة خاصة، فهو لا يخضع للسلطة الرئاسية لرؤسائه بشكل مطلق، وهذا راجع لطبيعة الصلاحيات والمهام الموكلة إليه، ورغم هذا فإن الواقع أثبت تعرضه للعديد من الضغوطات تحول دون ممارسة مهامه بحيادية.

الكلمات المفتاحية: المحافظ العقاري؛ الوصاية الإدارية؛ السلطة الرئاسية؛ الملكية العقارية.

Abstract:

The landed Property Registrar in Algeria is a public employee who works under the tutelage of the Ministry of Finance, thus he functions under the presidential authority of the Minister of Finance and the director of wilaya land conservation, and taking into consideration the authorities of the wali and of the director of the national domain, the landed property registrar is obliged to protect the real estate property respecting in that the Algerian legislations.

Landed Property Registrar is an employee of a particular nature, as he is not absolutely subject to the presidential authority of his superiors because of the

nature of the responsibilities assigned to him; whoever the reality shows that he is a subject of pressures that prevent him to do his duties neutrally.

key words: *the Landed Property Registrar; the administrative tutelage; the Presidential Authority; The Real Estate Property.*

مقدمة:

المشرع الجزائري وعلى غير عادته خالف المشرع الفرنسي الذي يعتمد على نظام الشهر الشخصي، واختار نظام الشهر العيني كأساس لعملية الشهر العقاري، لكنه عاد واتبع المشرع الفرنسي في تعيينه موظفا عموميا يسمى المحافظ العقاري تربطه بالوظيفة العمومية علاقة تنظيمية لائحية ويخضع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مخالفا بذلك أغلب الدول التي تنتهج نظام الشهر العيني والتي تسند مهمة تسيير مصالح الشهر العقاري لقاض مثل مصر وألمانيا.

يشرف المحافظ العقاري على تسيير هيئة عمومية تسمى المحافظة العقارية، وفي المقابل يخضع لوصاية وزارة المالية، عن طريق المديرية العامة للأموال الوطنية، هذا على المستوى المركزي، أما على المستوى المحلي فهو خاضع للسلطة الرئاسية للمدير الولائي للحفظ العقاري الذي يمثل المسؤول المباشر عليه، كما يخضع المحافظ العقاري لسلطة كل من المدير الولائي لأموال الدولة الذي يعتبر الأمر بالصرف لمديريتي أملاك الدولة والحفظ العقاري على مستوى الولاية، وأيضا والي الولاية لما له من سلطة على جميع الهيئات الغير ممركرة على مستوى الولاية، ورغم هذا يبقى المحافظ العقاري موظفا ذو طبيعة خاصة تستدعي طبيعة المهام المسندة إليه ألا يكون كبقية الموظفين.

ومن خلال ما سبق فإن موضوع الدراسة يتمحور بالأساس حول أداء المحافظ العقاري لمهامه في ظل خضوعه للوصاية الإدارية من جهة وللسلطة الرئاسية من جهة أخرى، فرغم تعدد الدراسات حول النظام القانوني للمحافظ العقاري إلا أنها لم تناقش هذه المسألة بدقة وخصوصا مدى خضوعه للسلطة الرئاسية،

هذا ويرجع اختيارنا لهذا الموضوع لما لدي من ميول شخصية لكل ما يتعلق بنظام الشهر العقاري بحكم ممارستنا الميدانية، ولأهمية منصب المحافظ العقاري الذي يعتبر الفاعل الرئيسي في نظام الشهر العقاري وتأثيره المباشر في تحقيق الائتمان العقاري.

وعليه تبرز إشكالية الموضوع والمتمثلة فيما يلي:

ما مدى تأثير خضوع المحافظ العقاري لإشراف الوصاية الإدارية من جهة والتبعية للسلطة الرئاسية من جهة أخرى على تأمين مركزه القانوني، بما يسمح بأداء مهامه وواجباته الوظيفية والمتمثلة خصوصا في حماية الملكية العقارية على أكمل وجه؟

وللإجابة على هذه الإشكالية اخترنا إتباع المنهج الوصفي التحليلي الذي نعتبره مناسبا لهذا الموضوع، والذي يتطلب تحليل مختلف القوانين التي يخضع لها المحافظ العقاري لاسيما الأمر رقم: 06-

03 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية ومختلف المراسيم المتعلقة بالوضعية القانونية للمحافظ العقاري.

وللاحاطة بالموضوع ارتأينا إتباع خطة ثنائية بتقسيم الدراسة إلى مبحثين رئيسيين: المبحث الأول سنخصه للسلطات الوصية على المحافظ العقاري.

والمبحث الثاني تحت عنوان: خضوع المحافظ العقاري للسلطة الرئاسية،

وأخيرا خاتمة تضمنت النتائج المتوصل إليها وبعض التوصيات.

المبحث الأول

السلطات الوصية على المحافظ العقاري

يخضع المحافظ العقاري المشرف المباشر على تسيير نظام الشهر العقاري إلى وصاية وزارة المالية، فقد نصت المادة الأولى من المرسوم 63-76 على ما يلي: "تحدث لدى المديرية الفرعية للولاية لشؤون أملاك الدولة والشؤون العقارية، محافظة عقارية، يسيرها محافظ عقاري"، ومن خلال هذه المادة يخضع المحافظ العقاري لإشراف المديرية الفرعية لشؤون أملاك الدولة والشؤون العقارية على مستوى الولايات، الخاضعة بدورها لوصاية وزارة المالية.

ومن أجل التفصيل في سلطة الوصاية على المحافظ العقاري سنتطرق في المطلب الأول لسلطة الوصاية على المستوى المركزي، وفي المطلب الثاني سنستعرض سلطة الوصاية على المستوى المحلي.

المطلب الأول: سلطة الوصاية على المحافظ العقاري على المستوى المركزي

يخضع المحافظ العقاري لوصاية المديرية العامة للأملاك الوطنية، والتي بدورها لها صلاحية التعيين وتعتبر المديرية العامة للأملاك الوطنية أحد المديريات العامة التابعة لوزارة المالية، فالمحافظ العقاري يخضع بدور للسلطة الرئاسية لوزير المالية.

ومنه تنقسم جهة الوصاية على المحافظ العقاري على المستوى المركزي إلى وصاية وزارة المالية (الفرع الأول)، ووصاية المديرية العامة للأملاك الوطنية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: وزارة المالية هيئة وصية على المحافظ العقاري

أخضع المرسوم التنفيذي رقم 63-76 المحافظ العقاري لوصاية وزير المالية إلى غاية صدور المرسوم رقم: 189-90 المؤرخ 1990/06/28 المحدد لصلاحيات وزير الاقتصاد: أين أصبح بموجبه المحافظ العقاري خاضعا لوصاية وزير الاقتصاد، نتيجة لتغير تسمية وزارة المالية إلى وزارة الاقتصاد، حيث نصت المادة الثانية منه على ما يلي: "يمارس وزير الاقتصاد صلاحياته في الميادين الآتية: 1) المالية العمومية: ج- الأملاك الوطنية والشؤون العقارية..."، وجاء في المادة 05 من نفس المرسوم: "تتمثل مهمة وزير الاقتصاد في مجال الأملاك الوطنية والعقارية فيما يأتي: 2) يطبق الأحكام التشريعية والتنظيمية والإجراءات اللازمة في مجال: د- مسك السجل العقاري وضبطه باستمرار"⁽¹⁾، وعليه فإن المحافظ

العقاري يمارس صلاحياته تحت إشراف المديرية العامة للأموال الوطنية والشؤون العقارية ووصاية وزير الاقتصاد⁽²⁾.

ولم تعمر تسمية وزارة الاقتصاد طويلا، حيث أعيد تسميتها بوزارة المالية وبقية المحافظ العقاري تحت وصاية وزير المالية من خلال المديرية العامة للأموال الوطنية والشؤون العقارية بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 54-95 المحدد لصلاحيات وزير المالية⁽³⁾.

ويخضع المحافظ العقاري لوصاية وزارة المالية، مقارنة بدول أخرى كالمغرب أين تخضع مصالح الحفظ العقاري لوصاية وزارة الفلاحة، ويواصل المشرع الجزائري تأثره بالمشرع الفرنسي في وضع مصالح الشهر العقاري تحت إشراف وزارة المالية وهذا لعدة أسباب نلخصها فيما يلي⁽⁴⁾:

أولاً- أسباب تاريخية:

قبل الاستقلال خضع نظام الشهر العقاري في الجزائر للمشرع الفرنسي من خلال محافظة الرهون التابعة لوزارة المالية آنذاك، كما واصل المشرع الجزائري تأثره لنظيره الفرنسي، حيث تخضع محافظة الرهون التي يشرف عليها محافظ الرهون في فرنسا إلى وصاية وزارة المالية.

ثانياً- أسباب عملية:

يعتبر امتلاك وزارة المالية لجميع المعلومات العقارية دافعا هاما لوضع نظام الشهر العقاري تحت وصاية وزارة المالية في الجزائر، فوجود إدارة أملاك الدولة ضمن الهيكل التنظيمي للوزارة وإشرافها على تسيير أملاك الدولة يعتبر عاملا مساعدا على دورها في هذا الإطار.

ثالثاً- أسباب جبائية:

تقوم المحافظة العقارية بتحصيل إتاوة الشهر العقاري وتسليم المعلومات، وهو ما يعطي الطابع الجبائي لمصلحة الشهر العقاري، وهو الدافع الرئيسي الذي جعل المشرع الفرنسي يضع "محافظة الرهون" والمسماة حاليا "المصالح المكلفة بالشؤون العقارية" تحت وصاية وزارة المالية وبالتحديد المديرية العامة للضرائب⁽⁵⁾.

وبخصوص تنظيم وزارة المالية وبالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 364-07 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية الذي حدد في مادته الأولى مكونات الإدارة المركزية لوزارة المالية تحت سلطة وزير المالية فإنها تضم كل من الأمين العام الذي يساعده (04) أربعة مديري دراسات و(03) ثلاثة رؤساء دراسات، رئيس الديوان الذي يساعده (08) ثمانية مكلفين بالدراسات والتلخيص، بالإضافة إلى هيكل الوزارة والمتمثلة في المديرية العامة، ومن بينها المديرية العامة للأموال الوطنية.

الفرع الثاني: المديرية العامة للأموال الوطنية

إلى غاية نهاية التسعينيات من القرن الماضي، خضع المحافظ العقاري باعتباره مسئولا عن المحافظة العقارية لوصاية المديرية العامة للضرائب والتسجيل التابعة لوزارة الاقتصاد والتي كانت تضم مجموعة من المديريات من بينها مديرية الضرائب ومديرية أملاك الدولة والشؤون العقارية ومديرية

الميزانية،⁽⁶⁾ وبصودور المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية انفصلت المديرية العامة للأموال الوطنية عن المديرية العامة للضرائب والتسجيل.⁽⁷⁾

وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم: 95-55 تكوين المديرية العامة للأموال الوطنية، والتي تتشكل من مديرتين هما مديرية إدارة الوسائل ومديرية عمليات الأملاك الوطنية والعقارية، هذه الأخيرة ضمت (04) أربع مديريات فرعية من ضمنها المديرية الفرعية للحفظ العقاري وسجل مسح الأراضي التي تشرف على عمليات الشهر العقاري ومسح الأراضي⁽⁸⁾.

وبصودور المرسوم التنفيذي رقم: 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية تم تعديل تنظيم المديرية العامة للأموال الوطنية، التي تكلف بعدة مهام هي:

أولاً- إعداد واقتراح مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالأموال الوطنية مسح الأراضي والإشهار العقاري والسهرة على حسن تطبيقها.

ثانياً- اتخاذ أي إجراء يهدف إلى تجميع الملكيات العمومية والمحافظة عليها ومراقبة ظروف استعمالها.

ثالثاً- القيام بأعمال إعداد مسح الأراضي العام وإنشاء السجل العقاري وحفظه.

رابعاً- توجيه نشاطات المصالح غير الممركزة وتنشيطها وتنسيقها.

وتتضمن المديرية العامة للأموال الوطنية (04) أربع مديريات هي:

- مديرية أملاك الدولة

- مديرية تجميع الأملاك التابعة للدولة.

- مديرية المحافظة العقارية ومسح الأراضي.

- مديرية إدارة الوسائل والمالية.

وتعتبر مديرية المحافظة العقارية ومسح الأراضي هي المديرية المشرفة على المحافظة العقارية على مستوى المديرية العامة للأموال الوطنية، وتكلف مديرية المحافظة العقاري ومسح الأراضي بتنفيذ النشاطات المتعلقة بمسح الأراضي العام والسجل العقاري والإشهار العقاري، والسهرة على تنظيم وتنسيق معالجة قضايا المنازعات المتعلقة بالأموال الوطنية.

وتتضمن مديرية المحافظة العقارية ومسح الأراضي (03) ثلاث مديريات فرعية هي:

- المديرية الفرعية لمسح الأراضي والتوثيق العقاري.

- المديرية الفرعية للمنازعات العقارية ومسح الأراضي.

- المديرية الفرعية للإشهار العقاري.

هذه الأخيرة أي المديرية الفرعية للإشهار العقاري تعتبر المكلفة بالإشراف على المحافظة العقارية على مستوى المديرية العامة للأموال الوطنية، وقد تم فصلها عن المديرية الفرعية لمسح الأراضي، وهي مكلفة بإعداد أدوات تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بعمليات الشهر العقاري، وإبداء

ملاحظاتها وآرائها في مشاريع النصوص التشريعية أو التنظيمية المقدمة لها والتابعة لمجال اختصاصها، وتعمل على جمع المعلومات التقنية والقانونية الضرورية لنشاطات المحافظات العقارية وتحليلها ونشرها.

المطلب الثاني: سلطة الوصاية على المحافظ العقاري على المستوى المحلي

تتمثل الجهات الوصية على المحافظ العقاري في المديرية الولائية للحفظ العقاري، حيث يعتبر المدير الولائي للحفظ العقاري المسؤول المباشر على المحافظ العقاري، كما تعتبر المفتشية الجهوية لأملاك الدولة والحفظ العقاري بدورها أحد الجهات الوصية على المحافظ العقاري، كما لا يمكن إغفال السلطة التي يملكها كل من والي الولاية والمدير الولائي لأملاك الدولة على المحافظ العقاري.

وعليه سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى الهيئة المشرفة على المحافظ العقاري على المستوى الجهوي ممثلة في المفتشية الجهوية لأملاك الدولة والحفظ العقاري (الفرع الأول)، ثم نعرض على الهيئة المشرفة عليه على مستوى الولاية وهي المديرية الولائية للحفظ العقاري (الفرع الثاني)، لنبين بعدها علاقة المحافظ العقاري بالسلطات الولاية المحلية الولائية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: سلطة الإشراف الجهوي على المحافظ العقاري

يتضمن تنظيم المصالح الخارجية لإدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري على المستوى الجهوي هيئة تسمى بالمفتشية الجهوية لأملاك الدولة والحفظ العقاري، يتولى تسييرها موظف عمومي في الوظيفة العليا "المفتش الجهوي لأملاك الدولة والحفظ العقاري" التي تصنف حسب نفس الشروط التي يتم على أساسها تصنيف مدير الإدارة المركزية في الوزارة، ويتم تعيين المفتش الجهوي لأملاك الدولة والحفظ العقاري بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من طرف الوزير المكلف بالمالية، ويساعده في أداء مهامه (02) مفتشين أو (03) ثلاثة مفتشين جهويين مساعدين بالإضافة إلى فريق تقني⁽⁹⁾.

وتتمثل مهام المفتش الجهوي لأملاك الدولة والحفظ العقاري على الخصوص في تنشيط وتنسيق ومراقبة وتقييم أعمال مصالح أملاك الدولة والحفظ العقاري التابعة لاختصاصه الإقليمي، وقد أوردت المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-65 المتضمن تنظيم المصالح الخارجية لأملاك الدولة والحفظ العقاري مهامه والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

- السهر على احترام النصوص التشريعية المتعلقة بأملاك الدولة والحفظ العقاري.
- المساهمة في الأعمال المرتبطة بتكوين الموظفين التابعين لإدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري والمتواجدين داخل اختصاصه الإقليمي.

- إجراء التحقيقات الخاصة بناء على طلب السلطة المركزية.

- تنفيذ برامج مراقبة وتفتيش المصالح الخارجية لإدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري على مستوى الولايات بالتنسيق مع الإدارة المركزية، وتعتبر عمليات التفتيش الفجائية إحدى الآليات التي تعتمد عليها المفتشية الجهوية لأملاك الدولة والحفظ العقاري لمراقبة أداء المصالح الخارجية الولائية، إلا أن

هذه الآليات تعتبر غير كافية في نظر الأستاذ خالد رمول لكونها تتطلب السرعة والدقة في الإجراءات في بعض الأحيان.⁽¹⁰⁾

- تقييم الاحتياجات المالية والتقنية للمصالح أملاك الدولة والحفظ العقاري المتواجدة في نطاق اختصاصه الإقليمي، والإشراف على توزيعها التوزيع الأمثل.

- تحليل وتقييم نشاط مصالح أملاك الدولة والحفظ العقاري، وتقديم الاقتراحات التي من شأنها تحسين نتائج عملها.

وتبقى عمليات التفتيش أهم وسائل الرقابة التي تشرف بها المفتشيات الجهوية على المحافظات العقارية عن طريق محققين يتم تعيينهم من طرف المفتش الجهوي، ويعمل هؤلاء المحققين على دراسة الوثائق المشهورة ومدى تطبيق المحافظ العقاري للقوانين والتنظيمات المتعلقة بالشهر العقاري، كما يراقب المحققون مدى استجابة المحافظ العقاري لطلبات تسليم المعلومات، وتطال عمليات الرقابة محاسبة المحافظة العقارية والصندوق لكون المحافظ العقاري يعتبر محاسب عمومي ثانوي من خلال تحصيل رسوم الشهر العقاري وتسليم المعلومات⁽¹¹⁾.

ما يلاحظ على المهام المكلف بها المفتش الجهوي لأملاك الدولة والحفظ العقاري أنها تكتسي الطابع الرقابي أحيانا والطابع التنسيقي أحيانا كثيرة، وهو ما انعكس على أداء المفتشيات الجهوية على المستوى الوطني، حيث بقي دورها ثانوي إلى حد كبير في هرم قطاع أملاك الدولة والحفظ العقاري وهذا راجع لعدم تكليفها بمهام ذات طابع تقني.

الفرع الثاني: سلطة الإشراف الولائي على المحافظ العقاري

مديرية الحفظ العقاري هي الهيئة الغير ممركرة التابعة لوزارة المالية في مجال الشهر العقاري، وتمثل جهة الوصاية على المحافظة العقارية على المستوى الولائي، يشرف على تسييرها موظف عمومي في منصب المدير الولائي للحفظ العقاري، وهي وظيفة عليا يتم تعيينه فيها حسب شروط تعيين مسؤلي المصالح الخارجية على مستوى الولايات، بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية وتنتهي مهامه بالطريقة نفسها⁽¹²⁾.

تتولى مديرية الحفظ العقاري جملة من المهام أوردها المادة 10 من المرسوم 91-65، وتمثل هذه المهام في ما يلي:

- تنظيم تنفيذ العمليات المتعلقة بتأسيس السجل العقاري وضبطه باستمرار وانتظام.
- السهر على تنظيم إطار تدخل عمليات الشهر العقاري.
- متابعة القضايا المتنازع فيها ذات العلاقة بالشهر العقاري المرفوعة أمام الجهات القضائية سواء العادية منها أو الإدارية.
- القيام بتحليل نشاط المصالح الخارجية التابعة للولاية بشكل دوري وتبليغها للسلطات السلمية سواء الجهوية منها أو المركزية.

- السهر على حسن سير مصالح الحفظ العقاري بشكل منتظم.
- تقديم الأوامر التي من شأنها ضمان حفظ العقود والتصاميم وجميع الوثائق المودعة لدى مصالح الحفظ العقاري وضمان سلامتها.

وإلى غاية سنة 2017 كانت مديرية الحفظ العقاري تتكون من مصلحتين هما مصلحة عمليات الإشهار العقاري ومصلحة التنسيق والرقابة،⁽¹³⁾ لكن بصدور القرار الوزاري المشترك المؤرخ في: 2017/06/27 الصادر عن وزارة المالية،⁽¹⁴⁾ أصبحت مديرية الحفظ العقاري تضم ثلاثة مصالح أوردتها المادة 07 من القرار الوزاري المشترك، وتتمثل هذه المصالح في:

1- مصلحة عمليات الشهر العقاري:

تتكون مصلحة عمليات الشهر العقاري من مكتبين هما مكتب فحص عمليات الشهر العقاري والوثائق ومكتب تأسيس السجل العقاري والتوافق مع مسح الأراضي

2- مصلحة التنظيم والتحليل والرقابة:

تتكون مصلحة التنظيم والتحليل والرقابة من مكتبين هما مكتب التنظيم ومعالجة المعلومة والمناهج ومكتب مراقبة تسيير المحافظات العقارية والتحليل والإحصائيات.

3- مصلحة المنازعات:

تعتبر مصلحة المنازعات المصلحة المستحدثة بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2017/06/27 الذي رفع عدد المصالح التابعة لمديرية الحفظ العقاري من مصلحتين إلى ثلاثة مصالح، وكانت المنازعات من اختصاص مكتب مراقبة عمليات الشهر العقاري والمنازعات والوثائق الذي كان أحد مكاتب مصلحة عمليات الإشهار العقاري.

وتتكون مصلحة المنازعات من مكتبين هما: مكتب شؤون ما قبل المنازعات ومكتب المنازعات العقارية ومسح الأراضي.

الفرع الثالث: علاقة المحافظ العقاري بالسلطات المحلية الولائية

سنبين في هذا العنصر، تحديد علاقة المحافظ العقاري بمدير أملاك الدولة (أولا) وبوالي الولاية (ثانيا).

أولاً- علاقة المحافظ العقاري بالمدير الولائي لأملاك الدولة:

تعتبر مديرية أملاك الدولة على مستوى الولاية الهيئة الغير ممركرة الممثلة للمديرية العامة للأملاك الوطنية في قطاع أملاك الدولة، وتتكون من أربعة مصالح ويشرف على تسييرها المدير الولائي للأملاك الدولة، وهو مثل المدير الولائي للحفظ العقاري موظف عمومي معين في وظيفة عليا يتم تعيينه فيها حسب شروط تعيين مسئول المصالح الخارجية على مستوى الولايات، وهذا بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية وتنبى مهامه بنفس الطريقة.

المدير الولائي لأملاك الدولة هو المسؤول عن تسيير أملاك الدولة على مستوى الولاية، ومن جانب آخر تعتبر الدولة أحد مالكي الممتلكات العمومية، طبقاً لنص المادة 20 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁵⁾ التي تنص على ما يلي: "الأملاك الوطنية يحددها القانون، وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية"، وقسم قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30 المعدل والمتمم الأملاك الوطنية في مادته الثانية إلى أملاك عمومية وخاصة تابعة للدولة وأملاك عمومية وخاصة تابعة للولاية وأملاك عمومية وخاصة تابعة للبلدية⁽¹⁶⁾.

هذا ويعد المدير الولائي لأملاك الدولة هو الأمر بالصرف عندما يتعلق الأمر بتسيير الشؤون المالية لكل من مديرية أملاك الدولة ومديرية الحفظ العقاري،⁽¹⁷⁾ وعلى هذا الأساس فإن المحافظ العقاري يتلقى راتبه بناء على قرار من المدير الولائي لأملاك الدولة، كما يملك هذا الأخير صلاحيات إصدار قرارات ترقية المحافظ العقاري في الرتبة أو الدرجة.

ليس هذا فحسب فرغم أن سلطة توقيع الجزاءات التأديبية على المحافظ العقاري عند ارتكابه لأخطاء مهنية هي من اختصاص السلطة المركزية، إلا أنه في حالة ارتكابه لأخطاء مهنية من الدرجتين الأولى والثانية، فإن مدراء أملاك الدولة والحفظ العقاري هما المؤهلان لاتخاذ العقوبات الإدارية ودون الاستشارة المسبقة للإدارة المركزية التي لها صلاحية التعيين، حيث يمكن للمدير الولائي للحفظ العقاري تسليط عقوبة التحذير والإنذار الكتابي دون التسجيل في الملف التأديبي للمحافظ العقاري، أما بقية العقوبات التي يمكن أن تسلب على المحافظ العقاري فيتخذها المدير الولائي لأملاك الدولة بصفته مسير المستخدمين والأمر بالصرف مع إرسال نسخة من المقررات إلى الإدارة المركزية للمتابعة وتسجيل العقوبة في الملف التأديبي للمحافظ العقاري المعني⁽¹⁸⁾.

إن وضعية المحافظ العقاري كموظف يتلقى راتبه بناء على قرار من المدير الولائي لأملاك الدولة ويتعرض للعقوبات التأديبية من قبله، يتناقض مع مهامه التي تستدعي المساواة بين إدارة أملاك الدولة باعتبارها مالكة للحقوق العقارية، شأنها في ذلك شأن بقية المالكين سواء أشخاص طبيعية أو معنوية، فالمحافظ العقاري ملزم بمراقبة وتنفيذ أو رفض إجراء عمليات الشهر العقاري المتعلقة بجميع المعاملات العقارية بما فيها المعاملات التي تكون الدولة ممثلة في المدير الولائي لأملاك الدولة طرفاً فيها، وفي المقابل يخضع للسلطة الرئاسية لوزير المالية وممثله المدير الولائي لأملاك الدولة، وهو ما لا يخدم حيادية نظام الشهر العقاري، في ظل وجود الدولة كأكبر مالك للعقار في الجزائر، وهو ما يضع المحافظ العقاري في كثير من الأحيان أمام ضغط كبير عند تعارض مصالح إدارة أملاك الدولة مع مصالح الخواص.

ثانياً- علاقة المحافظ العقاري بوالي الولاية:

لم يرد في مختلف النصوص القانونية والتنظيمية تعريفاً دقيقاً لمنصب الوالي، إلا أن المادة 110 من قانون الولاية رقم: 07-12 تنص على أن: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية. وهو مفوض الحكومة"⁽¹⁹⁾، وقد عرفه الأستاذ ناصر لباد بأنه "الواسطة الحتمية بين الإدارة المحلية والسلطة

المركزي"،⁽²⁰⁾ أما الأستاذ مسعود شهبوب فعرفه بأنه "رجل القرار والميدان بالولاية، وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات والأطراف"⁽²¹⁾.

يمارس والي الولاية صلاحيات بصفته ممثلاً للدولة تتمثل في التنفيذ والتمثيل والرقابة بالإضافة على صلاحيات أخرى في مجال الضبط، في حين يمارس صلاحيات بصفته ممثلاً للولاية تشمل مجال التنفيذ والتمثيل والرقابة⁽²²⁾.

يتم تمثيل القطاعات الوزارية على مستوى الولاية عن طريق مصالح خارجية في شكل أجهزة غير ممركزة، تخضع مباشرة للدولة وهي امتداد للسلطات المركزية على المستوى الولائي، وتمثل مجموع المصالح الخارجية لمختلف الوزارات عن طريق مسؤوليها وتحت سلطة والي الولاية ما يعرف بمجلس الولاية.⁽²³⁾

تمارس المديرية الولائية مهامها وصلاحياتها على مستوى الولاية تحت إشراف والي الولاية، حيث يعمل المديرين التنفيذيين على اتخاذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها المحافظة على سلطة الدولة ومصداقيتها واحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، من خلال السهر على تنفيذ برنامج الحكومة، كما يسعى الوالي تحت سلطة الوزراء المختصين لتنسيق عمل مختلف المصالح الخارجية المتواجدة على مستوى الولاية، ومن هذا المنطلق تعتبر العلاقة بين الوالي والمديرية التنفيذية علاقة تنسيق وتعاون ورقابة في نفس الوقت، حيث يخول للوالي ممارسة الرقابة على المصالح الخارجية لمختلف الوزارات ومسؤوليها بصفته ممثلاً للدولة⁽²⁴⁾.

وبما أن المحافظ العقاري هو المسؤول الأول على المحافظة العقارية التي تعتبر أحد المصالح الخارجية لمديرية الحفظ العقاري، التي تمارس بدورها صلاحياتها تحت سلطة والي الولاية، فهو ملزم بطاعة الوالي تطبيقاً لنظام السلطة الرئاسية التي يستند عليها النظام المركزي، لكن طبيعة منصب المحافظ العقاري تجعل خضوعه للسلطة الرئاسية في حدود معينة.

المبحث الثاني

خضوع المحافظ العقاري للسلطة الرئاسية

تعرف السلطة الرئاسية بأنها: "علاقة قانونية تقوم بين شخصين يدعى الأول الرئيس والثاني المرؤوس، يتمتع بمقتضاها الرئيس بسلطات معينة اتجاه المرؤوس بحيث يخضع هذا الأخير لرئيسه في كل ما يتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة، وجميع ما يخص الإهمال والتصرفات الصادرة منه في ممارسته للاختصاصات المقررة لوظيفته"⁽²⁵⁾، وبهذا فإن السلطة الرئاسية تعني خضوع الموظف الأدنى درجة لرئيسه الأعلى منه درجة، وهي سلطة طبيعية في النظام المركزي ولا تستدعي وجود نص خاص لإقرارها.

وتتميز السلطة الرئاسية بكونها مطلقة وشاملة من خلال سيطرة الرئيس على الأشخاص المرؤوسين وأعمالهم، فيخضع الموظف في كل ما يتعلق بشخصه وأعماله وتصرفاته الإدارية الصادرة منه

أثناء ممارسته للاختصاصات المقررة له بموجب التشريع لرئيسه الإداري، فهي بذلك تشمل سلطات التوجيه والرقابة والتأديب،⁽²⁶⁾ لكن تميز السلطة الرئاسية بالشمول لا يمنع من وجود حالات يمنح فيها المشرع للمرؤوس سلطة إصدار القرار النهائي دون حاجة الخضوع لرقابة الرئيس⁽²⁷⁾. وهذا ما ينطبق على المحافظ العقاري إذ هو موظف من طبيعة خاصة نتيجة لعدم خضوعه التام للسلطة الرئاسية، هذا سنتناوله في المبحث الثاني ببيان خضوع شخص المحافظ العقاري للسلطة الرئاسية في المطلب الأول منه، فيما نخصص المطلب الثاني للسلطة الرئاسية على أعمال المحافظ العقاري.

المطلب الأول: السلطة الرئاسية على شخص المحافظ العقاري

تتضمن السلطة الرئاسية على شخص المحافظ العقاري كل من سلطة التعيين والترقية (الفرع الأول)، وسلطة النقل وتوزيع الأعمال (الفرع الثاني)، وسلطة منح العلاوات الدورية وتوقيع الجزاءات التأديبية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: سلطة التعيين والترقية

إن الجهة التي تمتلك صلاحية التعيين ليست نفسها من تتمتع بصلاحيات الترقية، إذ هما سلطتان تعودان لجهتين مختلفتين كما سنبينه:

أولاً- سلطة التعيين:

يعين المحافظ العقاري بموجب قرار صادر عن المديرية العامة للأماكن الوطنية، من بين الموظفين المنتسبين إليها والذين تتوفر فيهم الشروط الخاصة المنصوص عليها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 116/92 المعدل والمتمم، الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية لأماكن الدولة والحفظ العقاري وشروط التعيين فيها وتصنيفها، وتنتهي مهامه بنفس الأشكال، وبذلك يكون المحافظ العقاري في تعيينه وإنهاء مهامه خاضعاً لسلطة المديرية العامة للملاك الوطنية.

ثانياً- سلطة الترقية:

يستفيد المحافظ العقاري من الترقية في الدرجات في المدة الدنيا، وهذا وفق المرسوم الرئاسي 07-304 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ويصدر قرار الترقية من طرف المدير الولائي لأماكن الدولة بصفته الأمر بالصرف لموظفي مديرتي أماكن الدولة والحفظ العقاري على مستوى الولاية، كما يرقى المحافظ العقاري في الرتبة وفق الكيفيات المنصوص عليها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 10-300 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتسبين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بأماكن الدولة والحفظ العقاري ومسح الأراضي، ويصدر قرار الترقية من طرف المدير الولائي لأماكن الدولة أيضاً.

وعلى عكس سلطة التعيين التي تحتكرها السلطة المركزية ممثلة في المديرية العامة للملاك الوطنية، فإن سلطة الترقية ممنوحة للمدير الولائي لأماكن الدولة.

الفرع الثاني: سلطة النقل وتوزيع الأعمال

تختلف أيضا الجهة المقررة لنقل المحافظ العقاري باعتبارها سلطة تمارس على شخصه سواء كانت كإجراء دوري أو كجزء تأسيسي عن الجهة المحددة للأعمال المنوطة به كما سنبينه فيما يلي:
أولاً- سلطة النقل:

يتم نقل المحافظ العقاري من محافظة عقارية إلى أخرى في حالتين:
1- الحالة العادية:

وتتم بصفة دورية وبمرور خمس (05) سنوات من العمل بصفة محافظ عقاري، يقوم المدير الولائي للحفظ العقاري بنقل المحافظين العقاريين الموجودين تحت سلطته بين المحافظات العقارية على مستوى الولاية.

2- الحالة الغير عادية:

يخضع المحافظ العقاري للنقل من محافظة عقارية إلى أخرى نتيجة لارتكابه خطأ يصنف ضمن الأخطاء من الدرجة الثالثة وهو نقل إجباري،⁽²⁸⁾ ويعتبر النقل في هذه الحالة تطبيقاً لسلطة توقيع الجزاء، ويتم بموجب قرار صادر عن المدير الولائي لأملاك الدولة بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

ثانياً- سلطة توزيع الأعمال:

يستمد المحافظ العقاري مهامه و صلاحياته من نصوص تشريعية لاسيما، الأمر رقم: 74-75 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري والمرسوم التنفيذي رقم: 63-76 المتضمن تأسيس السجل العقاري، كما تصدر المديرية العامة للأملاك الوطنية من حين لآخر مذكرات وتعليمات تستهدف من خلالها حل بعض الإشكالات التي قد تعترض المحافظ العقاري أثناء قيامه بمهامه، ولكنها لا تتدخل في تحديد صلاحياته.

الفرع الثالث: سلطة منح العلاوات وتوقيع الجزاءات التأديبية

يشترك في ممارسة هاتين السلطتين كل من المدير الولائي للحفظ العقاري والمدير الولائي لأملاك الدولة وكذا المديرية العامة للأملاك الوطنية وفق التفصيل التالي:
أولاً- سلطة منح العلاوات الدورية:

يتقاضى المحافظ العقاري العلاوات الدورية بناء على تقييم مسؤوله المباشر وهو المدير الولائي للحفظ العقاري، في حين يتسلم هذه العلاوات من خلال المدير الولائي لأملاك الدولة باعتباره الأمر بالصرف لمديرتي أملاك الدولة والحفظ العقاري على مستوى الولاية.

ثانياً- سلطة توقيع الجزاءات التأديبية

عند ارتكاب المحافظ العقاري لأخطاء تستدعي تعرضه لعقوبات تأديبية فإن سلطة توقيع الجزاء تختلف حسب تكييف الخطأ، وفي كل الأحوال فإن سلطة توقيع الجزاء لن تخرج عن حالتين:

1- حالة ارتكاب أخطاء مهنية من الدرجتين الأولى والثانية:

في حالة ارتكاب المحافظ العقاري أخطاء مهنية من الدرجة الأولى أو الثانية،⁽²⁹⁾ فإن سلطة توقيع الجزاء في هذه الحالة تكون بيد المدير الولائي للحفاظ العقاري باعتباره المسؤول المباشر على المحافظ العقاري، والذي خولت له المادة 163 من الأمر رقم: 03-06 توقيع عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية حسب الخطأ المرتكب.⁽³⁰⁾

2- حالة ارتكاب أخطاء مهنية من الدرجتين الثالثة والرابعة:

إذا ارتكب المحافظ العقاري خطأ مهني من الدرجة الثالثة أو الرابعة،⁽³¹⁾ فإنه يتعرض لعقوبات تأديبية من الدرجتين الثالثة أو الرابعة،⁽³²⁾ تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين ممثلة في المديرية العامة للأموال الوطنية العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة التي تجتمع كمجلس تأديبي.

المطلب الثاني: السلطة الرئاسية على أعمال المحافظ العقاري

يرتبط الموظفون الأدنى درجة برئيسهم برابطة التبعية والخضوع الشديد، فيملك الرئيس إصدار الأوامر بموجب الصلاحيات الممنوحة له التي تمكنه من التحكم في أعمال مرؤوسيه من خلال المصادقة عليها أو تعديلها وحتى إلغائها وسحبها، وإذا تطلب الأمر القيام بأعمال المرؤوسين، لكن الوضع يختلف عندما يتعلق الأمر باختصاصات المحافظ العقاري، التي يعتبر قانون الشهر العقاري مرجعها الأساسي، وعلى أساسه يباشر وظيفته.⁽³³⁾

وتنقسم سلطة الرئاسية على أعمال المحافظ العقاري إلى سلطة سابقة على مباشرة مهامه واختصاصاته تتمثل في سلطة الإشراف والتوجيه (الفرع الأول)، وسلطة لاحقة تتمثل في سلطة التعقيب والرقابة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سلطة الإشراف والتوجيه

عرف الدكتور محمد سليمان الطماوي سلطة الإشراف والتوجيه بأنها: "نشاط الرئيس الإداري المستمر والمتعلق بإصدار الأوامر اللازمة لتنفيذ المهمة الإدارية، ومتابعة تلك الأوامر للتأكد من أنها تنفذ على الوجه المطلوب"⁽³⁴⁾.

أما الأستاذ عمار عوابدي فقد عرفها بأنها: "عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرّد لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم، ودفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة علمياً وفنياً وقانونياً وملائمة ذلك لتحقيق أهداف العمل الإداري"⁽³⁵⁾.

وتتضمن سلطة الإشراف والتوجيه إصدار الأوامر والتعليمات والمذكرات التي تهدف لتفسير القوانين والتنظيمات، هذه الأوامر والتعليمات لا تعتبر قرارات إدارية ولا تحدث أي أثر قانوني ولا يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري،⁽³⁶⁾ ويتولى سلطة الإشراف والتوجيه بالنسبة للمحافظ العقاري مسؤوله المباشر وهو المدير الولائي للحفاظ العقاري، والسلطة الرئاسية المركزية ممثلة في المديرية العامة للأموال الوطنية، وتستحوذ هذه الأخيرة على سلطة الإشراف والتوجيه من خلال الكم الهائل من

التعليمات والمذكرات التي تصدرها المديرية العامة للأموال الوطنية سنويا، والتي تستهدف من خلالها توضيح وتفسير مختلف القوانين واللوائح المتعلقة بنظام الشهر العقاري، وإعطاء الحلول الممكنة للمشاكل التي قد تعترض المحافظ العقاري أثناء أدائه مهامه.

الفرع الثاني: سلطة الرقابة والتعقيب

على عكس سلطة الإشراف والتوجيه التي تقتصر على توجيه المرؤوس، فإن سلطة الرقابة والتعقيب تمنح للرئيس صلاحيات واسعة على أعمال المرؤوس من خلال إجازة عمله أو تعديله أو إلغائه أو حتى سحبه، كما يملك الحلول محله للقيام ببعض أعماله،⁽³⁷⁾ ويمكن تقسيم سلطة الرقابة والتوجيه إلى الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة.

أولاً- الرقابة السابقة:

تنصب هذه الرقابة على أعمال المرؤوس قبل دخولها حيز التنفيذ وتضم كل من التصديق والتعديل.

1- سلطة التصديق:

يقتضي التصديق على أعمال المرؤوس بقاء العمل والتصريف الذي قام به غير نافذ وغير منتج لأي أثر قانوني، إلا بعد إقراره من طرف السلطة الرئاسية سواء كان هذا التصديق صريح عن طريق الكتابة أو شفاهة، أو كان هذا التصديق ضمني من خلال انقضاء مدة زمنية معينة لا يعترض فيها الرئيس على عمل المرؤوس⁽³⁸⁾.

2- سلطة التعديل:

يمكن للرئيس أن يعدل في العناصر والمعطيات التي يتكون منها عمل المرؤوس سواء بالزيادة أو النقصان، في إطار القانون ووفق القدر اللازم لضمان مطابقة هذه الأعمال للقوانين والتنظيمات، والتأكد من صحة وسلامة هذه الأعمال وتحقيق أكثر ملائمة لمقتضيات حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العام.⁽³⁹⁾

وفي حالة المحافظ العقاري فإن أعماله وقراراته لا تستدعي المصادقة عليها من طرف السلطة الرئاسية ولا يمكن تعديلها، سواء من طرف السلطة الولائية المباشرة ممثلة في المدير الولائي للحفظ العقاري أو السلطة المركزية ممثلة في المديرية العامة للأموال الوطنية، فبالرجوع إلى النصوص التشريعية المتعلقة بنظام الشهر العقاري، نلاحظ أن الأمر 74-75 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري لاسيما المادة 21 منه، قد أحال مسألة تحديد صلاحيات المحافظ العقاري إلى المرسوم التنفيذي رقم 63-76 المتضمن تأسيس السجل العقاري، ولم تخضع نصوص المرسوم التنفيذي رقم 76-63 لأي جهة تصديق على أعمال المحافظ العقاري.

ثانياً- الرقابة اللاحقة:

الرقابة اللاحقة هي التي يمارسها الرئيس على أعمال المرؤوس بعد دخولها حيز التنفيذ، أي بعد إحداثها لأثار قانونية، وتتخذ هذه الرقابة عدة صور هي الإلغاء، السحب والحلول.

1- سلطة الإلغاء:

هو "العملية القانونية التي تقوم بموجبها السلطة المختصة بإنهاء الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل، وذلك اعتباراً من تاريخ اتخاذها هذا الإجراء، فيما تبقى آثار قبل هذا التاريخ سارية"⁽⁴⁰⁾، فيستطيع الرئيس الإداري إلغاء قرارات مرؤوسيه حتى المطابقة منها للقوانين والتنظيمات متى قدر أنها لا تتلاءم مع ظروف العمل الإداري ومقتضيات المصلحة العامة⁽⁴¹⁾.

2- سلطة السحب:

يعرف السحب الإداري بأنه: "إنهاء الآثار القانونية للقرارات بأثر رجعي بالنسبة للماضي وللمستقبل وكأنها لم توجد إطلاقاً"⁽⁴²⁾ ويعرف أيضاً بأنه "تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بأثر رجعي بقرار صادر عن السلطة الإدارية المختصة، ويترتب عليه إزالة كافة آثار القرار في الماضي والمستقبل، أي اعتباره كأن لم يكن"⁽⁴³⁾.

وتتجلى خطورة إجراء السحب الإداري في كونه يتعدى تجريد القرار الإداري من آثاره المستقبلية، ليصل إلى تجريده من الآثار التي رتبها في الماضي أيضاً، وهو ما يميز السحب على الإلغاء.

3- سلطة الحلول:

يعرف الحلول بأنه قيام الرئيس الإداري بالحلول محل المرؤوس ومباشرة التصرف الذي يختص المرؤوس بإصداره، ففي حالة تقاعس المرؤوس أو عدم أدائه لمهامه، يمكن لرئيسه أن يتولى بنفسه تنفيذ تلك المهام، بغية ضمان حسن سير المرفق العام وعدم تأثره بتراخي المرؤوس أو امتناعه عن تأدية مهامه لسبب أو لآخر⁽⁴⁴⁾.

وغالباً ما تحدد القاعدة القائلة بأن "من يملك الأكثر يملك الأقل" العلاقة بين الرئيس والمرؤوس، فلذلك تتيح للرئيس الإداري وبموجب السلطة الرئاسية على مرؤوسيه سلطات هامة على أعمالهم بعد دخولها حيز التنفيذ، تتمثل في إمكانية إلغائها وسحبها والحلول محل المرؤوس لتأدية مهامه، إلا أن هذه القاعدة لا يمكن أن تطبق في مجال اختصاصات المحافظ العقاري، وهذا لأن اختصاصات المحافظ العقاري ومهامه مرجعها قانون الشهر العقاري وعلى أساس هذا القانون يباشر مهامه ووظيفته، فإذا أناط التشريع لموظف ما اختصاصات معينة بموجب نص صريح، فلا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص من خلال إلغائه أو سحبه أو أن يحل محل صاحبه إلا بموجب نص قانوني صريح يسمح بالتدخل في شأنه سواء بشكل مباشر أو عن طريق التفويض وإلا كان المتصدي مخالفاً للقانون⁽⁴⁵⁾.

وعلى هذا الأساس لا يمكن للمدير الولائي للحفظ العقاري المسؤول المباشر عن المحافظ العقاري ولا للمدير العام للأماكن الوطنية أو حتى وزير المالية القيام بإلغاء أي قرار يتخذه المحافظ العقاري سواء بتنفيذ إجراء إشهار عقد معين أو برفض إيداعه بحجة مخالفته للقوانين واللوائح، كما لا يمكنهم سحب قرارات المحافظ العقاري بحجة أنها معيبة.

كما لا يجوز لوزير المالية ولا المدير العام للأماكن الوطنية أو للمدير الولائي للحفظ العقاري الحلول محل المحافظ العقاري لإشهار عقد معين رفض إخضاعه لعملية الإشهار العقاري، متذرعين

بتقاعسه عن أداء مهامه أو لتحقيق المصلحة العامة من خلال ضمان سير المرفق العام، لأن المشرع أجاز فقط لكل من تحقق فيه شرطي المصلحة والصفة للطعن في قرارات المحافظ العقاري أمام الجهات القضائية المختصة، دون اللجوء إلى رفع تظلم إداري مسبق،⁽⁴⁶⁾ حيث تنص المادة 24 من الأمر 74-75 على ما يلي: "تكون قرارات المحافظ العقاري قابلة للطعن أمام الجهات القضائية المختصة إقليمياً".

الخاتمة:

إن اختيار المشرع الجزائري منح تسيير مصالح الشهر العقاري لموظف عمومي في ظل انتهاجه نظام الشهر العيني، أدى إلى وضع المحافظ العقاري أمام الكثير من الصعوبات للقيام بمهامه على أكمل وجه، فرغم أنه يتمتع بوضعية خاصة تميزه عن بقية الموظفين العموميين، فقراراته لا تخضع لمصادقة السلطة الرئاسية، ولا يمكن أن تكون محل تعديل أو إلغاء أو سحب، إلا أن المشرع قد أتاح لكل ذي مصلحة فقط اللجوء للقضاء من أجل إلغاء قراراته، إلا أن طبيعة مهام المحافظ العقاري والتي تقتضي التطبيق الصارم للقوانين والتنظيمات المتعلقة بالشهر العقاري على جميع أصحاب الحقوق العقارية بما فيها الدولة، قد يؤدي إلى التصادم مع مصالح إدارة أملاك الدولة التي تعتبر أكبر مالك للعقار في الجزائر، هذا الأمر قد يضع المحافظ العقاري أمام معضلة كبيرة في ظل خضوعه لوصاية وزارة المالية.

وتجنباً لوضع المحافظ العقاري في وضعيات تصعب عليه أداء ما هو منوط به من واجبات ارتأينا

اقترح ما يلي:

- 1- لا بد على المشرع من انتهاج سياسة واضحة إزاء الوضع القانوني للمحافظ العقاري وذلك بالابتعاد عن النظام الهجين القائم على الدمج بين النظام الرئاسي من جهة ونظام الوصاية من جهة أخرى ولاختلاف مستلزمات تطبيق كل منهما بالنظر للطبيعة الخاصة لمنصب المحافظ العقاري.
- 2- نقترح إسناد مهمة تسيير نظام الشهر العقاري إلى قاض متخصص أو على الأقل عدم خضوعه لوصاية وزارة المالية ووضعه تحت تصرف وصاية وزارة العدل.
- 3- بالنظر لطبيعة المهام الملقاة على كاهل المحافظ العقاري، نعتقد أنه من المهم فتح تكوين خاص ومتخصص على أعلى مستوى في هذا المجال، مع إعطائه طابع السلطة الإدارية المستقلة لما يحققه ذلك من استقلالية عن الجهة التنفيذية أو الوصية من جهة، ولما سيكون لها من صلاحيات واسعة لا تخضع إلا للرقابة القضائية من جهة أخرى، ما يضفي عليها طابع الحياد والاستقلالية والمصادقية في أعمالها.

الهوامش:

(1) راجع المادتين 02 و05 من المرسوم التنفيذي رقم 90-90 المؤرخ في 23/06/1990، المحدد لصلاحيات وزير الاقتصاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، المؤرخ في 27/06/1990.

(2) سليمة صيفاوي، المحافظة العقارية ودورها في تحقيق أهداف الشهر العقاري، مذكرة ماجستير في القانون العقاري، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الشيخ العربي التبسي تبسة، 2008/2007، ص. ص 67-68.

(3) بموجب المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15/02/1995، المحدد لصلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، المؤرخ في 19/03/1995، يمارس وزير المالية صلاحياته في مجموعة من الميادين من

بينها الأملاك الوطنية والشؤون العقارية، وبموجب المادة 05 من نفس المرسوم يتكفل وزير المالية في مجال الأملاك الوطنية والعقارية بتطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية والإجراءات اللازمة في جملة من المجالات، ومن بينها مسك السجل العقاري وضبطه باستمرار، هذه المهمة تعتبر أحد المهام الرئيسية المكلف بها المحافظ العقاري.

(4) سليمة صيفاوي، مرجع سابق، ص 68.

(5) ورغم تأثيره بنظيره الفرنسي في تحديد طبيعة الهيئة المشرفة على تسيير نظام الشهر العقاري إلا أنه تجنب التسمية التي أتمدها المشرع الفرنسي، وما هو الشأن بالنسبة لتسمية المحافظ العقاري، فإن تسمية المحافظة العقارية جاءت مختلفة عن نظيرتها في فرنسا، حيث تسمى المصلحة المكلفة بنظام الشهر العقاري بـ "محافظة الرهون"، وهي مصلحة تابعة للمديرية العامة للضرائب في وزارة المالية، لكن المشرع الفرنسي عاد وغير تسمية محافظة الرهون بـ "المصالح المكلفة بالشهر العقاري" وهذا بموجب المرسوم رقم 2010-638 حيث نصت المادة الثانية منه على:

"Au premier alinéa de l'article 2449 du même code, les mots: « Les conservateurs des hypothèques » sont remplacés par les mots: « Les services chargés de la publicité foncière » et les mots: « déposés à leur bureau » sont remplacés par les mots: « qui y sont déposés ».

من أجل أكثر تفاصيل حول محافظة الرهون راجع:

- Gabriel Marty, Pierre Raynaud, droit civil, les sûretés réelles, Sirey 1971, p 393.
- Ordonnance n° 2010-638, du 10 juin 2010, portant suppression du régime des conservateurs des hypothèques, journal officiel de gouvernement française, N°0133, du 11 juin 2010.

(6) لمزيد من التفاصيل راجع:

- فاطمة الزهراء دربلو، المحافظة العقارية كأداة قانونية للسياسة العقارية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2009/2008، ص 71.

- وانظر أيضا: زهرة بن عمار، دور المحافظة العقارية في نظام الشهر العقاري ومنازعاته أمام القضاء الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الإداري، جامعة باجي مختار عنابة، 2010-2011، ص 18.

(7) أنظر المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 95-55 المؤرخ في 15/02/1995، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، المؤرخ في 19/03/1995.

(8) راجع المادة 06 من المرسوم 95-55.

(9) أنظر المواد 4، 5، 6 من المرسوم التنفيذي رقم 91-65، المؤرخ في 02/03/1991، المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للأملاك الدولة والحفظ العقاري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 10، المؤرخ في 06/03/1991.

(10) زهرة بن عمار، مرجع سابق، ص 19.

(11) مكي تموج، النظام القانوني للمحافظة العقارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، فرع العقود والمسؤولية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2003/2004، ص 21.

(12) راجع المواد 11، 12 من المرسوم التنفيذي رقم 91-65، مرجع سابق.

(13) أنظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 91-65.

(14) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في: 27/06/2017، المتضمن تحديد مصالح ومكاتب مديريات أملاك الدولة والحفظ العقاري على مستوى الولايات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 58، المؤرخة في: 15/10/2017.

(15) القانون رقم 01/16 المؤرخ في: 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، المؤرخة في: 07/03/2016.

(16) أنظر المادة 02 من القانون رقم 90-30، المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 52، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14 المؤرخ في 20/07/2008، عدد 44، المعدل والمتمم.

(17) راجع المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-65.

(18) مذكرة المديرية العامة للأملاك الوطنية رقم: 1612 المؤرخة في: 27/03/2005، مجموعة النصوص تعليمات منشورات مذكرات خاصة بأملاك الدولة والحفظ العقاري، سنة 2005، ص 155.

(19) القانون رقم: 07-12، المؤرخ في 21/02/2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12 المؤرخ في 29/02/2012.

- (20) ناصر لباد، القانون الإداري- التنظيم الإداري، منشورات دحلبي، الجزائر، 1999، ص 137.
- (21) مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 159.
- (22) -لمزيد من المعلومات حول صلاحيات والي الولاية أنظر:
- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2006، ص ص 86-112
- وأيضاً: بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010/2011، ص ص 70-98.
- (23) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94- 215 المؤرخ في 07/07/1994، المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، المؤرخ في 27/07/1994.
- (24) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 60.
- (25) عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، عام 1984، ص 6.
- (26) أنظر: هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الرابع، الأردن، 2009، ص 133.
- وأيضاً: عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، شركة الجلال للطباعة، الإسكندرية مصر، 2003، ص 122.
- (27) محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1980، ص 54.
- (28) أنظر المادة 3/163 من الأمر 03-06 المؤرخ في، 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 46، المؤرخ في 16/07/2006.
- (29) راجع المادة 178 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- (30) العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية تناولها المشرع في المادة 163 من الأمر 03-06.
- (31) عددت المادة 180 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة، في حين وردت الأخطاء المهنية المصنفة في الدرجة الرابعة في المادة 181.
- (32) تم النص على العقوبات التأديبية في حالة ارتكاب أخطاء من الدرجة الثالثة أو الرابعة في المادة 163 من الأمر 03-06.
- (33) مجيد خلفوني، نظام الشهر العقاري في القانون الجزائري، دار هومه، الطبعة الثالثة، عام 2011، ص 63.
- (34) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 415.
- (35) محمد سليمان الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، عام 1976، ص 71.
- (36) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 124.
- (37) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص 164.
- (38) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري-التنظيم الإداري – النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 52.
- (39) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 476.
- (40) عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 70.
- (41) -عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 125.
- (42) عمار بوضياف، القرار الإداري- دراسة تشريعية قضائية فقهية، الطبعة الأولى، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 231.
- (43) بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي سعيدة، 2008/2009، ص 198.
- (44) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 53.
- (45) مجيد خلفوني، مرجع سابق، ص 63.
- (46) نفس المرجع، ص 64.