

الجمهورية الإسلامية الموريتانية

شرف/إخاء/عدل



المحكمة العليا

تنظم المحكمة العليا يومين علميين
تحت عنوان

متطلبات تحقيق الأمن العقاري في موريتانيا: دراسة المنظومة القانونية،
السياسات الإصلاحية، و الحلول الإدارية و القضائية للمنازعات

مداخلة الأستاذ / محمد فال ولد عبد اللطيف

حول موضوع :

النصوص القانونية المنظمة للعقارات في موريتانيا
(قراءة في الخصوصية التشريعية ومطالب التطوير)

24-25 نوفمبر 2016

بسم الله الرحمن الرحيم

وصلّى الله على نبيه الكريم

مقدمة

يعتبر القانون العقاري من أهم فروع القانون، لأنه ينظم قواعد تملك الأرض سواء كانت عمومية أو خصوصية ويستمد أهميته من أهمية موضوعه وهو الأرض وما يتعلق بها، إذ ترتبط بها المصالح والمرافق الحيوية للأمة.

وقد شكلت المسألة العقارية في جميع الدهور مشكلة حساسة بقدر ما هي حيوية ولقد واجهت السلطات العمومية دائما هذا التحدي الكامن في وضع نظام عقاري يحاول أن يكون عادلا ومنصفا ومقبولا.

وقد تباينت مواقف الدول تجاه هذا المشكل حسب التوجهات الإصلاحية التي تعتمدها تلك الدول.

فمن نظام إقطاعي صارم وصريح إلى إصلاحات زراعية مستوحاة من نظام شمولي، حاولت الحكومات دائما إيجاد صيغة تسمح باستغلال المساحات العقارية بطريقة تراها نافعة للأمة وأكثر مطابقة للمصلحة العامة.

وفي موريتانيا ظلت المشكلة العقارية مرتبطة بمشكلة أخرى لا تقل أهمية عنها وهي مشكلة نفاذ جميع الشرائح الاجتماعية إلى الملكية العقارية.

وفي الوقت الراهن ارتبطت المشكلة العقارية بمشكلة أخرى هي مشكلة القضاء على مخلفات الرق الذي عانت منه شرائح هامة من الأمة.

وإن الكلام على الخصوصية التشريعية للنصوص المنظمة للعقارات في موريتانيا يقتضي منا بالضرورة استعراض هذه النصوص (I) والإلمام بالإشكاليات التي تعالجها تلك النصوص والخصوصيات المنبثقة من هذه الإشكاليات (II)، مما يمكننا من إبراز المآخذ ونقاط الضعف التي تتطلب إصلاحات خاصة (III).

وقبل التعرض لهذه الفصول لا بأس بعرض تاريخي يلقي الضوء على التطورات التي عرفها التشريع العقاري في موريتانيا.

لمحة تاريخية

تخضع الملكية العقارية في موريتانيا لترتيبات قانونية جاءت نهاية لتطور طويل لنظام قانوني كان دائما يحاول، دون أن ينجح في ذلك دائما، التوفيق بين نظام تقليدي مستوحى من القانون الإسلامي، ونظام مستوحى من أصل أجنبي لم يكن له قط تأثير حقيقي على المواطنين.

وينقسم تاريخ التشريع العقاري في موريتانيا إلى ثلاث مراحل:

- مرحلة ما قبل الاستعمار.
- المرحلة الاستعمارية.
- مرحلة ما بعد الاستقلال.

(1) مرحلة ما قبل الاستعمار

في هذه المرحلة كان التشريع قائما على مبادئ الشريعة الإسلامية حسب ما تقرر في الفقه المالكي في باب موات الأرض وغيره من أبواب الفقه في الكتب الفقهية كالمغاربة والمزارعة وكراء الأرض والدور والوقف والإرفاق وغيرها حيث تعتبر الدولة مالكة لجميع الموات وهي ما سلم من الاختصاص، وهنا برزت مشكلة التعرف على من يمثل الدولة وعلى المركز القانوني للأرض هل هي مما فتح عنوة أو صلحا أو لم يفتح أصلا بل فتحها القرآن وبعضها فتح عنوة وبعضها صلحا، وقد اختلف المفتون في هذه المسائل وكل فريق يحتج لما ذهب إليه بالتاريخ ومعلوم أن التاريخ يشهد لكل شيء. (انظر الموسوعة الفقهية للدكتور يحيى ولد البراء).

أضف إلى ذلك مشكلة غياب السلطة المركزية ومن يمثل الإمام هل هم الأمراء أو شيوخ القبائل أو جماعة المسلمين أو جماعة أهل المسجد لكل اتجاه من هذه الاتجاهات توجد وثائق تاريخية تبرره.

والشيء المؤكد أنه في غياب السلطة المركزية كان دور الدولة في هذا المجال محدودا من الناحية العملية.

ومن الطبيعي أنه في هذه الحالة لا يوجد حارس يحمي الممتلكات العمومية فاستحوذت عليها مراكز النفوذ والشوكة الموجودة آنذاك في شكل تجمعات قبلية على رأسها الطبقات الأرستقراطية، وكان وجود الملكية الفردية محكوما إلى حد بعيد بهذا الإطار.

فكانت المشكلات العقارية تحل بمزيج من الفقه المالكي والاعتبارات القبلية والأعراف السائدة.

(2) المرحلة الاستعمارية

وبعد دخول المستعمر الفرنسي للبلاد في أوائل القرن العشرين أصدر جملة من التشريعات كان آخرها المرسوم رقم 55-580 بتاريخ 20 مايو 1955 المتعلق بالتنظيم العقاري في إفريقيا الغربية وإفريقيا الاستوائية الفرنسية.

وقد أبقى هذا التشريع على ذلك النظام في فلسفته وحاول ضبطه بإدخال نوع من التحفيظ العقاري يقوم به حكام الدوائر للملكيات التقليدية لصالح بعض الشيوخ والوجهاء مع التأكيد على أن الأرض التي لا مالك لها هي ملك للدولة ممثلة في الإدارة الفرنسية.

ومن الجدير بالذكر أن هذا النوع من التحفيظ العقاري المسمى بـ"أرض الطبعة" يسمو على التوثيق العرفي ولكنه لا يرقى إلى درجة التحفيظ العقاري المعروف.

وقد أدخل المستعمر نوعا من الازدواجية في التشريع واكبه توزيع في اختصاصات المحاكم، فما كان من الأراضي مملوكا على الطريقة التقليدية ظلت النزاعات فيه من اختصاص المحاكم الإسلامية التي يرأسها القاضي الشرعي، وما كان من الأراضي محظا على حسب الطريقة العصرية تحكمه القوانين الفرنسية والبت في نزاعاتها من اختصاص ما كان يسمى بالمحاكم العصرية.

3) مرحلة ما بعد الاستقلال

وبعد الاستقلال حاول المشرع الموريتاني إدخال بعض الإصلاحات فيما يتعلق بضبط الملكية التقليدية مع الإبقاء على التشريع الاستعماري فيما يتعلق بتسيير وتنظيم الملكية العقارية في المناطق الحضرية مع الاحتفاظ بنفس التوزيع الاختصاصي الذي كان قائما.

وهكذا أكد القانون رقم 60-139 الصادر بتاريخ 2 أغسطس 1960 على أن الأرض الميثة ملك للدولة وعرفها بأنها الأرض الخالية من أثر أي إحياء خصوصي واشترط لصحة الملكية الخصوصية في المناطق الرعوية والزراعية أن تكون محوزة حيازة واضحة لا شك فيها.

كما وضع هذا القانون آليات لضبط وإمكان تحفيظ الملكية الخصوصية حدد معاييرها وعين لها لجنة عهد إليها بتصفية حالة تلك الملكيات ترأسها السلطة الإدارية وتضم القاضي وممثل المصالح الفنية ورؤساء القبائل.

وكان من المفروض أنه لو قامت هذه اللجنة بعملها يتم ضبط الملكيات الخصوصية وبالتالي يتم ضبط الملكيات العمومية لأن ما ليس للخصوص فهو للعموم.

ولكن أحكام هذا القانون لم تطبق من الناحية الواقعية ويبدو أن للمجموعات التقليدية ضلعا في عرقلة تطبيقه لأنهم يرون فيه مساسا بحقوق يرون أنهم ورثوها من جدودهم الأقدمين.

وفي أوائل الثمانينات من القرن الماضي، وفي ظل الحكم العسكري الاستثنائي، ارتأت السلطات إذ ذاك أنه أصبح من اللازم تغيير الإطار القانوني للملكية العقارية في البلاد نظرا لضرورة إيجاد إطار قانوني مناسب للسياسات الوطنية المنادية بإعطاء الأولوية للقطاع الزراعي سعيا لتحقيق الاكتفاء الذاتي كما أنه بعد الإلغاء الثالث للرق في موريتانيا أصبح من الواجب منح أراض كافية كانت معطلة لهذه الشريحة من المواطنين.

فأصدرت اللجنة العسكرية للخلاص الوطني التي كانت تضطلع بدور السلطة التشريعية إذ ذاك الأمر القانوني رقم 83-127 الصادر بتاريخ 5 يونيو 1983 المتعلق بالتنظيم العقاري والنصوص المطبقة له، وهي أهم النصوص التي تنظم في الوقت الراهن المسألة العقارية.

1. النصوص القانونية المنظمة للعقار:

يقوم التشريع العقاري في موريتانيا على النصوص التالية:

- الأمر القانوني 83-127 المذكور آنفا.
- المرسوم 080-2010 بتاريخ 31 مارس 2010 المطبق لذلك الأمر القانوني والمعدل بالمرسوم 075-2014.
- القانون 60-139 بتاريخ 2 أغسطس 1960 (في بعض جوانبه).
- المرسوم الصادر سنة 1930 المتعلق بنزع الملكية للنفع العام.
- المرسوم الصادر سنة 1932 المتعلق بالتحفيظ العقاري.

وستعرض فيما يلي لتقديم موجز لهذه النصوص:

1.1 الأمر القانوني 83-127

بدلاً من أن يكون هذا الأمر القانوني ثورة زراعية فإنه حاول إيجاد إطار قانوني يوفق بين ضرورة حماية الملكية الفردية وضرورة تمكين الدولة من السيطرة على الأرض الموات المعطلة لتوفيرها للاستصلاح الزراعي وذلك بالقضاء على الحقوق النظرية التي يدعيها "المالكون" في ظل التشريع القديم.

وقد حدد هذا التشريع جملة من المبادئ تحكم الملكية العقارية سواء منها ما يتعلق بالمناطق الزراعية (الفيضية أو المطرية، والواحات وما وراء السدود) والرعوية أو يتعلق بالمناطق الحضرية وسنذكر هنا أهم هذه المبادئ:

1. المبدأ الأول أن الأرض ملك للأمة:

ويضفي هذا المبدأ على الأرض قدسية خاصة إذ ربطها بأعلى مقومات الدولة وخصصها بذلك عن جميع الممتلكات الأخرى. ويترتب على هذا المبدأ أن إدارة هذه الملكية ترجع لمن يمثل الأمة وهو الدولة ممثلة في أشخاصها حسب المعطيات الدستورية بمعنى أن الحدود العامة لتسييرها تحدد بموجب القانون ويكون تسييره وتنظيمه من اختصاص السلطة التنفيذية.

2. المبدأ الثاني هو الاعتراف بالملكية الخاصة وحمايتها

ويعني هذا المبدأ أنه بإمكان الشخص سواء كان شخصية طبيعية أو اعتبارية أن يحصل على ملكية جزء من الأرض شريطة استيفاء الشروط القانونية المنصوص عليها في هذا الصدد، من إقطاع تتنازل له بموجبه الدولة عن جزء من أرضها أو يحصل عليه بإحدى طرق المعاوضات أو التبرعات المعروفة في القانون المدني. وقد أدخل التشريع شرطاً آخر وهو أن تساهم هذه الملكية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية طبقاً للشريعة الإسلامية. وهذا الشرط مستمد من المفهوم الإسلامي للملكية إذ يعتبر الشخص خليفة على الممتلكات لا مالكا لها حقيقة إذ لا مالك لها في الحقيقة إلا الله تعالى. والنتيجة المترتبة على هذا الشرط أنه لا يجوز تعطيل الأرض عن أن تستغل بما فيه صالح الشعب وصالح مالكيها وليكون حق الملكية محمياً قانوناً لا بد وأن تتوفر فيه كل هذه الشروط.

3. المبدأ الثالث: إلغاء الصيغة التقليدية لتملك الأرض

ويتعلق الأمر بإلغاء كل حق للملكية لا يتعلق مباشرة بشخصية طبيعية أو معنوية ويكون ناجماً عن إحياء محمي قانوناً. والنتيجة المنطقية لهذا المبدأ من وجهة نظر المشرع هي أن المجموعات التقليدية المسماة بالقبائل لا يمكن أن تملك الأرض لأنها في نظر القانون لا تتمتع بالشخصية المعنوية. وهنا تظهر مشكلة التعامل مع الحقوق المكتسبة في ظل التشريع السابق الذي يعطي هذه القبائل حق تملك بعض المناطق الزراعية.

ولقد حدد المشرع لتصفية هذه الوضعية صيغتين: إما تحويل هذه المجموعات إلى رابطات ذات شخصية معنوية يحكمها القانون المنظم للرابطات، وإما تفريد تلك الأراضي أي تقسيمها بين أفراد تلك المجموعات إذا كان ذلك ممكناً من الناحية الفنية ولا يضر ضرراً فادحاً بمرودية الأرض. وهنا أي في حالة التفريد تبرز مشكلة تحديد الأشخاص الذين تحقق لهم الاستفادة من التفريد. ولقد نص القانون في هذا الصدد على أن التفريد لا يستفيد منه الشخص بمجرد انتمائه إلى القبيلة بل لا بد من مشاركته فعلياً في الإحياء الأصلي للأرض أو مساهمته في استمرار استغلالها. ولا بد هنا من التنبيه على أن التحفيظ الذي وقع لدى الحكام الاستعماريين لصالح شيخ القبيلة ووجيهاها لا يعطي هذين

الأخيرين ولو كان التحفيظ باسمهما، حق الاستبداد بالأرض المحفظة بل تعتبر ملكا مشاعا بين أفراد القبيلة ويستفيدون منها حسب التفصيل الذي ذكرناه آنفا.

4. المبدأ الرابع: عزل المحاكم القضائية عن النزاعات العقارية الجماعية

لقد نصت المادة السابعة من هذا القانون على عزل المحاكم القضائية عن النظر في النزاعات العقارية الجماعية وعلى شطب ما كان منشورا منها أمامها عند صدور هذا القانون. ولم يبين القانون معنى الجماعية وإن كان قد يفهم منه أن المقصود بها القبيلة أو الفخذ أو الأسرة بالمفهوم الإفريقي لهذه العبارة أو كل من تجمعهم عصبية بالمعنى الخلدوني للكلمة.

وحيث أنه من المفروض أن هذا النوع من النزاعات لن يتجدد في ظل التشريع القائم لأنه قضى على الملكية التقليدية كعنصر متجدد للتملك، فإن الأحكام المتعلقة بعزل المحاكم القضائية عن هذه النزاعات تهدف أساسا إلى تصفية ما كان قائما منها وذلك عن طريق التحكيم الإداري. وقد يبدو من الغريب أن يعزل القضاء عن البت في نوع من النزاعات فهو لا يتماشى مع النسق الديموقراطي الذي يحدد لكل سلطة مجالا معروفا.

إلا أننا نرى أنه لا غرابة فيه، لأن سلطات القاضي يحددها ولي الأمر صرح بذلك ابن القيم ونقله عنه ابن فرحون في تبصرته، وولي الأمر في النسق الديموقراطي هو مصدر السلطة وهو الشعب حسب ما في الدستور، لذلك نص الدستور على أن القانون هو الذي يحدد اختصاصات المحاكم.

مع أن لعزل القضاء عن هذا النوع من النزاعات وإسناده إلى التحكيم الإداري أسبابا أخرى وهي أن هذا النوع من النزاعات يفترض أن يكون محدودا في الزمان والمكان فلا تلائمه الإجراءات القضائية أمام المحاكم بما فيها من آجال و تلومات و إغذارات وخبرات وطعون.

فالأولى به لتتم تصفيته بسرعة أن يوكل إلى التحكيم الإداري فإن الشأن في عمليات التصفية والأحكام الانتقالية أنه يتساهل فيها ما لا يتساهل في غيرها ويضحى فيها ببعض الضمانات كما فعل الخليفة عمر بن الخطاب بتصفية بعض النتائج المترتبة على أنكحة الجاهلية فسار يلبط المواليد بكل من كانت له شبهة من قافة أو نحوها أن يكون أبا للمولود دون الإمعان في التدقيق ومقارعة الحجة بالحجة.

هذا من الناحية النظرية، أما في المجال التطبيقي فإن هذه المسألة لها ارتباط وثيق بتحديد مفهوم الجماعية فما دام ذلك المفهوم لم يحدد فلن تزال هذه النزاعات قائمة إلى أن يرث الله الأرض ومن عليها.

5. المبدأ الخامس: تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة

ويتجلى هذا المبدأ أساسا في النقاط التالية:

- النص على أن الملكية الشخصية ينبغي أن لا تحول دون إنجاز مشروع ذي نفع وطني أو جهوي، وفي ذلك تأسيس لإمكانية نزع الملكية للمنفعة العامة في حالة تصادم الملكية الخصوصية مع المشروع ذي النفع العام وقد كرس الدستور هذا المبدأ لاحقا (المادة 15).
- النص على أنه يشترط في إقطاع المساحات الكبيرة للشخص الواحد أن لا يضر ذلك الإقطاع بالملاك الصغار وأن يكون له تأثير معتبر من الناحية الاقتصادية والاجتماعية.
- التصريح بأن كل بئر رعوية تعتبر ذات نفع عام يشترك في استغلالها جميع الناس ولا يتمتع حافرها بأي حق امتياز إلا حق الأولوية في الشراب. ولا يتعلق الأمر هنا بالآبار الموجودة في داخل المنازل الخصوصية.
- حماية المجالات الحيوية للمجموعات القروية.

2.1 المرسوم 080-2010 بتاريخ 31 مارس 2010 المطبق لذلك الأمر القانوني والمعدل بالمرسوم 075-2014.

جاء هذا المرسوم ثالث ثلاثة هو آخرها لتطبيق الأمر القانوني 83-127.

ويدور هذا المرسوم حول المحاور الكبرى التالية التي تدخل في نطاق المجال التنظيمي وهي:

- تحديد الهيئات المكلفة بالتنسيق العقاري على المستوى المركزي والإقليمي والمحلي، وهي عبارات عن لجان تضم مختلف المصالح المعنية والمنتخبين وبعض الشخصيات المحلية ويعهد إليها بدور استشاري في ميدان تزكية ملفات طلب الإقطاع والبت في النزاعات الجماعية المعروضة عليها والمساهمة في منع تلك النزاعات أن تتجم.
- تحديد الإجراءات الإدارية للحصول على الإقطاعات الريفية والحضرية وما يتعلق بدفاتر الشروط وطبيعة الإقطاع.
- طريقة التحكيم الإداري لفض النزاعات الجماعية التي لم تعد المحاكم مختصة بها. ويتم ذلك على ثلاث مراحل: المقاطعة والولاية واللجنة الوطنية لتسوية العقارات على مستوى وزير الداخلية. ويمكن اعتبار هذه اللجان درجات من درجات التقاضي يكون الفصل في آخرها لوزير الداخلية فلا معقب لقراراته.
- تحديد السلطات المؤهلة لمنح الإقطاعات الريفية والحضرية وتحديد السقف الخاص بكل مستوى. وهما وزير المالية ومجلس الوزراء.
- إجراءات التسوية العقارية: ويقصد بها العملية الإدارية التي تكيف بها وضعيات واقعية مع مقتضيات القانون ويدخل في ذلك: معاينة الحقوق العقارية المكتسبة في ظل التشريع السابق على الأمر القانوني 83-127 بتاريخ 5 يونيو 1983.
- وتشريع الاحتلال اللاشرعي للأراضي العمومية في ظل هذا الأمر القانوني طبقا للمادة 12 و 13 منه.
- كيفية عمليات التفريد للملكية الجماعية حتى تتلاءم مع النظام الجديد الذي لا يعترف بالحقوق المرتبطة بشخصية قانونية.

3.1 القانون 60-139 بتاريخ 2 أغسطس 1960

هذا القانون ملغى بموجب الأمر القانوني 83-127 إلا أن المادة 6 منه تفيدنا في معرفة الحقوق المكتسبة في ظلها للتمكن من تسوية وضعيتها في ظل النظام الجديد.

4.1 المرسوم الصادر سنة 1930 المتعلق بنزع الملكية للنفع العام

بالرغم من أن هذا النص صدر في أوج الفترة الاستعمارية فإنه ما زال حتى الآن معمولاً به بالرغم من الجدل القانوني الذي يثيره حوله بعض الحقوقيين. ويحدد هذا المرسوم طرق وشروط نزع الملكية العقارية للمنفعة العامة وهي في مجملها قواعد كادت أن تكون متفقا عليها عالميا، إلا أن هذا النص يتضمن إجراءات استثنائية كان يفرضها الحضور الاستعماري لم يعد لها مبرر في ظل الاستقلال.

وعلى كل حال لا بد من مراجعة هذا المرسوم الذي يجب أن يحول محتواه في شكل قانون نظرا للمادة 57 من الدستور التي تنص أن القواعد المتعلقة بنزع الملكية العامة هي من مجال القانون أي اختصاص السلطة التشريعية.

5.1 المرسوم الصادر سنة 1932 المتعلق بالتحفيظ العقاري

وتنطبق على هذا المرسوم نفس الملاحظات التي ذكرنا بالنسبة للمرسوم الصادر بتاريخ 1930. وسنتكلم عليه في القسم الأخير من هذا العرض.

ومن الجدير بالذكر أن التشريع العقاري يتقاطع في موضوعه مع جملة من التشريعات ذات الصلة بالعقار وغالبا ما تحيل إليه تلك التشريعات في بعض الجوانب ونذكر منها:

- مدونة الغابات.
- مدونة المعادن والمقالع.
- مدونة البحرية التجارية.
- مدونة العمران.
- مدونة العقود والالتزامات.
- النظام العام للضرائب.

ويبدو جليا باستعراض النصوص العقارية أنها تحاول معالجة بعض الإشكاليات الخاصة بالسياق الموريتاني.

II. الإشكاليات والخصوصيات المنبثقة عنها:

يمكن تلخيص هذه الإشكاليات في النقاط التالية:

- التفريق بين ما للدولة وما للخصوص.
- التوفيق بين القانون والتشريع الإسلامي.
- إشكالية توفير الأرض للطبقات المهمشة.
- ضبط الحركة الحضرية ومشكلة التحفيظ.
- التنسيق بين مختلف المتدخلين.

1.1I التفريق بين ما للدولة وما للخصوص

لقد بذل المشرع جهدا لا بأس به في التفرقة بين ما للدولة وما للخصوص. فإذا كان الدومين العام أكثر ضبطا لقيامه على معايير محددة له فإن الدومين الخاص للدولة كان بحاجة إلى تحديد واضح.

إن الدومين العام يقوم على معيارين أساسيين هما معيار التخصيص والمقصود به أن يكون العقار مخصصا بطبيعته لاستخدام العموم كالطرق أو مخصصا بموجب نص لأحد المرافق العمومية كمباني الوزارات ونحوها، ومعيار التصنيف والمقصود به وجود قرار من الوزارة المختصة يصنف العقار في الدومين العام لسبب من الأسباب كالقيمة التاريخية واعتبارات البيئة والآثار التاريخية.

أما الدومين الخاص للدولة فيتألف أساسا من الأنواع التالية:

- الأرض الموات التي لم يسبق عليها إحياء.
- الأرض التي سبق عليها إحياء ولكنها اندرست.
- الأراضي المسجلة باسم الدولة.
- الأراضي التي تركها أربابها.

أما الملكية الخصوصية فهي الملكية التي يحصل عليها الأشخاص الخصوصيون من أحد الأصول التالية:

- المعاضات والمقصود بها الشراء والمقايضة وعمليات المناقلة والرهن كما هو محدد في القانون المدني والفقه الإسلامي.
- التبرعات ونعني بها الهبات وما شاكلها حسب ما هو مبين في الفقه المالكي.
- الإرث وتدخل به الأملاك جبرا في ملك الوارث طبقا لما في سورة النساء.
- الإحياء والمقصود به الأرض الموات التي تم إحيائها قبل صدور القانون 139-60 سواء كان ذلك من طرف الأفراد أو المجموعات التقليدية ويتم الإحياء بالحفر والغرس والبناء والزراعة حسب التفاصيل الواردة في الفقه المالكي وفي القانون 139-60.
- ولم يعد مجرد الإحياء في ظل التشريع القائم أصلا من أصول الملكية الخاصة ما لم يتقدمه إقطاع يتم حسب المسطرة القانونية المعروفة.
- الإقطاع وهو تنازل الدولة عن جزء من أملاكها العقارية لصالح الخصوصيين حسب مسطرة معينة.
- تفريد الملكيات العقارية الجماعية.

2.ii التوفيق بين القانون والتشريع الإسلامي

تنص المادة 27 من الأمر القانوني 83-127 على أن النظام القانوني للملكية العقارية يظل محكوما بالشرعية في كل ما لم ينص عليه في هذا الأمر القانوني.

وفي الحقيقة فإن هذه العبارة غير موفقة إذ يفهم منها أن في هذا الأمر القانوني أحكاما مخالفة للشرعية وليس هذا هو الواقع ولا ما يقصده المشرع، وبيان ذلك أن الشريعة واسعة ولا تقتصر على مذهب معين وأن بإمكان ولي الأمر أن يفرض تطبيق أي مذهب منها فيلزم به القضاة فلا يجوز لهم الحكم بغيره كما وقع الأمر في الأندلس حيث فرضت السلطة فيها الحكم بمذهب مالك فيما رواه عنه عبد الرحمن بن القاسم.

والحق أن الأمر القانوني 83-127 لم يحد عن الشريعة الإسلامية فقد تم عرضه على جماعة من العلماء الأكفاء فأجازوه وإن كان حاد عن مذهب مالك فيما يتعلق بوجوب إذن الإمام في الإقطاع سواء كان قريبا أو بعيدا وسواء كان مما لا يتشاح فيه الناس إذ جنح المشرع هنا إلى المذهب الحنفي الذي يشترط إذن الإمام على كل حال. ولعل السبب في اختيار المشرع الموريتاني للمذهب الحنفي في هذا الفرع هو الحرص على القضاء على ظاهرة الكزرة والتفري العشوائ مع أن هذا الدواء لم ينجع مع الأسف.

يبقى النظر في المقصود بالشرعية الإسلامية في المادة 27. يبدو من تتبع الفقه القضائي أن المقصود بها هو مشهور مذهب الإمام مالك وهو الذي به الفتوى في مختصر الشيخ خليل وشروحه وفي الكتب المعتمدة التي نظمها العلامة النابغة الغلاوي في نظمه المشهور بـ"بوطليحي" معتمدا على ما ورد في كتاب نور البصر

بالإضافة إلى ما جرى به العمل حسب الشروط التي حددها العلامة سيدي عبد الله ولد الحاج إبراهيم العلوي في مؤلفه طرد الضوال والهمل عن الكروع في مسائل العمل، والبحث عن هذه الفروع وتنزيلها على الواقع لا يخلو من صعوبة على غير المتمرس بتلك الأمور.

3.11 إشكالية توفير الأرض للطبقات المهمشة

كان من المفروض أن يكون النظام التشريعي العقاري مساعدا في نفاذ الشرائح المهمشة إلى الملكية العقارية. ويبدو جليا أن توجهات هذا التشريع في الأصل كانت تحاول أن تأخذ بعين الاعتبار بعض المتطلبات الأساسية نذكر منها:

- ضرورة احترام الملكية الخاصة.
- ضرورة احترام الإنصاف المتمثل في الاعتراف لكل مواطن بحقه في الحصول على ملكية عقارية في الظروف التي يحددها القانون.
- متطلبات التضامن المتمثلة في توزيع الفرص وتقسيم الأرض بصفة تقلص الفوارق بين مختلف المستغلين ومختلف شرائح المزارعين.
- متطلبات حسن الحكامة والمردودية الاقتصادية.

ومن جهة أخرى فإن المبادئ التي تقوم عليها هذه النصوص تهدف إلى تحقيق الأهداف التالية:

- ضمان وحماية الملكية الخصوصية وهي الحماية التي أكدها دستور 1991.
- حماية المساواة في الفرص في الحصول على الملكية وقد نصت المادة الأولى والثانية من الأمر القانوني 83-127 على "أنه من حق كل موريتاني وبدون أي تمييز أن يصبح مالكا لقطعة من الأرض طبقا للقانون وأن الدولة تحمي الملكية العقارية الخصوصية".
- تحرير أكبر قدر من الأراضي بإعلان بطلان كل حق ملكية لا يتعلق بشخصية قانونية طبيعية أو اعتبارية والهدف المعلن أو غير المعلن هو الحصول على أراض كافية لإنجاز مشاريع اقتصادية ولتوزيع الأراضي على المزارعين الذين ظلوا حتى الآن محرومين من حق الملكية العقارية.
- تصفية وضعية الملكيات الجماعية المحصول عليها في ظل التشريع السابق وقد حددت لذلك آليتان هما تفريد الأراضي الجماعية أو تحويل الجماعات التقليدية إلى رابطات.
- تصفية جميع النزاعات المنشورة أمام المحاكم عن طريق التحكيم الإداري.

ويبدو جليا أن الترتيبات القانونية المنصوص عليها لتحقيق هذه الأهداف، لو تم تطبيقها بطريقة سليمة لكانت سياستنا العقارية قد انطلقت على أسس قوية ولأمكن النفاذ الفعلي لمزارعين التقليديين إلى ملكية عقارية مضمونة.

وعلاوة على ذلك يتضمن هذا التشريع مجالات قانونية من طبيعتها أن توفر فرصا لنفاذ المزارعين إلى الملكية العقارية. فهناك الإقطاعات والاعتراف بالحقوق السابقة والتشريعات وعمليات التفريد يمكن استغلالها لمنح كل مزارع مساحات زراعية كافية يستغلها لاسيما وأن التشريع الجديد قد حرر مساحات زراعية واسعة.

ولكنه مع الأسف لا بد من ملاحظة كون هذه الترتيبات لم تنفذ بالقدر الكافي في هذا الجانب الذي نعنى به هنا.

فقد أظهرت التجربة الميدانية أن المزارعين لم يستفيدوا من أي إقطاعات ريفية في ظل الأمر القانوني 127-83 الصادر بتاريخ 5 يونيو 1983، بل ظلوا يمارسون الزراعة على أراض كانوا يحوزونها تقليديا تحت شعار القبيلة بغض النظر عن المركز الحقيقي لملكية هذه الأراضي.

بل بإمكاننا أن نلاحظ بادئ ذي بدء أن الفرص التي أتاحتها الأمر القانوني 127-83 لم تستفد منها إلا الشرائح الغنية من المواطنين من رجال أعمال وموظفين ووجهاء تقليديين.

أما الأغلبية الساحقة من المزارعين التقليديين فظلت محرومة في الواقع نظرا لجهلها بالنصوص والقيود التي تحبسها فيها العقلية التقليدية والعلاقات شبه الإقطاعية.

ولفصم هذه الدائرة يتعين على السلطات العمومية أن تعتمد سياسة هجومية وصارمة تعتمد على التمييز الإيجابي لصالح هؤلاء المزارعين الفقراء حتى يحصلوا على هذه الأداة الإنتاجية التي تمثلها الأرض وذلك من خلال ضمان حق ملكية مؤمن بصفة كاملة.

4.ii ضبط الحركة الحضرية ومشكلة التحفيظ.

نظرا للارتباط الوثيق بين الحركة الحضرية والملكية العقارية حاول المشرع أن يضع الإطار الملئم لضبط تلك الحركة بتقليص مراكز القرار (مجلس الوزراء ووزير المالية) ووضع آليات لتسوية الاحتلال اللاشعري لأراضي الدولة.

إذ نص الأمر القانوني 127-83 على أنه لا يجوز احتلال أي جزء من الأراضي العمومية وأنه إذا وقع شيء من ذلك فإن الإدارة تملك أحد الخيارين:

- إما أن تطرد المحتل وتعوض له عن إنجازاته إذا كانت بحاجة إليها دون أخذ ثمن الأرض بالحسبان في التعويض كما بإمكانها أن تأمره أن يحمل عل نفقته نقض ما أنجزه.
- أن تشرع له وضعيته بشروط الإقطاع المعروفة شريطة أن لا يكون ذلك مصادما لمتطلبات المخططات العمرانية المعتمدة والمصرح بأنها ذات نفع عام.

ومن الطبيعي أن كل هذه الترتيبات تسهل من مهمة المحفظ العقاري لأنها توفر له مادة مضبوطة سليمة من الناحية القانونية.

5.ii التنسيق بين مختلف المتدخلين.

حاول المشرع أن يجد صيغة لتحقيق التشاور بين مختلف المتدخلين في التسيير العقاري كوزارة المالية والزراعة والبيطرة والاستصلاح الترابي والمعادن والداخلية والمجموعات المحلية وذلك في إطار لجان مركزية وجهوية ومحلية تضطلع بدور استشاري وتحكيمي ولا بد من الاعتراف بأن هذه اللجان لم تقم بدورها المطلوب نظرا لأسباب موضوعية وتنظيمية.

III. المآخذ على التشريع الحالي ومقترحات التعديل.

قد لا يكون من المبالغة أن نقول أن التشريع الموريتاني الراهن قد نجح إلى حد بعيد في حل الإشكاليات التي تحدثنا عنها أعلاه. كما نجح في تطوير الترتيبات القانونية للخصوصيات الموريتانية كبلد يتمتع بإمكانات هامة في الميدان الزراعي. ويمتاز بنوع من التخصص الاجتماعي في الأنشطة الزراعية، ويتبنى في تشريعه الأحكام الفقهية الواردة في المذهب المالكي.

ولكن مع ذلك لا بد من التنبيه على أن هذا التشريع ما زالت فيه نقاط تحتاج إلى البحث والتطوير على ضوء التجربة الميدانية والتطورات التي عرفها المجتمع الموريتاني في العقود الأخيرة.

وسنتعرض فيما يلي لأهم هذه النقاط مبينين ما نرى أنه الأنجع في تطوير هذا التشريع حتى يتلاءم مع متطلبات الوقت في إطار مقارنة استشرافية وواقعية حسب الإمكان:

1.III أول هذه النقاط هي النقص الملاحظ في تطبيق النصوص

فقد تكون النصوص من الناحية النظرية جيدة وملئمة لا غبار عليها، ولكن تطبيقها لم ير النور بصفة كاملة ولملموسة، وخير مثال على ذلك النصوص المتعلقة بضرورة احترام المجالات الحيوية بالقرى، والساحات العمومية في الحواضر وبعض الإجراءات الخاصة بالتحفيظ العقاري.

وقد يرجع عدم التنفيذ إلى عدم فهم الترتيبات القانونية بسبب عدم استيعاب بعض المفاهيم المتعارف عليها في التشريع العقاري كالأحياء والاندراس والطابع الدومينيالي والدومين العام للدولة والدومين الخاص للدولة وغيره.

ولا دواء لهذه المشكلة إلا سهر الإدارة على أن يتم التنفيذ بصفة ملائمة وتذلل الصعوبات الإدارية والقانونية التي تحول دونه.

2.III النقطة الثانية تتعلق بتحديد بعض المفاهيم كالطابع الجماعي للنزاعات

فمفهوم الجماعي مفهوم عائم وتختلف مواقف القضاة والإداريين في تكييفه مما يجعل من السهل تخلي القاضي عن ملف معين إذا شمت فيه رائحة الجماعية، وتخلي الوالي عنه إذا كانت تلك الرائحة غير واضحة فينشأ عن ذلك تنازع سلبي يذهب ضحيته أصحاب الملف.

فلا بد من وضع تعريف لمفهوم الجماعية لا مرأى فيه ولا يمكن التملص منه.

3.III النقطة الثالثة هي مشكلة التفريد

إذ نلاحظ أنه بعد مرور أربعة عقود على القانون لم تقع قط عملية تفريد إلا ما ندر، ونذكر هنا بأن الهدف من التفريد هو القضاء على الملكية الجماعية التي لم يعد القانون معترفا بها، لذلك أوجب القانون أن تفرد الملكيات الجماعية المحصول عليها في ظل النظام القديم أو تتحول إلى رابطة ذات شخصية قانونية.

وأمام كل واحد من هذين الخيارين عقبة كأداء.

أما التفريد فبالإضافة إلى أنه قد لا يتأتى من الناحية الفنية كما هو الشأن في مزارع السدود، فإنه مع ذلك يصعب حصر المستفيدين منه وهم من شارك في الأحياء الأصلي أو شارك في استمراره،

وهناك تبرز مشكلة تناسخ الورثة إذا كان الإحياء منذ عهد قديم، كما أن معرفة ما بذل كل فرد في ذلك الإحياء هي من الصعوبة بمكان.

أما تحويل المجموعة إلى رابطة فإنه لا يخلو من خطر إذ لاحظنا أن بعض المجموعات تحولت فعلا إلى رابطات، ولكن العلاقات الاجتماعية الطبقية ظلت باقية وإن كانت قد تقمصت شكلا جديدا. فالوجيه التقليدي هو رئيس الرابطة، وبنو عمه الأقربون هم مكتبها والفلاحون المساكين هم بقية أعضاء الرابطة.

ولتفادي هذه المشكلة قد يكون من المناسب أن يصدر نص ينظم عملية التفريد أكثر تعمقا من المرسوم 080-2010 يأخذ جميع هذه الاعتبارات في الحسبان.

4.iii والنقطة الرابعة هي مشكلة التسوية العقارية

فقد فتح القانون لجميع من حصل على حقوق ملكية في ظل النظام القديم دون أن تكون لديه وثيقة رسمية بذلك أن يستصدر شهادة رسمية لتلك الحقوق التي بحوزته بعد عملية إشهار. وهذه الإجراءات يستفيد منها سكان المدن القديمة التي سبقت وجود الدولة لتوثيق عقاراتهم ولو لم تكن بحوزتهم عقود عرفية.

وهذه الإجراءات يجهلها كثير من الناس إذ غالبا ما نراهم يتساءلون عن الكيفية التي يحصلون بها على وثائق رسمية تثبت حقوقهم.

ومن عيوب المرسوم 080-2010 أنه قد مر على هذه القضية مرور الكرام وألغى ترتيبات أكثر وضوحا بهذا الشأن قد تضمنها المرسوم 89-2000 فلا بد من العودة إلى تلك الأحكام.

5.iii النقطة الخامسة مشكلة التوثيق العرفي

ونعني به التوثيق الذي يقوم به أشخاص خصوصيون غير معتمدين رسميا كشيوخ المحاظر وأئمة المساجد والوجهاء والمصلحين. وهذا التوثيق له قيمة إثباتية ولكنها لا تلزم الغير ومع ذلك فغالبا المواطنين يعتمدون عليه في توثيق ممتلكاتهم نظرا لقلة المصاريف المبذولة فيه.

فترتب على هذه الوضعية أن المحفظ العقاري أصبح ليس بإمكانه أن يتعامل مع هذه السندات لأنها غير موثقة ولا أن يتجاهلها لأنها هي الموجودة. ولقد تعاملت وزارة المالية حتى الآن معها بشيء من المرونة على أمل أن يصفى ما كان منها موجودا وتبدأ الأمور على أسس جديدة ولكن شيئا من ذلك لم يقع.

فلا بد إذا من سن نصوص تلزم ملاك العقار بتوثيق السندات المتعلقة بهم عند الموثقين الرسميين حتى يتسنى لهم تحفيظها.

ولا يخفى ما في هذا من الفائدة لتأمين الممتلكات وجعلها قابلة للرهن أمام البنوك ومصادر التمويل.

6.iii النقطة السادسة هي عدم ملائمة النص المنظم للتحفيظ العقاري الصادر في الفترة

الاستعمارية

وقد نبهنا عليه سابقا ونقول هنا أن هذا النص وإن كان في أصوله وقواعده العامة مقبولا فإن فيه فصولا تجب إزالتها لارتباطها بمصالح المستعمر، كما فيه نواقص يجب سدها إذ ليس فيه بعض الحقوق العينية الخاصة بالمجتمع الإسلامي كالأوقاف وحق العمرى وحق الإرفاق. ومن المشجع أن الحكومة الآن في صدد إعداد مدونة للحقوق العينية لا شك أنها ستساهم في سد هذه النواقص.

7.iii النقطة السابعة مشكلة الاحتلال اللاشرعي للأرض العمومية المعروف بـ"الكزرة"

فمن حيث المبدأ هذه الكزرة معدومة شرعا فكان من المفروض أن تعتبر معدومة حسا. ولكن المشرع تعامل معها بنوع من المسامحة لا نظير له إذ بوب على إمكانية تشريعها، وهذه الثغرة فتحت في السبعينات من القرن الماضي بخصوص توجنين فلم تستطع الحكومات المتعاقبة سدها بعد ذلك.

ولا تخفى على أحد المفاصد المترتبة على ذلك، ولعل من أعظمها بعد ذهاب هيئة الدولة، أنها قضت على وجود المخططات العمرانية الحضرية التي تتوفر فيها أدنى مقومات المدنية. ذلك أن غالب مخططاتنا العمرانية ولاسيما في الأحياء التقليدية، "تلهث" وراء الكزرات فتكيف معها المخططات العمرانية حتى لا يتضرر أحد منها، وفي هذا ما لا يخفى من الحيف والتساهل. إذ من المفروض أن المخطط العمراني سابق في تصوره لاحتلال الأرض وهو قاض على ما قبله. وحيث أنه صرح بأنه ذو نفع عام فإن جميع المصالح الخاصة تضمحل أمامه.

ومما زاد الطين بلة أن القانون الجنائي ليس فيه نص صريح يجرم احتلال الأراضي العمومية. فليس بحوزة الشرطة الحضرية نص يمكنها من معاقبة الكازرين، إلا النصوص المتعلقة بعصيان أوامر السلطة الشرعية لذا نقترح إنشاء خانة جديدة في المخالفات تنشأ بموجب مرسوم طبقا للقانون الجنائي.

ولعل تساهل الإدارة مع الكزرة هو ما جعل هيئة الإفتاء تفتي بجواز بيع أو هبة حق الاختصاص الناتج عن الكزرة قياسا على باحات الأسواق مع أنه بلغنا أن العلامة بداه بن البوصيري رحمه الله أفتى بعدم جواز بيع الأرض المكزورة وقال إن أدنى حالاتها أن يكون بيع ما فيه خصومة. وعلى كل حال فلا بد للإدارة أن تتحلى بكثير من الصرامة في محاربة الكزرة وأن تستعين في ذلك بالوسائل العلمية الحديثة.

8.iii النقطة الثامنة هي مركزية القرارات

فقد نص المرسوم 080-2010 على أن صاحب الاختصاص في منح الأرض هو حصرا مجلس الوزراء أو وزير المالية.

والسبب في هذا التضييق هو ما لاحظته السلطات العمومية من فوضى ناشئة عن تعدد مراكز القرارات من وال وحاكم.

ولكن لا يخفى أن هذه المركزية المفرطة التي تفرض على ساكني باسكنو مثلا أن ينتظروا في الحصول على قطعة أرضية قرارا يصدره وزير المالية في نواكشوط لا تتلاءم مع التسيير العقاري المعقلن وفيها حيف على المواطنين.

لذلك نقترح إمكانية تفويض وزير المالية بعض صلاحياته في هذا الميدان إلى السادة الولاة في مرحلة أولى على أن يتم تمديدها إلى بقية السلطات.

الخلاصة

تطرقنا في هذا البحث إلى الفلسفة التي يقوم عليها التشريع العقاري الموريتاني وبيننا الأهداف التي يرمي إليها المشرع والإشكاليات التي يحاول تسويتها والعوائق والإكراهات التي تعترض أمامه.

وخلصنا إلى أن التشريع الموريتاني الراهن قد وفق إلى حد بعيد في تحقيق ما توخاه المشرع إلا أنه ما زال دون المستوى الذي يتطلبه تقدم البلاد والاستغلال الأمثل لمقوماتها الزراعية والرعية وتحقيق العدالة بين طبقات الشعب في النفاذ إلى الثروة الأرضية.

ويرجع ذلك إلى معطيات ثقافية يتطلب التعامل معها قدرا لا بأس به من الصرامة والواقعية في آن واحد بالإضافة إلى أن التطبيق السليم للنصوص الجيدة من الناحية النظرية ما زال دون المستوى. وقد بينا في هذا البحث أهم النقاط التي يتعين على أصحاب القرار النظر فيها حتى ترفع تلك العراقيل وتستغل المقومات على الوجه الأمثل علما بأن العقار والتعامل مع العقار من الأمور الحساسة التي يتطلب إصلاحها (ما لم تكن هنالك ثورة) نفسا طويلا وقدرا لا بأس به من المرونة.

وأشكركم والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

المراجع :

- الدستور
- الأمر القانوني 83-127 الصادر بتاريخ 5 يونيو 1983
- المرسوم 080-2010 بتاريخ 31 مارس 2010 المطبق لذلك الأمر القانوني والمعدل بالمرسوم 075-2014.
- القانون 60-139 بتاريخ 2 أغسطس 1960.
- المرسوم الصادر سنة 1930 المتعلق بنزع الملكية للنفع العام.
- المرسوم الصادر سنة 1932 المتعلق بالتحفيظ العقاري.
- مختصر الشيخ خليل وشروحه: الميسر، الزرقاني، الدردير، لوامع الدرر.
- تبصرة ابن فرحون.
- نظم بوطليحيّ للنايعة الغلاوي.
- طرد الضوال والهمل للعلامة سيدي عبد الله ولد الحاج إبراهيم.
- دراسة حول العقار في موريتانيا للقاضي محمد عبد الرحمن ولد عبيدي.
- مجموعة الفتاوي للدكتور يحيى ولد البراء.
- وثائق ابن سلمون.
- مدونة الغابات.
- مدونة المعادن والمقالع.
- مدونة البحرية التجارية.
- مدونة العمران.
- مدونة العقود والالتزامات.
- النظام العام للضرائب.