

التقرير التآلفي النهائي لمهمة التثبت من نتائج أعمال اللجنة الجهوية لمتابعة الأراضي الدولية الفلاحية المنعقدة بتاريخ 21 جانفي 2020

الفريق الرقابي:

- ...: مراقب عام للمصاريف العمومية: رئيس فريق
- ...: مراقب أول للمصاريف العمومية: عضو
- ...: مراقب أول للمصاريف العمومية: عضو
- ...: مراقب مصاريف عمومية: عضو

جويلية 2020

تم إنجاز هذه المهمة بمقتضى إذن بمأمرية صادر عن السيدة رئيسة الهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية مؤرخ في 03 جويلية 2020 وذلك للتثبت من نتائج أعمال اللجنة الجهوية لمتابعة الأراضي الدولية الفلاحية خلال جلستها المنعقدة يوم 21 جانفي 2020 ومراقبة مطابقتها للقوانين والتراتب الجاري بها العمل في المجال وخاصة فيما يتعلق بمتابعة وضعية الأراضي المسوغة وطرق استغلالها وإسنادها على وجه التسوية. وتختص هذه اللجنة بالنظر في الأراضي الفلاحية المشتتة وهي الأراضي الدولية التي لم تشملها الخطة الوطنية لإعادة هيكلة الأراضي الدولية الفلاحية أي التي لم يتم إدراجها ضمن الضيعات المخصصة لشركات الإحياء أو مقاسم الفنينين الفلاحيين أو الفلاحين الشبان أو المتعاضدين السابقين.

شملت الأعمال الرقابية الهياكل الراجعة بالنظر لمصالح ولاية منوبة ومصالح الإدارة الجهوية لأملاك الدولة والشؤون العقارية بمنوبة، وخلصت إلى عديد الملاحظات تعلق خاصة بمحدودية كفاءة التصرف في الأراضي الفلاحية الدولية، وأدت إلى الوقوف على عدة إخلالات يمكن أن ترتقي إلى أخطاء تصرف.

***أبرز الملاحظات**

تعلقت أبرز الملاحظات بعدم وضوح الإطار القانوني المتعلق باللجنة الجهوية لمتابعة الأراضي الدولية الفلاحية من حيث إحداثها وضبط تركيبها وتحديد اختصاصاتها إلى جانب غياب الصبغة التقريرية لقراراتها حيث يقتصر عملها على إصدار مقترحات يقع رفعها إلى وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية للمصادقة عليها، وقد وقع بمحضر الجلسة تدوين عبارة " لا تعتبر قرارات اللجنة نهائية إلا بعد مصادقة مصالح الإدارة العامة للعقارات الفلاحية ولا يكتسب المتصرفون في العقارات الدولية المذكورون بهذا المحضر أي حق على الإدارة بمقتضاه." وقد أكدت مصالح الولاية أن آراء اللجنة الجهوية هي مقترحات أولية وغير ملزمة بالنسبة للمصالح المركزية لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية التي يمكنها في عدة حالات مخالفة رأي اللجنة الجهوية.

كما لاحظنا غياب نص قانوني يضبط الآجال القصوى المستوجبة للبت في الملفات المعروضة على أنظار اللجنة الجهوية، فهناك ملفات مقدمة منذ 2018 ولم يتم إلى حد تاريخ 15 جويلية 2020 موافاة الإدارة الجهوية لأملاك الدولة والشؤون العقارية بالموافقة النهائية على عقود الكراء من طرف الإدارة العامة للعقارات الفلاحية الدولية.

وقد أكدت مصالح الولاية بأن اللجنة الجهوية لمتابعة الأراضى الدولية الفلاحية تركز في عملها على جملة من المذكرات التي تصدر عن السيد وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية أو عن الإدارة العامة للعقارات. إلا أنه يمكن القول إن مذكرات العمل لا يمكن أن تشكل إطارا قانونيا فاعلا لعمل هذه اللجنة وكان من الأجدى إصدار نصوص قانونية في شكل أوامر أو قرارات تنظم اختصاصات هذه اللجنة وإجراءات البت في الملفات ومتابعتها.

- بالنسبة للإخلالات المتعلقة بجلسة اللجنة الجهوية لمتابعة الأراضى الدولية الفلاحية المنعقدة في 21 جانفي 2020: تضمنت هذه الجلسة مناقشة عدد 22 ملفا تعلقت أساسا بتجديد عقود الكراء وشابت قراراتها رغم طابعها الاستشاري عديد الإخلالات وهي:

أ-إخلالات متعلقة بطلبات تجديد عقود الكراء: وتتمثل خاصة في:

-عرض ملفات تجديد عقود الكراء على سبيل التسوية: تم عرض كل ملفات طلبات تجديد الكراء على اللجنة الجهوية لمتابعة الأراضى الدولية الفلاحية بتأخير كبير وعلى سبيل التسوية وذلك بعد نهاية العقود منذ فترة طويلة (هناك عقود منتهية منذ 2005)، وقد ترتب عن هذا الإخلال استغلال العقارات لمدة طويلة دون وجه حق وعدم استخلاص معالم الكراء. وقد تم تبرير ذلك بأن اللجنة الجهوية لمتابعة الأراضى الدولية الفلاحية سعت لتدارك هذه الوضعية عبر تجديد عقود الكراء لضمان استخلاص معالم التسوية الموظفة، إضافة إلى ضرورة تسوية وضعية معالم التسوية المتركمة والتي من الصعب في أغلب الحالات استخلاصها تامة.

-عدم تطبيق الإجراءات القانونية للتنبية على المتسوغين وإجراءات إسقاط الحق طبقاً للفصل 15 من القانون عدد 21 لسنة 1995 المتعلق بالعقارات الدولية الفلاحية رغم عدم خلاص معينات الكراء.

-نقص المتابعة الفنية: نصت مذكرة المدير العام للعقارات الفلاحية عدد 11-17/55 بتاريخ 17 فيفري 2005 على تجديد عقود الكراء لمدة مماثلة وذلك بعد التثبيت من حسن استغلال العقار المسوغ وخلاص معالم الكراء المستوجبة. وقد تمت ملاحظة غياب معاينة استغلال الأراضى المسوغة من طرف الإدارة وتفقدتها وإجراء الرقابة اللازمة عليها للتأكد من حسن استغلالها وإنجاز الاستثمارات المبرمجة خلال فترة الكراء ولا تتم المعاينة إلا عند طلب تجديد عقد الكراء. وقد أكدت مصالح الولاية أن الإدارة الجهوية لأملاك الدولة تتولى بالتنسيق مع المندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية معاينة جميع العقارات وتعدّ محضر معاينة خاص بكل عقار تحيل نسخة منه على أنظار اللجنة الجهوية لمتابعة الأراضى الدولية الفلاحية عند عرض الملف.

-ضعف الاستخلاص: بمراجعة الملفات المعروضة تبين ضعف متابعة نسق استخلاص معالم الكراء وتثقيل الديون لدى القباضات المالية وهو ما ترتب عنه تراكم مبالغ الكراء غير المستخلصة لدى المتسوغين نتيجة عدم تثقيلها. كما لجأت الإدارة لجدولة ديون المتسوغين السابقة وقد تجاوزت آجال هذه الجدولة في بعض العقود آجال التعاقد من ذلك وقع جدولة ديون أحد المتسوغين والبالغة 75 ألف دينار على 7 سنوات رغم أن عقد التسويغ يمتد على 3 سنوات. وقد بررت مصالح الولاية ذلك بأن الإدارة تلجأ إلى تقسيط هذه الديون ومطالبة المتسوغين بدفع قسط منها لتعدّر استخلاصها كاملة دون توظيف غرامات تأخير عليها إضافة إلى مطالبة المتسوغ بخلاص معلوم كراء الموسم الفلاحي الجاري، إلا أن نسق متابعة الإدارة لاستخلاص الديون يبقى ضعيفا وغير مطابق لبنود عقود الكراء والتي تنص على خلاص معين الكراء بصفة مسبقة.

-عدم احتساب غرامات التأخير: نص الفصل 72 مكرر من مجلة المحاسبة العمومية على احتساب غرامات تأخير عند عدم خلاص الديون العمومية فى آجالها. وقد لوحظ فى هذا الشأن أنه لم يقع توظيف خطايا تأخير عند جدولة الديون المتعلقة بالمتسوغين لهذه الأراضى.

ب-مطالب تسوية وضعيات تصرف بدون صفة: لاحظ الفريق الرقابى غياب الأساس القانونى لتسوية وضعيات تصرف بدون صفة، وقد أفادت مصالح الولاية أن مذكرة العمل عدد 103 المؤرخة فى 2015/12/03 قد نصّت فى فقرتها الثانية من المحور عدد 1 على أن " تتعهد اللجنة بإنجاز الملفات المتعلقة بمطالب ربط الصلة بالكراء لأول مرة أو تجديد الكراء أو تمديده..." وفى هذا الإطار تتولى اللجنة الجهوية دراسة ملفات طلب تسوية ووضعيات التصرف بدون صفة.

إلا أن إضفاء الصبغة القانونية على عمل ما لا يمكن تنظيمه بمذكرات عمل وكان من الأجدى اقتراح صيغة قانونية أخرى مثل أمر حكومى أو قرار وزارى.

ج-طلبات إعادة توظيف عقارات دولية فلاحية: تمثلت أهم الإخلالات فى:

-مخالفة الإجراءات القانونية لاعتماد صيغة المراكنة: ضبط الفصل 9 من القانون عدد 21 لسنة 1995 المتعلق بالعقارات الدولية الفلاحية حالات اللجوء إلى صيغة المراكنة، كما ضبط منشور وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية عدد 6 لسنة 2017 المتعلق بإجراءات كراء العقارات الدولية الفلاحية لفائدة العاطلين عن العمل من حاملى الشهادات العليا وغيرهم إجراءات تسوية العقارات الدولية الفلاحية بالمراكنة. وفى هذا الإطار وافقت اللجنة الجهوية لمتابعة الأراضى الدولية الفلاحية على تسوية عقارات فلاحية دولية بالمراكنة لفائدة مواطنين تقدموا بمطالب لكراء عقارات دولية فلاحية قصد استغلالها فى بعث مشاريع فلاحية دون اعتماد مبدأ المنافسة والإشهار، كما فوضت اللجنة السيدة الوالية لمراسلة السيد المدير العام للعقارات الفلاحية بوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية لطلب الموافقة على هذ المقترح.

ويعتبر قرار اللجنة الجهوية الموافقة على مقترح اللجوء إلى صيغة المراكنة غير قانوني باعتبار عدم إمكانية تطبيق مقتضيات الفصل 9 من القانون عدد 21 لسنة 1995 المتعلق بالعقارات الدولية الفلاحية نظرا لعدم إصدار قائمة الأراضى التي يمكن الاعتماد في شأنها على صيغة المراكنة من طرف وزيرى الفلاحة والموارد المائية وأملاك الدولة والشؤون العقارية، كذلك كان يمكن للسيدة الوالية تفعيل مقتضيات منشور السيد وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية عدد 6 لسنة 2017 والذي أسند اختصاص تسويغ العقارات الدولية الفلاحية بالمراكنة بعد اعتماد مبدأ المنافسة والإشهار وطلب إصدار قائمة الأراضى التي يمكن اللجوء في شأنها إلى صيغة المراكنة من طرف وزيرى الفلاحة والموارد المائية وأملاك الدولة والشؤون العقارية.

وبناء على ما سبق لاحظ الفريق الرقابي وجود حالات سوء تصرف في الملك الفلاحي الدولي خاصة من خلال غياب المتابعة الفنية والمالية لعقود الكراء التي تم إبرامها وانعدام المعايينات والزيارات الميدانية لتفقد وضعية هذه العقارات وتقييم نتائج الاستغلال. كما أن القرارات التي تم اتخاذها من طرف اللجنة الجهوية لمتابعة الأراضى الفلاحية على تجديد عقود الكراء من شأنها أن تخل بمبادئ المساواة والمنافسة وتحرم مواطنين آخرين من استغلال هذه العقارات واستثمارها رغم أن اللجنة الجهوية لمتابعة الأراضى الدولية الفلاحية بررت قرارات تجديد الكراء لفائدة نفس المتسوّغ أو لورثته في صورة وفاته بوجود إنجازات مقامة على العقار لضمان استمرارية الإنتاج والمحافظة على مورد رزق. كما بررت مصالح الولاية ذلك بأن اللجنة الجهوية لمتابعة الأراضى الدولية الفلاحية قد سعت إلى تجاوز إخلالات وتراكمات سابقة نتجت عن عدم تجديد العقود في إبانها، كما سعت كذلك إلى تسوية عدة وضعيات لمستغلين بدون صفة وإلزامهم بخلاص غرامات تصرف لمدة خمس سنوات فارطة وذلك من خلال عرض هذه الملفات على أنظار اللجنة الجهوية وسعيها إلى خلاص ما أمكن من ديون نقدا وضمان استخلاص بقية الديون عن طريق إبرام اعتراف بدين من طرف المتسوّغ.

وهذه الإخلالات جعلت الإدارة تقوم بإسناد امتيازات عينية وأفضلية لأشخاص بدون وجه حق ذلك أنهم استغلوا الملك العمومي الفلاحي دون سند قانوني وألحقوا أضراراً مالية بالإدارة بعدم خلاص معالم الكراء لسنوات عديدة.

ونتيجة لذلك يمكن القول إن جملة هذه الإخلالات ترتقي إلى أخطاء تصرف طبقاً للفصل 113 من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 مؤرخ في 30 أفريل 2019 والمتعلق بمحكمة المحاسبات والذي ينص على أنه "تعتبر أخطاء تصرف على معنى هذا القانون :
-مخالفة قواعد التصرف في الممتلكات العمومية.

-وفضلاً عن الحالات المذكورة آنفاً يعتبر خطأ تصرف كل عمل يترتب عنه خرق للقوانين والتراتيب والقواعد والإجراءات المنطبقة على التصرف في الهياكل المذكورة بالفصل 111 من هذا القانون ويؤدي إلى حصول ضرر مالي لهذه الهياكل أو يترتب عنه إسناد أفضلية أو امتيازات عينية لغير مستحقيها.

*أهم التوصيات

-مراجعة الإطار القانوني لعمل اللجنة الجهوية لمتابعة الأراضى الدولية الفلاحية وذلك بإصدار نص ينظم إجراءات إسناد الأراضى الدولية على المستوى الجهوي وإضفاء الصبغة التقريرية على قراراتها.

-توسيع دور اللجنة الجهوية لمتابعة الأراضى الدولية لتمد إلى متابعة وضعية هذه الأراضى الدولية وتقييم استغلالها.

-مراجعة الهيكل المكلف بمتابعة هذه الأراضى الدولية لإضفاء أكثر نجاعة على التصرف في هذه الأراضى الدولية ومتابعتها.

-تفعيل مقتضيات المنشور عدد 6 لسنة 2017 وتفعيل دور الولاية في إسناد الأراضى الدولية الفلاحية.

-النظر فى إمكانية دعم لامركزية قرار إسناد الأراضى الفلاحية للإسراع باتخاذ القرارات المناسبة والإسراع فى إبرام العقود على المستوى الجهوى.