

الرقابة الإدارية على الوقف ومراحل تطوره في الجزائر

د. محمد بركات^(*)

ملخص

يمكن اعتبار القانون (10/91) معلماً تشريعياً بارزاً للموقف كنظام إسلامي مدني في التشريع الجزائري، يمثل خطوة أولى جادة لسياسة الدولة الجزائرية في هذا الشأن، ستتلوها خطوات في المستقبل إن شاء الله، تدفع نحو زيادة اهتمام المشرع والمؤسسات والناس بهذا النظام الأساسي بأبعاده السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ...

وأما المرحلة السابقة على هذا القانون، فهي الممتدة من تاريخ إسترجاع السيادة الوطنية وتأسيس الدولة الجزائرية الحديثة إلى غاية صدور القانون السالف الذكر بما يقارب الثلاثين (30) سنة، وما يسترعي الإنتباه طيلة تلك الفترة هو عدم إهتمام المشرع بالوقف كنظام اجتماعي ذي طبيعة دينية وقانونية، متأصل في نفوس أفراد الشعب الجزائري. راسخ في مسار تاريخه الطويل، إلا أن إشارات بسيطة لا تكاد تتجاوز استخدام مصطلح الوقف أو حق الحبس من غير أهداف واضحة. ومرة ذلك فيما يبدو راجع إلى الأوضاع والظروف السياسية المتعقبة بتأسيس الدولة الجزائرية الحديثة، حسب الأهداف المرسومة في بيان أول نوفمبر 1954، وبرنامج طرابلس، واتفاقيات إيفيان، وإعلانات المبادئ بين فرنسا والجزائر.

الكلمات المفتاحية: الوقت، بيان أول نوفمبر، برنامج طرابلس، إعلان المبادئ.

مقدمة

الوقف مصطلح متعارف عليه في الدول العربية والإسلامية، بل تتميز به عن غيرها من دول العالم، وأنه يخضع لنظام مختلف لا نكاد نعثر له على مثيل فيما تحت الإشارة إليه، وفائدته جليلة في سنوات إزدهاره، تعود على الأفراد والأسر والمؤسسات المدنية، والمجتمع برمته في نهاية المطاف.

(*) محاضر، رئيس المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة - الجزائر.

غير أنَّ الدولة كانت حاضرة في مختلف مراحله، وما يهمننا في هذا البحث بالأساس هو مدى فاعلية السلطات الرقابية المطبقة على نظام الوقف، بإعتباره شكلاً من أشكال المال، الذي يتفق حسب أوجه محدّدة له سلفاً، فهل يقتضي ذلك رقابة من السلطة العمومية؟ من حيث إنشاءه، وتنظيمه، وتسييره، ومآلاته؟ ولهذا سنحاول الوقوف عند الأسباب التي نعتقد بأنّها **حالت دون إزدهار الوقف** من جديد بعد سيّات عميق، من خلال إستقراء الظروف المصاحبة قبل وأثناء صدور القوانين الأساسية ذات الصلة بالموضوع، وكذلك الرقابة المبسوطة عليه، كل ذلك في فقرات تترد تباعاً في العناوين التالية :

1. ظروف إسترجاع السيادة الوطنية لا تسمح بالإهتمام بالوقف

لقد عمل الإستعمار الفرنسي بنهيجة ممتدة خلال 132 سنة، التالية لليوم المشنوم الموافق للخامس من شهر جويلية سنة 1830 بمسكرة البلاد تدريجياً، وكذا تطبيق نظام إداري مدني يحقق له أهدافاً محدّدة، تجعل من (الجزائر أرضاً وضعياً وهوية وديناً إسلامياً ولغة وتاريخاً طويلاً حافلاً)، مجرد إقليم فرنسي من أقاليمه لما وراء البحار.... وفي سبيل ذلك :

أقام الإستعمار نظامين إداريين، يطبقان جنباً إلى جنب في الوقت نفسه : نظام مدني هو في الواقع إمتداد للنظام الإداري السائد في فرنسا، يطبق على الفرنسيين وكل الأوروبيين القادمين للإستيطان في الجزائر، وهؤلاء يسكنون في مدن وأحياء جزائرية، تتوفّر على كل الشروط المدنية والأمنية الخاصة بهم، يتميّزون في لغتهم، وتعاملاتهم البينية، وطريقة عيشهم، وممارستهم لمعتقداتهم، (المسيحية/اليهودية)، وإلى جانب النظام المدني المذكور، أقام نظاماً عسكرياً أو في أحسن الأحوال فيه عسكرياً⁽¹⁾، يخضع له "الأهالي"، أو العرب، أو البربر، كما يسميهم الغزاة الفرنسيون، يطبق عليهم في حياتهم المدنية، والدينية، والأسرية، وفي كل ما تحتاجه الإدارة العسكرية الفرنسية حيالهم، وقد خضع هذا النظام الأخير لتغييرات متتالية، تستجيب لمقتضيات ومآرب الحكام العسكريين خدمة لفرنسا أولاً وأخيراً.... ومن ذلك إقامة هياكل المحتشدات في بعض المناطق من أرض الجزائر، لتسهيل عمليات مراقبة حركات السكان والتحكّم فيهم، وتشديد قبضته على المجاهدين، بحرماتهم من مصادر التموين والدعم الشعبي .

كما أصدر الإستعمار الفرنسي عديد القوانين والمراسيم والقرارات التنظيمية، بما فيها المتعلقة بالسلطات المفوضة للحاكم العسكري في الجزائر، تتصل بمختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية والأمنية، ويكفي أن نشير إلى بعضها ذات العلاقة بالموضوع، كالمراسيم الصادرة بين سنتي (1844 و1846)، التي كان الهدف منها تجريد الجزائريين (الأهالي) المسلمين من أراضيهم بحجة عدم استقلالها⁽²⁾، زوراً وتلفيقاً وقسراً، ومنها أيضاً (مرسوم 31 مارس) سنة 1945 و(أمرية 31 أكتوبر) سنة 1945، وكلاهما يتعلّقان

بتدابير عقابية تتصل لاسيما بإغتصاب الأرض، ودفع ضريبة الحبوب المفروضة على المهزومين (الأهالي، العشائر)، وقرار مجلس الشيوخ الصادر سنة 1863، الذي حدّد تشييت العشرات الجزائرية كأهداف سياسية لفرنسا، بإعتبار العشرة نظاماً اجتماعياً له مقوماته ومبادئه وأعرافه، التي تشكّلت من أزمنة بعيدة، تحفظ كيان المشيرة (العرش) ووحدةها الاجتماعية المتميزة، بتميز الشعب الجزائري، والأرض والتاريخ والجغرافيا الجزائرية...

وفرض سياسة مصادرة الأراضي والممتلكات العقارية، الفردية والشائعة، وأراضي العرش، وأراضي وممتلكات الولف، والممتلكات الشاغرة، التي تمّ إلحاقها بالممتلكات العمومية الفرنسية، أو لفائدة الغزاة الفرنسيين، لاستغلال الأراضي الفلاحية ودعم الإقتصاد الفرنسي، وإقامة المنشآت الحكومية كالمدارس والمستشفيات والفككات العسكرية، والوحدات الصناعية، وفي هذا المقام يقتبس عن الجنرال لاموريسير (Lamorciaire) قائد عمالة وهران مقولته: "على المنتصر تطبيق قانون الغالب، فالعرب الذين حُطّموا عسكرياً، يجب أن يُحطّموا إقتصادياً، وهم مجبرون طوعاً أو كرهاً على ترك أراضيهم للمستوطنين"⁽³⁾.

لقد شارك هذا السلفاح مع السلفاح بيجو (Bugeaud) في تطبيق إستراتيجية عسكرية، منذ الفترة الأولى للاحتلال بين (1830-1851)، من أجل " القضاء على القوات المعارضة المدوّمة - يقصد المجاهدين - وتخريب وسائل العيش للسكان، وتخريب القرى، وقطع الأصجار المشجرة، وحرق أو قلع المحاصيل، وتفريغ المظمورات، وتفتيش المخابئ والصخور والمغارات، وحجز الأطفال، والنساء، والشيوخ، والمأفية، والأثاث..."⁽⁴⁾، نراها بروح وطنية، وحتى من منظور محايد، أفعالاً إرهابية قلّ نظيرها في التاريخ، بوصف وثائق الأمم المتحدة بعد ذلك، كما يمكن اعتبارها حرب إبادة وتطهير عرقي، صارخ المعاني والدلالات...

لم تكن الممتلكات الوقفية آنذاك بأفضل حال، ولم يشفع لها تخصيصها للبر والإحسان، حيث تبيّن للاستعمار الفرنسي الإرهابي خطورها على وجوده، ورأى فيها مؤسسات تحفظ كيان المجتمع الجزائري، وتماسكه، وتعزّز تمسّكه بدينه وإتصانه الإسلامي، وتُبقية متميزاً في شخصيته وأصالته ولفته، وذلك سيصّعب من سياسة الدمج والإحتواء في الثقافة الفرنسية، وهذه حقيقة ثابتة.

2. تشخيص الوضع من طرف السلطات الثورية

لقد بادر قادة الثورة الجزائرية والحكومة الجزائرية المؤقتة، إلى تشخيص الوضع العام الذي أضحت عليه الجزائر، بعد مغادرة الأجانب الفرنسيين الأوروبيين وبعض أشياعهم من الجزائريين، محمّلين بالأموال، والوثائق، والأرشيف المتنوّع، بما فيه المتعلّق بعهود ما قبل

الإستعمار الفرنسي، سيما العهد العثماني، وقد كان لذلك أثارا سلبية على التعامل في تسير شؤون الناس وأحوالهم، وعلى الممتلكات ذات الطابع العام والخاص بما فيها الوقف.

وحتى تشرع السلطات العمومية (الثورية) غداة الإستقلال، في القيام بمهامها في إطار من التنظيم والمشروعية، إرتأت تحديد العمل بالنصوص القانونية والتنظيمية الفرنسية التي كان معمولاً بها في الجزائر، إقاً ما كان يتنافى مع السيادة الجزائرية، وذلك بموجب القانون⁽⁵⁾ (رقم 62-157) غير أن ضرر ذلك كان أكبر من نفعه على مر السنوات التالية، ورغم ذلك شرعت السلطة التنفيذية، ثم الحكومة الجزائرية، والمجلس الوطني، في إصدار نصوص قانونية وتنظيمية، لمعالجة الأوضاع المختلفة وتسيير شؤون الناس والشأن العام، بشكل تدريجي وبطيء أحياناً، لم يتسنى معه للدولة الجزائرية الخروج بصفة نهائية من آثار التبعية لفرنسا ومنها ما يتعلّق أيضاً بنظام الوقف.

أ. دستور⁽⁶⁾ 1963 توجه اشتراكي من البداية، لقد ورد في ديباجة دستور 1963 الفقرة السادسة ما يلي "وفاً للبرنامج الذي صادق عليه المجلس الوطني للثورة الجزائرية بطرابلس، وجّهت الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية نشاطها نحو مسار تشييد البلاد، طبقاً لمبادئ الاشتراكية، والممارسة الفعلية للسلطة من طرف الشعب، الذي يشكل طليعته الفلاحون والجماهير الكادحة والمثقفون الثوريون"، ومن ثم التمكن للمذهب الاشتراكي على كل المستويات....، فهذا المذهب يرى في الملكية الفردية نقبضاً له، ونظام الوقف خطراً عليه، وبالتالي من غير المنطقي التّخلّص إلى إزدهار الوقف في النظام الاشتراكي والشيوعي.

ولعلّ الفقرة التالية من نفس الديباجة تجسّد بوضوح المسعى السابق.... بقولها "إنّ الحزب وحده بإعتباره الجهاز المحرك القوي، الذي يستمد قوته من الشعب، هو الذي يستطيع كسر الهياكل الاقتصادية السابقة وتعميقها بسلطة إقتصادية، يمارسها الفلاحون والجماهير الكادحة بصورة ديمقراطية". أي أنّ خطر الهياكل الاقتصادية السابقة يتمثّل في الأملاك الفردية، والملكية الشائعة، والأملاك الوقفية....، التي ينبغي حسب الإستراتيجية السابقة كسرها وتحطيمها والقضاء عليها.

ب. ونصوص قانونية لتنظيم وحماية الأملاك العمومية، وقبل دستور 1963 كما في إطاره صدرت نصوص قانونية عديدة، هدفها الأساسي حصر وتصنيف وحماية الأملاك العمومية، منها الأمر (رقم 62-20) مؤرخ في 24 غشت سنة 1962 يتعلّق بحماية تسيير الأملاك الشاغرة، وكذا المرسوم (رقم 63-186) مؤرخ في 9 ماي سنة 1963 المتعلّق بحماية الأملاك العامة للدولة المنقولة وغير المنقولة، وأيضاً المرسوم (رقم 63-88) مؤرخ في 8 مارس سنة 1963 يتعلّق بتنظيم الأملاك الشاغرة، (ص 282 ج. ر. عدد 15 لسنة 1963)، ثم صدور القانون (رقم 63-276) مؤرخ في 26 جوان 1963 المتعلّق بالأملاك المفتصة والمحجوزة من طرف الإدارة الاستعمارية.

وهذه النصوص في مجملها ، لا تفيد نظام الوقف في شيء ، لأنها لم تحصه بأحكام ، سواء من حيث إسترجاع الأملاك الوقفية التي ضاعت هنا وهناك بفعل الإستعمار ، أو من حيث تنظيمها في المستقبل . ومن هنا لا يجد الباحث ، ما يتناوله بالدراسة والتحليل في هذا الشأن . إلا الوقوف عند السياسة الإستراتيجية ، المناهضة للبيئة التي يمكن أن تمتنع فيها الملكية الفردية والوقف معا .

ولذلك يتضح الهدف من تلك النصوص في بداية الاستقلال ، التي صدرت متعاقبة في طرف قصير جداً ، هو محاولة حصر وتصنيف وحماية مختلف الأملاك العمومية ، وهي تلك التي كانت تحت أيدي المعمرين والسلطات الإستعمارية الفرنسية ، وتركوها بفعل الهجرة السريعة والمكثفة للأجانب ، وتمثل تلك الأملاك المنقولة وغير المنقولة في المباني العمومية ، الوحدات الإنتاجية ، البنوك وصناديق التأمين والبريد ، والسكة الحديدية ، والإذاعة والتلفزيون ، والموانئ والمطارات ، والأراضي التابعة للمعمرين ، والأملاك الشاغرة عموماً إلا أن عمليات السطو والنهب والاستيلاء على تلك الأملاك من طرف الجزائريين ، كان فعلياً وحقيقياً وعلى مرأى وسميع السلطات العمومية ، في وضع شامل تسوده فوضى عارمة ، جراء التهاوت والتواطؤ والسكوت عما هو حاصل من كثير من المسؤولين ، والشواهد كثيرة يرونها المعنيون أنفسهم . ويوجد من بين المواطنين من تحاليل بإبرام عقود شراء بعض الممتلكات العقارية بأسعار زهيدة من "مالكيها الأجانب" حسب القوانين الفرنسية .

والملاحظ أن أغلب الممتلكات المستولى عليها ، بالرغم من توفير الحماية القانونية لها نظرياً ، إلا أنها بقيت مستغلة من شاغلها وتحولت إلى ملكيات خاصة لهم ، بفضل "قانون التنازل عن أملاك الدولة بسعر رمزي" ، هذا القانون كما نعتقد تردّد عليه الكثير من الملاحظات لغاياته المضحكة ، منها أنه صدر لفائدة فئة محبوسة في بداية الأمر ليس هذا فقط بل تغير الحال أحوالاً ، بما أوردته الصحف الوطنية حول المساعي والصفوف لإبرام اتفاقيات بين الجزائر وفرنسا⁽⁷⁾ ، من أجل التوصل إلى إعادة الأملاك الفردية للفرنسيين بين خطين - كمالأحمر هريجين - وهم الفرنسيون الذين لم يفادروا الجزائر بعد الإستقلال مباشرة ؟ ، وستقوم مجموعة عمل مشتركة بتذليل العقابيل والصعوبات ولا يسعنا في هذا المقام ، إلا الإنتظار والتساؤل عما سيحصل في المستقبل بهذا الشأن ، ؟

ج. المشرع يعود إلى نظام الوقف : بعد تلك النصوص القانونية والتنظيمية السالف الإشارة إليها ، يصدر المرسوم (رقم 64=283) يتعلق بتنظيم أملاك الحبوس العامة والخاصة ، الذي من خلال مواد 11 حاول إيجاد طريقة لتسيير لمختلف الأملاك الوقفية تتولاها الإدارة المركزية ، لكن نتائجه باعث بالفشل سريعاً لتوالي أحداث سياسية لم يكن ضمن توجهاتها فيما يبدو مكانة (النظام وقف إسلامي) . ومن ذلك صدور الأمر (رقم 66-102) مؤرخ في 6 مايو 1966 المتضمن أولوية ملكية الأملاك الشاغرة للدولة . فبالرغم من منطقية موضوع هذا الأمر - "مأل الأملاك الشاغرة إلى الدولة" - إلا أن الأملاك الوقفية غير الغائبة بوثائق من المقارنات ستؤول في نهاية المطاف إلى الدولة .

د. آثار الثورة الزراعية على الوقف؛ ثم يصدر الأمر (رقم 71- 73) بتاريخ 8 نوفمبر سنة 1971 يتضمن الثورة الزراعية، وهي واحدة من ثورات ثلاث أطلقتها قيادة الحزب والدولة معاوين؛ (الثورة الثقافية، الثورة الصناعية، الثورة الزراعية). فقانون الثورة الزراعية المشار إليه أعلاه، قد استحوذ على جل الأراضي التابعة للخواص ومنها أراضي الوقف بالإستيلاء والتأميم والتبرع، وإدخالها فيما يطلق عليه "صندوق الثورة الزراعية"، الذي من أهدافه تجسيد الاشتراكية، والقضاء على استغلال الإنسان للإنسان. ومنع إقامة مشروعات فلاحية ضخمة، توصف في ذلك الوقت "بالبورجوازية" المعادية لثورات التحرر في العالم والمناهضة لتحقيق العدالة الاجتماعية. ولم تكن أراضي الوقف إلا شكلاً من هذه الأشكال التي تتعارض مع الثورة الزراعية وضد أهداف الاشتراكية. بل أنّ قيادات الحزب والدولة في ذلك الوقت، كانت تتوجس خيفة من تطوّر الوقف كنظام بديل عن أساليب إستغلال الأرض في النظام الاشتراكي.

ونظراً للفشل الذريع الذي ألحق بالثورة الزراعية بعد تطبيقها على مدى قرابة ربع قرن. إذ انتهى بها المطاف إلى الزوال المحتوم، فقد تم إلغاء القانون (رقم 71- 73) المتضمن الثورة الزراعية بموجب (المادة 75) من الأمر⁽¹⁰⁾ (رقم 95-26) المعدل والمتمم للقانون (رقم 90-25) المتضمن التوجيه العقاري، حيث أسترجع الملاك الخواص أملاكهم أو عوّضوا عنها نقداً، بكيفيات نظمها القانون. غير أنّ أراضي الوقف المحتملة ضلّت وضعيتها غامضة. ثمّ صوّب البحث عنها، ومن سيقوم بذلك إذا لم تتولّاها السلطات العمومية نفسها، من خلال الوزارة المكلفة بالشؤون الدينية، مع إيجاد آليات فاعلة لتجسيد ذلك واقعاً؟؟

هـ. الشريعة المدنية والوقف؛ وبعد مرور قرابة الأربع سنوات من قانون الثورة الزراعية الألف الذكر صدر الأمر (رقم 75-58) يتضمن القانون المدني معدل ومتمم⁽¹¹⁾. حيث تضمنت (المادة الأولى) منه سريان القانون على المسائل التي يعالجها، من خلال روحه ودلالة ألفاظه ومصطلحاته، كما نصّت (المادة الأولى) على ترتيب المصادر التي يلتزم القاضي بتطبيقها وهو يصدر الفصل في الخصومات المعروضة عليه، وفي مقدمتها القوانين والتنظيمات، فإذا لم تتوفر على أحكام تعالج موضوع النزاع محلّ النظر لجأ القاضي إلى تطبيق قواعد الشريعة الإسلامية، وهذه الأخيرة يعتبرها الفقهاء الجزائريون هي المصدر الثاني بعد القانون؟. فهل ستفيد تلكم الأحكام في معالجة المنازعات المتصلة بالوقف؟. وأما (المادة 48) من نفس القانون فنصها (الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية، - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، - الشركات المدنية والتجارية، - الجمعيات والمؤسسات، - الوقف، - كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية). ووضح أنّها تشير بالكلمة الصريحة إلى الوقف كنظام إسلامي، معتبرة إياه واحداً من الأشخاص القانونية الاعتبارية، ويعني ذلك أنّه ليس مجرد ملكية شيء مادي بل هو نظام مبني على قواعد مستمدة من القانون الوضعي ومن الشريعة الإسلامية، تضبطه بكيفية تميزه عن باقي الأنظمة القانونية الأخرى...

ويبدو بأن المشرع الجزائري في (المادة 48) السالفة الذكر، قد حذا حذو المشرع المصري الذي كان هو الآخر قد نص في (المادة 52) من القانون المدني المصري⁽¹²⁾ (رقم 131-1948) على أن **الوقف شخصية اعتبارية...**، وأما الآثار المترتبة على اكتساب **الشخصية المعنوية**، فقد تضمنتها أحكام (المادة 50) من القانون المدني الجزائري وهي: (يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرها القانون، وله خصوصاً: - ذمة مالية، - أهلية كما هي محدّدة في عقد إنشائه، أو كما يقرها القانون، موطن... نائب يعبر عن إرادته، حق التقاضي...)، فهل تنطبق هذه الآثار القانونية على الوقف بإعتباره شخصاً معنوياً؟.

وتطبيقاً (للمادة 50) السالفة الذكر، تمنح (المادة 52) **الوزير المكلف بالمالية تمثيل الدولة** في العلاقات الخاصة للقانون المدني (...).، فهل نجد لذلك مثيلاً في الوقف؟... أما (المادة 773) التي جاءت تحت عنوان (طرق إكتساب الملكية - الإستيلاء والتركه...) فقد نصّت على (تعتبر ملكاً من أملاك الدولة جميع الأموال الشاغرة التي ليس لها مالك، وكذلك الأشخاص الذين يموتون من غير وارث، أو الذين تهمل تركتهم...)،

ويستخلص من أحكام القانون المدني أنّها إكتفت بالإشارة إلى الوقف فقط كـ **شخص معنوي**، دون تنظيمه بقواعد قانونية ملزمة، أو الإحالة إلى التنظيم، وذلك بسبب **مراهقة** هذا القانون للنصوص السابقة له، وعدم قدرته على مخالفتها، ومنها **قانون الثورة الزراعية**، التي تعبّر عن السياسة العامة للحزب والدولة في تلك الفترة الممتدة من الإستقلال إلى تاريخ صدور دستور 1976. وبالتالي لا نطمح بشأن الوقف إلى الشيء الكثير؟.

3. دستور 1976⁽¹³⁾ مشروع إشتراكي متكامل (لا وجود للوقف)

لقد تمّت المصادقة على مشروع "الميثاق الوطني" في إستفتاء 27 جوان 1976، وهو **يحتل مكانة أعلى من الدستور** بما نصّ عنه هذا الأخير (دستور 1976) في **المادة السادسة** بقوله (الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة، وهو المصدر الإيديولوجي والسياسي المعتمد لمؤسسات الحزب والدولة على جميع المستويات. الميثاق الوطني مرجع أساسي أيضاً لأي تأويل لأحكام الدستور).

ولقد أفرد دستور 1976 الفصل الثاني من الباب الأول "للاشتراكية"، في (المواد 10 إلى 24) التي تقتبس منها (الاشتراكية إختيار الشعب الذي لا رجعة فيه،...، إزالة إستغلال الإنسان للإنسان...، وتمكين الجزائر من إرساء قاعدة إقتصادية اجتماعية متحرّرة من إستغلال الإنسان والتخلف، م 11)، وأما (المادة 13) من نفس الدستور فجاء فيها (...، وتثقل ملكية الدولة أعلى أشكال الملكية الاجتماعية...، وبالتالي تقع دونها جميع أشكال الملكية الأخرى...، كالملكية

الخاصة ، أو ملكية الجماعة ، أو ملكية العرش ، أو أملاك الوقف ، تطبيقاً لمبادئ المذهب الشيعي الذي يقوم على ملكية الجماعة العمومية ، فلا تصمد أمامها جميع أشكال الملكية الأخرى التي تعتبر نقيضاً لها ، حتى وإن اعترف لها القانون بالوجود الصريح ، فهو وجود مشروط بعدم تعارضها مطلقاً مع أهداف ومبادئ الاشتراكية ، تفادياً لأي تهديد للنظام الاشتراكي على المدين المتوسط والبعيد كما كان مخططاً له

وبطبيعة الحال في ظل أحكام دستور 1976 وفلسفة الميثاق الوطني الاشتراكية ، لا نعتقد ولا نتصور إزهار الوقف بل لا نتوقع مجرد قيامه ، وتبرير ذلك أن الوقف أساس الملكية الخاصة ، فإذا كانت هذه الأخيرة مهددة في وجودها فالحديث عن الوقف يصبح مجرد ضرب من الخيال ، وإن اعترف بالملكية الخاصة فهي لا تقي بالغرض المطلوب ، لتدهور قيمتها وضعف مردودها ، ويؤيد رأينا نص (المادة 16) من ذات الدستور بقوله (الملكية الفردية ذات الاستعمال الشخصي مضمونة ... الملكية الخاصة غير الإستفالية ... جزء من التنظيم الإجتماعي الجديد ...) . وهذا يعني تحديد مفهوم الملكية الفردية ، بالتحكم النهائي فيها بشرطين يقعان تحت رقابة وتقدير السلطات العمومية السياسية (بحيث تكون ملكية فردية وغير إستفالية) .

وتشديداً لقيضة الدولة وهيمنتها المطلقة ، وعدم ترك المجال حتى للقانون ، يتولى الدستور نفسه تنظيم ملكية الدولة محدداً مجالاتها وموضوعها بما جاء في نص (المادة 14) من نفس الدستور (وتتحدد هذه الملكية بأنّها الملكية المحوزة من طرف المجموعة الوطنية التي تمثلها الدولة ، وتشمل هذه الملكية ، بكيفية لا رجعة فيها ، الأراضي الرعوية ، والأراضي المؤممة ، زراعية كانت أو قابلة للزراعة ، والغابات ، والمياه ، وما في باطن الأرض ، والمناجم ، والمقالع ، والمصادر الطبيعية للطاقة ، والثروات المعدنية الطبيعية والحية للجرف القاري ، والمنطقة الاقتصادية الخاصة ، تمتد أيضاً أملاكاً للدولة بشكل لا رجعة فيه ، كل المؤسسات والبنوك ، ومؤسسات التأمين ، والمنشآت المؤممة ، ومؤسسات النقل بالسكك الحديدية ، والنقل البحري ، والجوي ، والمواني ، ووسائل المواصلات ، والبريد والبرق والهاتف ، والتلفزة والإذاعة ، والوسائل الرئيسية للنقل البري ، ومجموع المصانع ، والمؤسسات والمنشآت الاقتصادية ، والإجتماعية ، والثقافية ، التي أقامتها الدولة ، أو تقيمتها ، أو تطورها ، أو التي إكتسبتها ، أو تكتسبها) .

وننتهي ثمة سبق إلى نتيجة منطقية بالقول ، إذا كان الملك الوقفي في السابق المزدهر في العهد العثماني ، وبحكم الإستدثار الإفرنجي الذي غير من طبيعته القانونية ، وأصبح كغيره من أملاك الشعب الجزائري والأملاك العمومية (الباليلك) ، من ضمن الأملاك العمومية الفرنسية ، وأملاك الخواص الفرنسيين ، تحكمه منظومة القوانين والتنظيمات الفرنسية ، فقد أصبح أيضاً بعد إستقلال الجزائر بموجب (المادة 14) السالف ذكرها ملكاً للدولة ، فهو إنتقال من ملك عمومي فرنسي إلى ملك عمومي وطني جزائري حتى في إطار مبادئ اتفاقيات إيفيان⁽¹⁵⁾ ؟ .

أ. قانون التنازل وأثره على الوقف: لقد كان لإنتقال قيادة الدولة والحزب بعد وفاة الرئيس هواري بومدين، أثارا واضحة على تغيير التوجهات السياسية التي تقوم على مبادئ الاشتراكية. وفي هذا الإطار يصدر القانون⁽¹⁴⁾ (رقم 81-01) مؤرخ في 7 فبراير سنة 1981، المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الإستعمال السكني، والمهني، أو التجاري، أو الحرفي، التابعة للدولة، أو الجماعات المحلية، ومكاتب الترقية والتسيير العقاري، والمؤسسات والأجهزة العمومية، ومجموع النصوص المتخذة لتطبيقه، المعدل والمتمم، وذلك من أجل التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للدولة، لفائدة شاعليها بأسعار رمزية، ومن بينها الأملاك الوقفية، التي لم تأخذ بعد طبيعتها القانونية الوقفية أساساً، إنما لغموض وضعيتها، أو للتعايل على إخفاء وضعيتها وإن كانت معروفة، فضلاً عن كونها باتت من أملاك الدولة. ولذلك يأتي هذا القانون فضلاً عن ما يحققه من مزايا ومنافع لفئة محسوسة محدودة، فهو أيضا يتناقض عموماً مع نظام الوقف،

ب. قانون الأسرة يجسد نظام الوقف: يختلف أول قانون للأسرة الجزائرية⁽¹⁶⁾، الصادر تحت (رقم 84-11) مؤرخ في 9 جوان 1984 معدل ومتمم بالأمر (رقم 05-02) مؤرخ في 27 فبراير 2005 يتضمن قانون الأسرة، عن النصوص السابقة التي إكتفى بعضها بإشارات للوقف دون تفصيل، من كون هذا القانون الصادر في ظل دستور 1976، قد نص على الوقف، في الكتاب الرابع المعنون "التبرعات" التي تتمثل في "الوصية، الهبة، الوقف"، وخمسة (بالمواد 213 إلى 220)، مكتفياً ببعض الأحكام، منها تعريف الوقف في (المادة 213) بالقول (الوقف حبس المال عن التملك لأي شخص على وجه التابيد والتصدق). كما نصت (المادة 215) على بعض الشروط المتعلقة بالواقف والموقوف، محيلة بشأنها إلى أحكام (المادتين 204 و 205) المتعلقة بالواهب والموهوب له.

وبشأن إثبات الوقف فقد نصت عليه أحكام (المادة 217)، محيلة إلى (المادة 191) المتعلقة بإثبات الوصية، المبين في طريقتين رسميتين، الأولى: في الأحوال العادية تتم بتصريح الموصي (الواقف) أمام الموثق وتحرير عقد رسمي بذلك، والوسيلة الثانية: عند حصول ظروف قاهرة تتمثل في حكم قضائي صادر عن الجهة القضائية المختصة، وهكذا نجد المشرع في الأحكام المختصرة المتعلقة بالوقف الأنفة الذكر، قد ساوى بين الوقف والهبة في الشروط من جهة، ومن جهة أخرى ساوى بين الوقف والوصية في الإثبات،

ونستنتج من الأحكام السابقة، أنَّ الوقف من وجهة نظر المشرع طبقاً لأحكام قانون الأسرة، لم يتطور بعد كي يصبح نظاماً قانونياً قائماً بذاته، يتناول مختلف جوانب الموضوع لاسيما التعريف بالوقف، وتحديد أطرافه، والشروط القانونية المطلوبة في الواقف والموقوف له ومحل الوقف، والعلاقات والروابط بينهم، وطرق إنشاء الوقف، وأنواع وصور

الوقف، والمنازعات الوقفية، والجهة أو الجهات القضائية المختصة، وحق تمثيل الوقف أمام القضاء، والحماية القانونية له، وأبلولة الشيء الموقوف بعد زوال أطرافه، ...

4. دستور⁽¹⁷⁾ 1989 وبداية التحول

وبصدور دستور 1989 الانفتاحي التعددي، لم يعد موجوداً مبدأ "الاستراكية اختيار لا رجعة فيه"، بل بات من الماضي، وهذه حكمة المولى سبحانه وتعالى الذي ينفي الأزلية عن البشر والكائنات وكل شيء، فقد نصّ الدستور المذكور في (المادة 17) على أنّ (الملكية العامة هي ملك لمجموعة الوطنية، وتشمل باطن الأرض، والمناجم، والمقالع، والموارد الطبيعية للطاقة والنفط والمعادن، الطبيعية، والحية، في مختلف الأملاك الوطنية البحرية والمياه والغابات....، وأملاكاً أخرى محددة بالقانون،)

ويستطرد في (المادة 18) بالقول: (الأملاك الوطنية يحددها القانون، وتتكون من الأملاك العمومية، وبخاصة، التي تملكها كل من الدولة، والولاية، والبلدية....)، ويشرح أنّ الملكية العامة، التي هي ملك المجموعة الوطنية سيتمّ تحديدها بالقانون، وذلك ما تمّ بالفعل في النصوص المتعلقة سيما بالتشريعات العقارية، وهذا يعني أنّ إمكانية تنظيم الوقف بتشريع وتنظيمات خاصة بات ممكناً، الأمر الذي سيحقق قريباً بعد حوالي سنتين من سريان أحكام دستور 89 المشار إليه أعلاه فيما سنتناوله لاحقاً.

ثم يصدر القانون رقم⁽¹⁸⁾ (90-25) موزع في 18 نوفمبر سنة 1990 بتفصيل التوجيه العقاري المعدل والمنتّم بالأمر (رقم 95-26)، فكانت أحكامه متعلّقة بالأملاك العقارية، وقد عنونه المشرع "بقانون التوجيه العقاري، حيث صنف هذا القانون الأملاك العقارية ضمن أصناف قانونية محددة حصراً، أتت على ذكرها (المادة 23) من ذات القانون بالقول: (تصنف الأملاك العقارية على اختلاف أنواعها ضمن الأصناف القانونية التالية: - الأملاك الوطنية، - أملاك الخواص أو الأملاك الخاصة، - الأملاك البلدية)، فأعاد المشرع تأسيس الأملاك الوقفية من جديد على أنّها صنف من الأملاك العقارية يتميز عن الصنفين الآخرين، ويستتج من ذلك أنّها تحتاج إلى تنظيمها بقانون خاص بها، وهذا ما قرره المشرع في الحين بموجب أحكام (المادة 32) التي نصّها: (يُنصّج تكوين الأملاك الوقفية وتسييرها لقانون خاص)، وفي نفس الوقت ومن خلال نص (المادة 31) من نفس القانون، يعرف المشرع الأملاك الوقفية بالقول: (الأملاك الوقفية هي أملاك عقارية حبسها مالكها بحسن إرادته، لجعل التمتع بها دائماً تنتفع به جمعية خيرية، أو جمعية ذات منفعة عامة، أو مسجد، أو مدرسة قرآنية، سواء كان هذا التمتع فورياً، أو عند وفاة الموصين الوسطاء الذين يعينهم المالك المذكور).

وفي إطار أحكام قانون التوجيه العقاري المشار إليه أعلاه، صدر القانون⁽¹⁹⁾ (رقم 90-30) المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، (معرفاً بالأملاك الوطنية، وتكوينها، وتسييرها، وكذا تسيير الأملاك الوطنية الخاصة، والتصرف فيها، والرقابة عليها، وتحديد قواعد الإختصاص، والأحكام الجزائية). وبالنسبة للصف الثالث "الأملاك الوقفية" فقد صدر القانون (رقم⁽²⁰⁾ 10-91) مؤرخ في 27 أبريل سنة 1991 يتعلق بالأوقاف، المعدل والمتضمن بالقانون (رقم 10-02) مؤرخ في 14 ديسمبر سنة 2002، منظماً الوقف من خلال (أحكام عامة، أركان وشروط الوقف، اشتراطات الوقف، التصرف في الوقف، مبطلات الوقف، تأطير الوقف، وأحكام مختلفة)، وتدعيماً لذلك كفل المشرع الحماية القانونية للوقف العام والخاص، من خلال مبدأ عدم جواز الحجز عليه تماماً كالمملك العام، تطبيقاً لأحكام (المادة 636 فقرة 2) من القانون (رقم 08-09) المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽²¹⁾، مستنياً "التمار والإيرادات"، التي يجوز الحجز عليها قضائياً.

ثم دستور⁽²¹⁾ 1996، 2016: فبالنسبة لدستور 1996 المعدل، وعلى غرار الدستور السابق فقد نصّ هو الآخر على الأملاك الوطنية معتبراً إياها أملاكاً للمجموعة الوطنية، حيث جاء في (المادة 17) أن: (الملكية العامة هي ملك لمجموعة الوطنية، وتشمل باطن الأرض، والمناجم، والمقالع، والموارد الطبيعية للطاقة والثروات المعدنية الطبيعية والحية في مختلف الأملاك الوطنية البحرية والمياه والغابات....، وأملاكاً أخرى محددة بالقانون)، كما نصّ في (المادة 18) على أن: (الأملاك الوطنية يحددها القانون، وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة، والولاية، والبلدية....)، ومن ثم وبعد النص الدستوري على الأملاك الوطنية، أحال تحديدها إلى القانون، كما أن دستور⁽²²⁾ 2016 (أو الدستور المعدل) أبقي على أحكام (المادة 17) السابقة كما هي، محولاً (رقمها إلى 18) كما أبقي على (المادة 18) السابقة محولاً (رقمها إلى المادة 20).

5. الرقابة الإدارية على الوقف

حتى نستطيع الوقوف على الرقابة الإدارية على الوقف، لا بد من تتبع مراحل تطوّر الوقف فيما تناولناه في الفقرات أعلاه، وصولاً إلى القانون (رقم 10-91) المتعلق بالأوقاف، وضرورة الإجراءات المدنية والجزائية، موجزين في التحليل بالقدر الذي يتطلبه هذا المقال.

إنّ أهم النصوص القانونية الصادرة بعد الإستقلال، وأهمها الأمر (رقم 62-20) مؤرخ في 24 غشت سنة 1962 يتعلق بحماية تسيير الأملاك الشاغرة، والقانون (رقم 63-276) مؤرخ في 26 جوان 1963 المتعلق بالأملاك المقتضية والمحجوزة من طرف الإدارة الاستعمارية، لا تتضمن أية إشارات للوقف أو الحبوس، ولم يكن من إهتماماتها تنظيمياً وتسييراً وحماية، وبالتالي فلا حديث عن أية رقابة إدارية، ولا حماية قضائية في هذا المجال.

كما لا يمكن البحث عن الرقابة الإدارية على الوقف، في ظل تطبيق الأمر (رقم⁽²³⁾ 71-73) بتاريخ 8 نوفمبر سنة 1971 يتضمن الثورة الزراعية، هذا الأخير كما أسلفنا في (الفقرة 20) أعلاه، **يهدف على البقيس قانما من جميع أنواع الملكيات الخاصة بما فيها نظام الوقف**.

وبالنسبة للقانون المدني، فقد إعتبر الوقف من الأشخاص المعنوية، لكن ذلك لا يفيد في تنظيم الوقف، ولا يبين رقابة الدولة في هذا المجال، إلا من إشارة في (المادة 52) من القانون المدني التي تسند إلى **الوزير المكلف بالمالية تمثيل الدولة في العلاقات الخاصة** للقانون المدني، ومنها ما يتصل بطرق إكتساب الملكية، والمنازعات التي يتولى النظر فيها القضاء المدني، خاصة المحافظة على أملاك الدولة، ومن بينها جميع الأموال الشاغرة التي ليس لها مالك، وكذلك الأشخاص الذين يموتون من غير وارث، أو الذين تهمل تركتهم.

وبصدور قانون التنازل عن أملاك الدولة (رقم 81-01) كما بينا في (الفقرة 31) أعلاه، أنه زاد في تعقيد وضع الأملاك الوقفية، بإنتقال ملكية العقارات على التفضيل الوارد في القانون السالف الذكر، ولم يعد في الإمكان الحصول على بيانات توضح بعض الأملاك التي إستفاد منها الأفراد بالتنازل، هي بالأساس ملك وقفي قبل دخول المستعمر الفرنسي؟، ومن ثم فلا ننتظر بجدية رقابة وحماية للوقف، للمغوض الذي يكتنف قانون التنازل ذاته.

أن الوقف كنظام قديم تعارفت عليه وطبقته الدول الإسلامية، وبقيت أوجه إستغلاله في البر والإحسان وكل سبل الخيرات⁽²⁴⁾، جعل الدول العربية والإسلامية الحديثة، تنأى بالبعد عن تنظيمه بما هو تقليدي في إنشاء المؤسسات والمرافق العامة ذات الطبيعة الإدارية وطرق إدارتها والرقابة عليها، التي تبقى قائمة حتى في أحول لجوء الإدارة إلى أساليب الإستغلال غير المباشر، وطرق تفويضات المرافق العامة، ومن ثم فإن طبيعة الوقف وخصوصيته الشرعية والقانونية، تبقى تحت مجالات تطبيق قواعد القانون الخاص، سيما في المنازعات وكذا إستغلال عائدات الوقف، والإستفادة منها في مختلف أوجه الإستثمار الخاص، غير أن هذا لا يمنع في المستقبل تدخل المشرع بإعادة تنظيم قواعد الرقابة عليه، وتحديد حق الدولة فيه بجعله ضمن الأملاك العمومية، أو إيلوته إلى وضعية الأملاك الخاصة للأشخاص المعنوية العامة حسب الأحوال والمقتضيات.

إن المرسوم⁽²⁵⁾ (رقم 98-381) لا يفيدنا في محاولة جعل الوقف مؤسسة عمومية، تخضع للرقابة الإدارية التي تقوم بها الوزارة المكلفة بالشؤون الدينية والأوقاف، ولا يصبح الملك الوقفي ملكاً للدولة إلا بتحويله ملكاً عمومياً كما ينص التشريع المعمول به، وعندها يخضع لكل الأحكام المتعلقة بهذا الأخير، ومن ثم يخرج باعتقادنا عن مجال تطبيق القوانين والمبادئ المتعلقة بالوقف.

خاتمة

لم تكن النصوص القانونية الأساسية في الفترة محل البحث لتنهض بالوقف كنظام إسلامي وقانوني أساسي، يساهم في تحقيق رخاء المجتمع المسلم وتكافله وإستقراره، وبذلك سيحقق الكثير من المشاريع الإجتماعية والإقتصادية والتنمية.

وأُّ الوقف لم يكن من أولويات السلطات العمومية، طيلة الثلاثين سنة السابقة على صدور (القانون 91-10)، من كان معتبراً نقيضاً للتوجهات الإستراتيجية في الجزائر.

وآله من أجل النهوض بالوقف وتطويره في المستقبل يحتاج إلى تضافر الجهود الرسمية، ومؤسسات المجتمع المدني، والمساجد، والباحثين، وأيضاً إدراج الوقف ضمن المقاييس الرسمية التي تدرس في المعاهد والجامعات وفي المدرسة الوطنية للقضاء، ليس يفرض تحويل طبيعته القانونية، لتصبح ضمن مجالات القانون الإداري رغم أنّ لا مستحيل على المشرع، ولكن فقط لكي يؤدي دوره المطلوب مستقبلاً في الإستثمار الوطني، والمساهمة في دفع عجلة التنمية إلى الأمام.

الهوامش والمراجع

- 1) كمال كاتب، أوروبيون وأهالي ويهود بالجزائر (1830-1962)، ترجمة الأستاذ رمضان زبيدي، دار المعرفة، الجزائر، ص 42 وما بعده، (حيث تأسست الإدارة المدنية بأمرية 18 ابريل سنة 1948، وكذا مرسوم 4 مارس سنة 1948 الذي يقرر أن الجزائر جزء لا يتجزأ من فرنسا، وينظم تقسيمها إدارياً).
- 2) من مقال: للدكتور رمضان بورغدة، منشور في **مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، عدد 3 سنة 2008** منشورات جامعة 20 أوت سكيكدة ص 354.
- 3) من مقال للدكتور رمضان بورغدة منشور في **مجلة البحوث والدراسات الإنسانية عدد 3 سنة 2008** منشورات جامعة 20 أوت سكيكدة ص 354.
- 4) كمال كاتب، أوروبيون وأهالي ويهود بالجزائر (1830-1962)، ترجمة الأستاذ رمضان زبيدي، دار المعرفة، الجزائر، ص 69 وما بعدها.
- 5) قانون (رقم 62-157) مؤرخ في 31 ديسمبر 1962 يتعلّق بشديد التشريع الساري المفعول حتى تاريخ 31-12-1962 إلى حين صدور أوامر جديدة، ج. ر. عدد 2 لسنة 1963، وقد جاء في عرض أسباب هذا القانون ما ترجمناه عن النص بالفرنسية كما يلي (نظراً لانتهاج الدورة الأولى للمجلس الوطني التأسيسي، وأُّ الظروف الحالية لم تسمح بعد بإصدار تشريعات تستجيب لاحتياجات الوطن وأعماله، هير أنه لا يمكن ترك البلاد بدون تشريع)، وأما المادة الأولى من نفس القانون فنصها، (تديد العمل بالتشريع الساري المفعول حتى تاريخ 31 ديسمبر 1963 إلى حين صدور أوامر جديدة، باستثناء الأحكام التي تتعارض مع السيادة الوطنية).
- 6) دستور 1963
- 7) مقال بالصيغة 3 من **جريدة الخبر اليومي** بتاريخ 12 ابريل 2016 عدد 8120.

- (8) الأمر (رقم 66-102) مؤرخ في 6 مايو 1966 المتضمن أيلولة ملكية الأملاك الشاغرة للدولة . ج . ر . عدد 36 لسنة 1966 .
- (9) أمر (رقم 71-73) بتاريخ 8 نوفمبر سنة 1971 يتضمن النورة الزراعية . ج . ر . عدد 97 لسنة 1971 .
- (10) أمر (رقم 95-26) المعدل والمتمم للقانون (رقم 90-25) يتضمن التوجيه العقاري . ج . ر . عدد 55 لسنة 1995
- (11) أمر (رقم 75-58) بتاريخ 26 سبتمبر سنة 1975 يتضمن القانون المدني معدل ومتمم .
- (12) قانون رقم 131 لسنة 1948 بإصدار القانون المدني المصري ، سلسلة القوانين المصرية ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، طبعة 2010 .
- (13) دستور 1976 .
- (14) نصوص اتفاقيات إيفيان وبروتوكولات المبادئ .
- (15) القانون (رقم 81-01) مؤرخ في 7 فبراير سنة 1981 المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الإستعمال السكني والمهني والتجاري أو الحرفي التابعة للدولة أو الجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والأجهزة العمومية . ج . ر . عدد 6 سنة 1981 ، ومجموع النصوص المتخذة لتطبيقه ، المعدل والمتمم .
- (16) قانون (رقم 84-11) مؤرخ في 9 جوان 1984 معدل ومتمم بالأمر (رقم 05-02) مؤرخ في 27 فبراير 2005 يتضمن قانون الأسرة .
- (17) دستور 1989
- (18) قانون (رقم 90-25) مؤرخ في 18 نوفمبر سنة 1990 يتضمن التوجيه العقاري ، ج . ر . عدد 49 لسنة 1990 ، معدل ومتمم بالأمر (رقم 95-26) .
- (19) قانون (رقم 90-30) مؤرخ في ... يتعلق بالأملاك الوطنية .
- (20) قانون (رقم 91-10) مؤرخ في 27 ابريل سنة 1991 يتعلق بالأوقاف . ج . ر . عدد 21 ، لسنة 1991 معدل ومتمم .
- (21) دستور 1996
- (22) دستور 2016
- (23) قانون (رقم 08-09) مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية .
- (24) للتوسع أكثر انظر (أطروحة دكتوراه علوم في القانون الخاص ، مكتبة كلية الحقوق جامعة بسكرة ، عنوانها "الحماية المدنية للأملاك الوقفية في القانون الجزائري" من إعداد : مجوح انتصار ، تمت مناقشتها سنة 2016)
- (25) مرسوم تنفيذي (رقم 98-381) مؤرخ في فاتح سبتمبر سنة 1998 ، يحدد شروط إدارة الأملاك الوقفية وحمايتها ، ج . ر . رقم 90- سنة 1998 .