

قراءة في أحكام النص التنظيمي البديد المتعلق بالاستثمار الوقفي

«المرسوم التنفيذي رقم 18 - 213 المؤرخ في 9 ذي الحجة عام 1439 الموافق 20 غشت سنة 2018 الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية»

أ. يوسف حفصي مدير الدراسات القانونية والتعاون

خاصة والدول الإسلامية عامة، يقف على أنها حقيقة تمثل القطاع الثالث إلى جانب الدولة والخواص الذي يكفل المساهمة الفعالة في التنمية بكل أشكالها.

والتجارب الناجحة في العالم الاسلامي لخير دليل على تحقيق التنمية الشاملة عن طريق انتهاز التأسيس والاستثمار في خيار الأوقاف، والتي أصبحت تفرض نفسها بمرور الوقت، ليس كخيار فحسب وإنما حتمية لا مناص منها.

ولاشك أن الجزائر، لاسيما في المرحلة الراهنة ملزمة بتعبئة كل الجهود لإعادة بعث المؤسسات الوقفية، كي تسهم بدورها في مجال العمل الخيري والاستثمار الوقفي المجدي بما يفتح آفاق تكون فيها الأوقاف والمبرات في خدمة المجتمع.

بسم الله الرحمن الرحيم، والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين، ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين.

توطئة:

نص القانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 26 جمادى الاولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 والمتضمن التعديل الدستوي، لاسيما في مادته 64 (الفقرة 3) على أن القانون يحمي تخصيص الأملاك الوقفية.

حيث تعتبر الأوقاف من أهم المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية التي ساهمت على مر الزمان والمكان في تشييد مظاهر الحضارة الإسلامية.

والم تأمل في تاريخ الأوقاف وما كانت تؤديه من أدوار في تنشيط الحياة بجميع أبعادها للمجتمع الجزائري

وفي هذا السياق، أثبتت التجربة في مجال الأوقاف أن هذه الأخيرة، أدت دورا تكامليا فعالا إلى جانب الدولة في تحصين المجتمع وتحقيق مراده وبناء اقتصاده، إذ أن الأموال الوقفية - كما هو معلوم - تهدف إلى تقديم منافع عامة تدخل في أوجه البر والإحسان، وهذا إما عن طريق استغلالها مباشرة لتحقيق هدفها أو باستغلالها فيما هي معدة له ولكن تستعمل إيراداتها وعوائدها وفق هذا النهج في وجه البر الذي حُبست عليه. ولذلك يتعين استثمار الأملاك الوقفية على أساس مبدأ تثمينا وتعظيم ربحها وريوعها، مع احترام إرادة الواقف ومراعاة أحكام الشريعة الإسلامية والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها.

وفي هذا السياق، فإن تطبيق هدف تعظيم وتثمين الريوع في مجال استثمار الأملاك الوقفية من الناحية الواقعية، ينبغي أن يتطور ويرتقي إلى مستويات عالية ومحكمة، حيث أن معايير الاستثمار المطبقة لا بد أن

ولا يفوتني في هذا الصدد، أن أوضح في البداية بأن الدولة الجزائرية من خلال ترسانتها القانونية والتنظيمية وكذا استراتيجتها المعبر عليها في مخطط عمل الحكومة المصادق عليه في مجال تسيير الأوقاف وإدارتها، تواصل من خلال المؤسسات المعنية بتسيير الأوقاف، لتعزيز مساعيها وتجسيد الأهداف المنوطة بها، حيث تعكف على تثمين الأوقاف وترقية أساليب تسييرها مع التنظيم القانوني لها وتوثيقها والقيام بالجرد العام وإعداد بطاقة وطنية للأملاك الوقفية وعصرنة ذلك خاصة من الناحية التسييرية والمالية والمحاسبية.

كما أن وزارة الشؤون الدينية والأوقاف تبذل جهودا حثيثة من أجل ترقية ثقافة الوقف الأصيلة والبحث عن الأملاك الوقفية المغمورة واسترجاع وتسجيل المكتشفة منها، لتساهم بدورها في التنمية الاقتصادية الوطنية والخدمة الاجتماعية، ليتمكن أبناء الوطن المفدى من الاستفادة من ريوعها.

أسس لإنشاء سجل عقاري خاص بالأمالك الوقفية وأدرج مجموعة من العقود المسماة لاستغلال واستثمار وتنمية الأمالك الوقفية (المزارعة والمساقاة والحكر والمرصد والمقايسة والمقايضة والترميم والتعمير والقرض الحسن والودائع ذات المنافع الوقفية والمضاربة الوقفية).

وقد فتح بذلك آفاقا الواسعة في اتجاه تنمية الأمالك الوقفية العامة، إذ أن الاستثمار بتأجير الأوقاف أو بالصيغ التنموية الأخرى ضرورة تفرضها شروط الواقع، بل هو التزام يفرضه القانون، وتقتضيه المصلحة الشرعية.

وعلى العموم هناك العديد من الصيغ الاستثمارية، لكل منها طبيعته الخاصة، وتتمايز فيما بينها من حيث المدة ودرجة الخطورة والعوائد وغير ذلك، ولكن الأهم أن يتم اختيار الصيغة الملائمة مع طبيعة الوقف والمنسجمة مع السياق العام للاستثمار على المستوى الوطني والدولي.

تنسجم دوما وطبيعة الوقف الخيرية، فصفة الإحسان موجودة إلى جانب صفة تعظيم العائد وثمرير الملك، مهما كانت أشكال استغلاله واستعماله، فوزارة الشؤون الدينية والأوقاف تواصل وبحرص، مساعيها لتثمين الأوقاف وترقية أساليب تسييرها وتعكف على ضبط التنظيم القانوني الخاص بها بصورة حديثة، وتعمل على توثيقها وجردها وتسويتها، من أجل ترقية ثقافة الوقف الأصيلة بما يسهم في التنمية الاقتصادية الوطنية الشاملة والخدمة الاجتماعية.

وإن الحديث عن تنمية الأوقاف واستثمارها يقودنا بالضرورة للكلام عن الإطار القانوني والتنظيمي الذي يؤطر أحد مفاخر الأنظمة القانونية للحضارة الإسلامية والشرعية الغراء.

وبعد صدور القانون رقم 91 - 10 المؤرخ في 27 أفريل 1991 والمتعلق بالأوقاف، وما لحقته من تعديلات لأحكامه ولاسيما بموجب القانون رقم 01 - 07 المؤرخ في 22 ماي 2001 الذي

لإنجاز مشاريع استثمارية) باقتراح من قبل معالي وزير الشؤون الدينية والأوقاف الدكتور محمد عيسى وبموافقة كريمة من الحكومة، وهذا بالنظر للقفزة النوعية التي ترنو الدولة ككل لتحقيقها من خلال هذا النص، خاصة وأن المضامين التي قدمها للمستثمرين الوطنيين والأجانب الخاضعين للقانون الجزائري وفق منظومة الاستثمار الجاري العمل بها، هي مماثلة لما هو مكرس في مجال استثمار الأملاك الخاصة التابعة للدولة، بل أن المضامين التي قدمها النص سبقت بفارق إيجابي ما هو معمول به في الدول الإسلامية، لاسيما من حيث خضوعها لأهم المعايير الاستثمارية المطبقة وانسجامها مع مقتضيات الاستثمار العقاري كمجال مناسب للاستثمار.

الأساس القانوني للنص التنظيمي الجديد :

يندرج المرسوم التنفيذي الحالي الساري المفعول ابتداء من تاريخ 29 أوت 2018 ضمن المسعى المتعلق بتنمية الأملاك الوقفية، بحيث يأتي

إن المجهودات المبذولة من قبل الدولة ممثلة في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف (السلطة المكلفة بالأوقاف) في سبيل إعادة النهوض بالدور الطلائعي للأوقاف بعدما خبا نورها حيناً، ثم عاد من جديد ليتناغم ذلك كله مع ما يُبذل في مجال تقديم الخدمة العمومية وتجويدها وتحسين ذلك عبر المساجد والمدارس القرآنية وجميع المؤسسات الدينية الأخرى، قصد تكريس ثقافة الوقف الأصيلة.

وفي هذا السياق، لن نجانب الصواب إذا قلنا بأن الغاية مما يبذل هو الرقي بالأوقاف إلى التسيير المؤسساتي المحكم، المستجمع لشروط النجاح بما يعود بالإيجاب على الأوقاف ويحقق إرادة الواقفين.

ولذلك جاءت المبادرة بالنص التنظيمي الجديد (المرسوم التنفيذي رقم 18 - 213 المؤرخ في 9 ذي الحجة عام 1439 الموافق 20 غشت سنة 2018 الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال العقارات الوقفية الموجهة

عام 1435 الموافق 10 فبراير سنة 2014 الذي يحدد شروط وكيفيات إيجار الأراضي الوقفية المخصصة للفلاحة.

أما في المرحلة الحالية، فإن النص الجديد إضافة نوعية في مجال استثمار الأملاك الوقفية العقارية الواقعة داخل المحيط العمراني، يسهم في استغلالها الاستغلال الأفضل، وبما يتناغم وروح التعديل القانوني لسنة 2001، فضلا على أنه يخدم الوقف ويساهم في تقديم قيمة مضافة، لدفع حركية الاستثمار الوطني.

مجال تطبيق النص التنظيمي الجديد:

• النص جاء ليضبط شروط وكيفيات استغلال الأملاك الوقفية العقارية العامة، المبنية أو غير المبنية، الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، الواقعة في قطاعات معمرة أو قابلة للتعمير، كما هو محدد في أدوات التهيئة والتعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

من أجل تحديد شروط وكيفيات استغلال العقارات الوقفية العامة الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، وهذا تطبيقا لأحكام القانون رقم 91 - 10 المؤرخ في 12 شوال عام 1411 الموافق 27 أبريل سنة 1991 والمتعلق بالأوقاف، المعدل والمتمم.

وللعلم، كما هو مبين أعلاه تمت في سنة 2001 مراجعة بعض أحكام القانون الإطار المتعلق بالأوقاف المنوه به، بموجب القانون رقم 01-07 المؤرخ في 22 ماي 2001 حيث فُتح المجال على مصراعيه أمام استثمار الأملاك الوقفية واستغلالها وتنميتها.

النص التنظيمي الجديد، حلقة إضافية في سلسلة جهود الوزارة الرامية للنهوض بالأوقاف:

شرعت الوزارة في مرحلة سابقة بتنظيم عملية استغلال الأراضي الوقفية العامة ذات الطابع الفلاحي وتسوية الوضعيات المتصلة بها لتثمينها وتنمية ربوعها لفائدة الوقف، وكان ذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14 - 70 المؤرخ في 10 ربيع الثاني

الوقفية ومساهمة إضافية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية:

ما تجدر الإشارة إليه، أن حماية الأملاك الوقفية عن طريق استغلالها وتنميتها وتعظيم منفعتها، تعتبر ضرورة شرعية وقانونية، وهذا بما يضمن استمرارية تقديم الخدمة للمنتفعين من الأوقاف، فاستثمار هذه الأملاك وتنميتها والمحافظة عليها، هو صمام أمان يقطع الطريق أمام تسجيل حالات الإهمال أو التبيد أو التعدي عليها.

وإلى جانب ذلك، ترى دائرتنا الوزارية أنه من واجبها المساهمة في تحسين الرؤية للمتعاملين في مجال الاستثمار وهذا تطبيقا لما ورد في مخطط عمل الحكومة، بحيث تسعى للمشاركة من خلال ما هو متاح لديها من ثروة وقفية في سبيل تشجيع وتسهيل الاستثمار بوجه عام وترقية عمليات الشراكة والتمويل مع المستثمرين والمُرقيين العقاريين على أساس الإطار التشريعي والتنظيمي المعمول بهما.

وتتمثل العقارات الوقفية الموجهة للاستثمار في مفهوم مشروع المرسوم التنفيذي فيما يأتي:

- الأراضي غير المبنية، الموجهة لاستقبال المشاريع الاستثمارية،
- العقارات المبنية، الجاهزة لاستقبال المشاريع الاستثمارية،
- العقارات المبنية التي تحتاج إلى إعادة تهيئة أو توسعة أو إدخال تحسينات عليها أو هدم بغرض إعادة البناء أو تغيير في استعمالها الأولي لاستقبال المشاريع الاستثمارية.

• أما بخصوص مجال تطبيق النص على الأشخاص، فإنه يسمح لكل الأشخاص الطبيعية و/أو الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الجزائري إمكانية الترشح للاستفادة من العقارات الوقفية الموجهة للاستثمار قصد استغلالها.

الاستثمار الوقفي بموجب عقد الاستغلال الذي جاء به النص التنظيمي الجديد، حماية للأملاك

إن المرسوم التنفيذي موضوع التحليل والدراسة يأتي حقيقة لتحديد شروط وكيفيات استثمار العقارات الوقفية لاسيما من حيث ضبط الصيغ المتبعة في الاستغلال ودفاتر الشروط اللصيقة بها، ولكن الأهم من كل ذلك أن النص يعبر عن المجهودات المبذولة من قبل الوزارة في سبيل النهوض بالدور الريادي للأوقاف في مجال تقديم الخدمة العمومية عبر المساجد والمدارس القرآنية والمؤسسات الدينية الأخرى وتكريس دعائم المرجعية الدينية الوطنية، الموروث الديني الثقافي الأصيل الذي يضبط الممارسة الدينية في الجزائر.

وفي هذا السياق، لن نجانب الصواب إذا قلنا إضافة إلى ما سبق بأن أهداف النص الرئيسية هو تثبيت التوجه المنتهج من قبل الوزارة، الداعي إلى رفع مستوى تسيير الأوقاف إلى التسيير المؤسساتي المحكم، المستجمع لشروط النجاح بما يعود بالإيجاب على الأوقاف ويحقق إرادة الواقفين،

إن الظروف التي أملاها الواقع، والمتعلقة أساسا بضرورة التحكم وتعزيز التوازنات المالية الداخلية والخارجية للبلاد، تفرض علينا واجب تعبئة كل الامكانيات والموارد المتوفرة لدى الدولة والمجتمع، بما فيها مؤسسة الوقف باعتبارها القطاع الثالث من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

وعلى هذا الأساس، يهدف النص إلى المساهمة الفعالة في عملية التكفل بالفرص الاستثمارية المتاحة عن طريق فتح المجال أمام المستثمرين، سواء كانوا أشخاصا طبيعية أو معنوية، عموميين أو خواص، وطنيين أو أجانب، شرط أن يكونوا جميعا خاضعين للخاضعين للقانون الجزائري، ومن ثمَّ يمكنهم الاستفادة من التسهيلات الممكنة والامتيازات المقررة قانونا، وهو ما يندرج في إطار تنفيذ ورقة استراتيجية القطاع في مجال عصرنه تسيير الأوقاف والنهوض بها حتى تساهم مساهمة فعالة في تحقيق القفزة النوعية المتكاملة المرجوة في المجال الاقتصادي.

المكلفة بالأوقاف والمستثمر، وذلك على النحو الآتي:

• **أطراف العقد :** السلطة المكلفة بالأوقاف صاحبة العقار والشخص المستثمر للعقار الوقفي.

• **العقد خاضع لشكليتي التسجيل والشهر العقاري .** التسجيل يتم أمام مفتشيات التسجيل والطابع لمنح العقد التاريخ المؤكد، أما الشهر العقاري فيتم أمام المحافظات العقارية حسب مكان تواجد العقار، إذ أن الإيجارات التي تفوق مدتها 12 سنة تخضع للإشهار العقاري بالرغم من أنها حقوق شخصية وليست عينية.

• **مدة العقد :** تُستغل العقارات الوقفية الموجهة للاستثمار لمدة أدناها 15 سنة وأقصاها 30 سنة، قابلة للتجديد، على أساس المردودية الاقتصادية للمشروع الاستثماري.

• **الالتزامات المالية للمستثمر:** يتم استغلال العقارات الوقفية الموجهة للاستثمار مقابل تسديد ما يأتي :

- **خلال مرحلة الإنجاز :** يدفع المستثمر بدل إيجار سنوي، ابتداء

فالمواقع يكشف أن تسيير وإدارة الأملاك الوقفية لا تتم إلا بطريق التأجير وهو ما حمل الوزارة إلى المبادرة بمشروع النص بالاستناد إلى أحكام قانون الوقف من أجل تفعيل الأحكام المتعلقة باستغلال العقارات لإنجاز مشاريع استثمارية.

ولا يفوتنا أن ننوه بأن الوزارة كانت قد بادرت بإنجاز مشاريع استثمارية وقفية بتمويل ذاتي عن طريق صندوق الأوقاف المركزي، بعد مصادقة اللجنة الوطنية للأوقاف من أجل تدعيم الحظيرة الوقفية، إلا أن هذا النمط في التمويل الاستثماري أثبت محدوديته، إذ لا يمكن الاعتماد عليه في تمويل المشاريع ذات المردودية العالية والأهمية الكبرى للأوقاف، ولذلك لجأنا إلى فتح آفاق التمويل المشترك للمشاريع الاستثمارية.

العناصر الأساسية التي تضمنها النص:

أولا : عملية استغلال العقارات الوقفية لإنجاز مشاريع استثمارية تتم بموجب عقد إداري بين السلطة

الأمر الذي من شأنه تحقيق مكاسب للأوقاف، لاسيما اختيار أحسن عرض جاد لإنجاز استثماري عقاري مجدي.

* استغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية بطريق التراضي:

تضمن النص فقرة مفادها أنه يمكن اللجوء للاستغلال بصيغة التراضي لكن بعد استنفاذ عمليتين متتاليتين عن طريق تقديم عروض، أثبتنا عدم الجدوى.

كما يمكن استغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية بطريق التراضي عندما يتعلق الأمر:

-بتشجيع مشاريع استثمارية ذات أهمية ومردودية كبرى للأوقاف أو ذات بعد وطني أو تلك التي تحقق قيمة مضافة عالية في الجانب الاجتماعي.

-إعطاء الفرصة للشباب الحاصلين على مؤهلات علمية أو مهنية، للاستفادة من عقارات وقفية تتناسب مع إنجاز مشاريع استثمارية مصغرة.

من تاريخ التوقيع على العقد، وتحدد قيمة الإيجار للعقار الذي يتم شغله بالمشروع الاستثماري وفقاً لمقتضيات السوق العقارية.

- خلال مرحلة الاستغلال: يسدد المستثمر نسبة مئوية من رقم الأعمال، تتراوح هذه النسبة بين 1 % إلى 8 % على أساس المردودية الاقتصادية للمشروع والأثر الإيجابي المترتب على التنمية المحلية.

ثانياً : تحديد نمطين (صيفتين) للاستغلال:

لقد كرس النص صيفتين لاستغلال العقارات الوقفية، إما عن طريق تقديم عروض أو بالتراضي.

* استغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية عن طريق تقديم عروض:

تعتبر صيغة استغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية عن طريق تقديم عروض هي الطريقة العادية والقاعدة العامة، تفتح المجال للمنافسة والمساواة أمام المرشحين واحترام مبدأ حرية الوصول،

ثالثا : إحداث لجنة على مستوى كل ولاية تتولى فتح وتقييم العروض:

تضمن النص أحكاما تخص إنشاء لجنة فتح وتقييم العروض المتعلقة باستغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، تتولى ما يأتي:

- فتح العروض المقدمة من قبل المترشحين للاستثمار،

- دراسة العروض المقدمة وتقييمها، على مرحلتين، الانتقاء الأولي والانتقاء النهائي،

- انتقاء أحسن عرض تقني ومالي لفائدة الأوقاف، على أساس المعايير والقواعد المعمول بها في مجال الاستثمار، مع مراعاة انسجام طبيعة المشروع مع خريطة الاستثمار الولايتية.

تتكون اللجنة التي يرأسها الوالي أوممثله من:

- المدير الولايتي للشؤون الدينية والأوقاف، عضوا،

- المدير الولايتي للصناعة والمناجم، عضوا،

- المدير الولايتي لأماك الدولة، عضوا،

- المدير الولايتي للتعمير والهندسة المعمارية والبناء، عضوا،

- المدير الولايتي للثقافة، عضوا،

- المدير الولايتي للبيئة، عضوا،

- رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية محل المشروع، عضوا.

وتضمن المصالح الولايتية لإدارة الشؤون الدينية والأوقاف أمانة اللجنة تحت سلطة الوالي.

رابعا : تأطير عملية الاستثمار الوقفي.

ضبط النص عملية الاستثمار الوقفي بدفتر شروط محكم في الصيغتين تتضمن:

- المشروع الإستثماري يجب أن يكون مطابقا لأدوات التهيئة والتعمير والقواعد العامة لل عمران وحماية التراث الثقافي وقواعد النظافة وحماية البيئة، وموافقا للضوابط الشرعية المحددة في أحكام الشريعة الإسلامية.

ويبقى أن ننوه في الأخير، بأن قراءة أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18 - 213 المؤرخ في 9 ذي الحجة عام 1439 الموافق 20 غشت سنة 2018 الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، وفق ما سبق من تحليل، ما هي إلا مساهمة بسيطة مختصرة تلقي الضوء على بعض العناصر المرتبطة بالموضوع لاسيما التنظيمية منها، إذ أن العديد من العناصر الأخرى ذات الصلة بالموضوع (الضوابط الشرعية ومعايير الجدوى المعمول بها في الصيغ والمشاريع العقارية الاستثمارية والجوانب الأخرى المالية والمحاسبية) تبقى مجالا خصبا للكتابة فيها، ولئن جعل الرحمان في العمر بقية ومنحني الصحة والعافية، سأكمل قراءتي للنص الجديد من خلال رؤية تركز على جوانب أعم وأشمل.

ولا يجب في أي حال من الأحوال أن يُخل المشروع الاستثماري بقواعد الأمن والنظام العام والسكينة والصحة العموميتين.

- تحديد الالتزامات المترتبة،
- كيفية إدارة وتسيير العقار الوقفي بعد الإنجاز،
- تحديد الوثائق الواجب إيداعها من قبل المستثمر،
- حالات فسخ العقد وفض النزاعات.

وللعلم، فإن النص الجديد يحيل على نص تنظيمي واحد متعلق بتحديد كيفية سير وعمل لجنة فتح وتقييم العروض المتعلقة باستغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، وذلك بموجب قرار مشترك بين وزير الشؤون الدينية والأوقاف ووزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

وهو من شأنه أن يبسط ويخفف الإجراءات والتدابير، مما يجعل تطبيق النص متاحا.