

الاستثمار الوقفي العقاري في الجزائر مع قراءة في المرسوم التنفيذي رقم 18-213

Real Estate Endowment (Waqf) Investing in Algeria: A Reading of the Executive Decree No. 18-213

مزاري نوال

جامعة جيلالي اليابس. سيدي بلعباس (الجزائر)، Mazari213@hotmail.com

تاريخ الاستلام: 2021/02/09 تاريخ القبول: 2021/03/04 تاريخ النشر: 2021/06/30

الملخص:

من خلال استقراء نصوص المرسوم التنفيذي 18-213 المحدد لشروط وكيفيات استغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، يتضح أن سياسة الدولة الجزائرية والقائمين على المؤسسة الوقفية تتجه إلى الاعتماد على أنجع الأساليب الاستثمارية لتنمية الثروة الوقفية التي تملكها الجزائر خاصة العقارية منها، بما يضمن مساهمة هذه الأملاك الوقفية في تحقيق التنمية الاقتصادية، لا سيما في الوقت الراهن الذي تشهد فيه الجزائر تحولات اقتصادية أقل ما يمكن القول عنها أنها تعرف تردي نتيجة اعتمادها على الثروة النفطية كأساس للنهوض بالاقتصاد الوطني، الأمر الذي يتم معه ضرورة البحث عن بديل اقتصادي آخر غير الثروة النفطية وتكون ذات طابع مستدام، والتي منها قطاع الاستثمار الوقفي الذي طالما اعتبر أحد الحلول البديلة في الاقتصاد الإسلامي، وهو ما تم تكريسه بموجب هذا المرسوم.

الكلمات المفتاحية: أملاك وقفية، استثمار وقفي، أملاك عقارية، استغلال

Abstract:

Trough the extrapolation of the provisions of the executive decree establishing the conditions and ways for the exploitation of the real estate destined for the execution of investment projects, it seems clear that the state policy intends to rely on the most effective investment methods for the development of the real estate property owned by it. Thereby, this ensures the contribution of real estate in achieving economic development. In particular, at the present time, when Algeria is experiencing deteriorating economic transformations as a result of its dependence on oil wealth as a basis for the advancement of the national economy, the need to find another economic alternative other than oil wealth that is of a sustainable nature is essential. This also includes the endowment (Wakf) investment sector that has been considered one of the alternative solutions in the Islamic economy.

Keywords: The Property of endowment (Waqf), endowment investing, real estate, exploitation

أمام الاضطرابات التي تعرفها سوق النفط وعدم استقرار أسعاره في الاسواق الدولية اصبحت الجزائر ملزمة بتبني وانتهاج سياسة التنوع الاقتصادي بغرض التخفيض من الاعتماد شبه الكلي على الإيرادات النفطية غير المستقرة، وخلق مصادر دخل وتنمية جديدة تضمن القدرة على مواجهة الازمات الاقتصادية التي تحدث في العالم، وعلى اعتبار الاستثمار في مجال الاملاك الوقفية لا سيما العقارية منها يعتبر مكسبا اقتصاديا واجتماعيا هاما، كان خيار اللجوء للاستثمار فيها أمرا ضروريا للنهوض بالتنمية الاقتصادية من جهة، وتحقيق الاهداف الحقيقية المرجوة من الملك الوقفي والمتمثلة اساس في وجوب تمتيته واستغلاله على الوجه الذي يضمن استمراره ودوامه من جهة أخرى.

وتكريسا لهذا، وتحصيلا لعدة مراحل وتشريعات عرفتها الاملاك الوقفية في الجزائر صدر مؤخرا المرسوم التنفيذي رقم 18-213 الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية. هذا الأخير الذي سلط الضوء على استثمار الاملاك العقارية الوقفية مجددا، ولكن باستراتيجية جديدة واجراءات وشروط مختلفة ومغايرة عن سابقتها، فبعدما كان يتم استغلال الاملاك الوقفية العقارية بصيغة الايجار، ومقابل مبالغ لا تعدو ان تكون رمزية مقابل الثروة العقارية الوقفية الهائلة التي تتمتع بها الجزائر، اصبح اليوم يفتح باب الاستثمار في هذه الاملاك امام المستثمرين الخواص، بغية تثيرها واستغلالها في مشاريع استثمارية ذات مردودية اقتصادية كبرى، تتماشى مع الاهداف التنموية التي يرمي الى تحقيقها هذا النظام الخيري المستدام.

وبناء على ما سبق فان الاشكالية التي تطرح نفسها في هذا الصدد تتمحور اساسا في ماهية الاستثمار الوقفي العقاري وكيفية تنظيم المرسوم التنفيذي رقم 18-213 له على اعتباره اخر ما صدر بشأنه، بالإضافة الى مدى اهميته في المساهمة في تطوير القطاع الوقفي وفاعليته في تحقيق التنمية الاقتصادية؟ وللإجابة عليها سنحاول من خلال هذا العمل البحثي تسليط الضوء على موضوع الاستثمار الوقفي العقاري تحديدا، مع محاولة قراءة لاهم الاحكام التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 18-213 بهذا الصدد، وعليه سنقسم هذه الدراسة الى محورين، نخصص الاول لبعض المفاهيم الاساسية حول الاستثمار الوقفي من خلال تعريفه، اساس مشروعيته، مراحل تطوره في الجزائر، ضوابطه، ثم نتناول في المحور الثاني قراءة لما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 18-213 من خلال ذكر شروط وكيفيات استغلال العقارات الوقفية الموجهة للاستثمار.

1- المفاهيم الأساسية للاستثمار الوقفي في الجزائر

سنحاول في هذا المحور التطرق الاول لبعض المفاهيم الاساسية حول الاستثمار الوقفي من خلال تعريفه، اساس مشروعيته، مراحل تطوره في الجزائر، ضوابطه الشرعية والاقتصادية، في النقاط الثلاث التالية

1-1- مفهوم الاستثمار الوقفي وأساس مشروعيته

سنحاول في هذه النقطة الوقوف اولاً على مفهوم الاستثمار الوقفي ومن ثم النظر في اساس مشروعيته.

1-1-1- مفهوم الاستثمار الوقفي

الاستثمار الوقفي مركب اضافي من لفظي الاستثمار والوقف، هذا الأخير عرفه المشرع الجزائري في القانون رقم 11/84 المتضمن قانون الاسرة المعدل والمتمم، هو حبس المال عن التملك لأي شخص على وجه التأييد والتصديق، أما الاستثمار فهو جهد واع ورشيد يبذل في الموارد المالية والقدرات البشرية بهدف تكثيرها وتنميتها والحصول على منافعها وثمارها (شوقي ، 1984، صص86-87).

وبالرابط بين المعنيين السابقين لكل من الوقف والاستثمار يمكننا القول بأن الاستثمار الوقفي هو استغلاله واستعماله بطريقة تحقق أكبر عائد مالي ممكن للوقف، بحيث يستفيد منه الوقف والواقف والموقوف عليهم. وذلك بالبحث عن أفضل الطرق المشروعة التي تؤمن ذلك، ليتم صرف جزء منها على جهات الخير الموقوف عليها، ويؤمن الجزء الآخر لعمارة الأصل أو إصلاحه أو ترميمه لضمان بقائه واستمراره للعطاء، مع سلامة رأس المال والمحافظة على عين الوقف لأن المحافظة على الأصل مقدم على الفرع وهو الثمرة (اليوسف، 2013، صص25-26).

وعليه يمكننا القول بأن الاستثمار الوقفي هو تنمية الأموال الوقفية سواء كانت أصولاً أم ريعاً بوسائل استثمارية مباحة شرعاً، في مشاريع تنموية تحقق الاستفادة منها على نحو مستدام.

1-1-2- أساس مشروعية الاستثمار الوقفي

نجد جواز استثمار الأموال الوقفية ومشروعيتها في الأدلة الشرعية الكثيرة التي تقرر عدم تعطيل الأموال بالاكتناز، وهو واجب كفائي على الأمة بهدف تحقيق وفرة الأموال وتشغيل الأيدي، مما يحقق على الأقل حد الكفاية لأفراد المجتمع، وما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب (داغي، 2010، ص8). وبإعمال المقاصد الشرعية العامة التي تعود أساساً لحفظ الضروريات الخمس وهي الدين، النفس، النسل، العقل والمال، فإن مقصد حفظ المال لا يعني إلا تنميته وتثمينه بالطرق والوسائل الشرعية المختلفة حتى لا تأتي عليها الصدقات الواجبة فتأكلها (العياشي ، 1422، ص8).

وإضافة إلى هذه المبررات العامة فإن استثمار الأملاك الوقفية بشكل خاص يجد مبرراته في ما يلي:

- مجموع النصوص الشرعية ومقاصدها العامة والتي تشير إلى تنمية واستثمار أموال الوقف باعتباره أصل شرعي لا يجوز للأمة بمؤسساتها الوقفية أن تتركه، وقياسا على وجوب المحافظة على أموال اليتيم وتنميتها حتى لا تأكلها الزكاة (وهم فئة خاصة في المجتمع الاسلامي) يجب تنمية أموال الوقف باعتبارها مخصصة لمنفعة المسلمين عامة (سامي، 2005، ص54).
- امتداد جذور تنمية الأموال الوقفية إلى العصور الماضية، فهي مسألة قديمة تناولتها الدراسات الفقهية القديمة.
- انطلاقا من تعريف الوقف بأنه حبس الأصل وتسبيل الثمرة، فهو في حقيقته استثمار وعملية تنموية يقصد منها إضافة أرباح الى رأس المال لتكون المصاريف من الأرباح فقط وبقاء رأس المال محفوظا، كما أن تسبيل الثمرة في تعريف الوقف يقصد بها العمل بكل قوة على إدامة المنفعة المالية من الأصل الموقوف، وهو ما لا يتم إلا بأن تكون هذه الأصول الوقفية حقيقة ومالا قابلا للاستمرار وهو ما لا يتحقق إلا بالتنمية والاستثمار (سامي، 2005، ص67).
- مستجدات العصر التي فرضت الاهتمام بتنمية الأملاك الوقفية بما يتماشى ومتطلبات العصر.

1-2-1- مراحل تطور الاستثمار الوقفي في الجزائر

مر الاستثمار الوقفي في الجزائر من بعد الاستقلال إلى يومنا هذا بثلاث مراحل مهمة سنتطرق إليها بإيجاز لأنها ليست محور دراستنا وهي:

1-2-1- المرحلة الأولى

وتبدأ هذه المرحلة من الاستقلال إلى غاية صدور قانون الأوقاف رقم 91-10 في 27 أبريل 1991. وتنقسم هذه المرحلة الى فترتين:

• الفترة الأولى:

تمتد من الاستقلال إلى صدور قانون الاسرة الجزائري. ولعل أهم ما ميز هذه الفترة هو استحالة الحديث عن استثمار الأموال الوقفية، وذلك لعدم وجودها، بحكم أن النظام السياسي الجزائري استولى على ما تبقى من الأموال

الوقفية بإصدار قرار تأميم الأراضي، بالإضافة إلى طبيعة نظام الحكم السائد في تلك الفترة وهو النظام الاشتراكي.

• الفترة الثانية

تبدأ من صدور قانون الأسرة سنة 1984، تمتد الى صدور قانون الاوقاف سنة 1991، وقد تناول المشرع في قانون الأسرة بعض أحكام الوقف وذلك في المواد من 213 الى 220، ولم ينص على استثمار الأملاك الوقفية لأسباب كثيرة أهمها أن الوقف آنذاك لم يكن يتمتع بالشخصية المعنوية، إضافة إلى الأسباب سابقة الذكر.

1-2-2- المرحلة الثانية

تبدأ من صدور قانون الاوقاف سنة 1991 وتمتد الى غاية سنة 2001، وأهم ما ميز هذه الفترة نوجزه في النقاط التالية:

- هذا القانون صدر بعد تغيير نظام الحكم في الدولة الجزائرية، من نظام الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية، وذلك بعد صدور دستور سنة 1989.
- بدء اهتمام الدولة الجزائرية بالوقف واعتباره عاملاً أساسياً في التنمية والتكافل الاجتماعي.
- المشرع ذكر مادة واحدة حول استثمار الأملاك الوقفية وهي المادة 45 من القانون رقم 10/91 المتضمن قانون الاوقاف (" تنمى الأملاك الوقفية وتستثمر وفقاً لإرادة الواقف، وطبقاً لأحكام الشريعة الإسلامية في مجال الأوقاف، حسب كفاءات تحدد عن طريق التنظيم").
- تأخر صدور النصوص التنظيمية إلى غاية 01 ديسمبر 1998، حيث ذكر المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 381/98 المؤرخ في 01 ديسمبر 1998 صيغة واحدة للاستثمار وهي الإيجار، في الفصل الثالث بعنوان إيجار الاملاك الوقفية من المادة 22 الى المادة 30 من المرسوم.

1-2-3- المرحلة الثالثة

تبدأ من سنة 2001 وتمتد الى يومنا هذا، وذلك بصدور القانون رقم 07/01 في ماي 2001 المعدل والمتمم للقانون 10/91، وقد أولى المشرع في هذه المرحلة اهتماماً كبيراً بموضوع استثمار الأملاك الوقفية، حيث قام بتعديل المادة الأولى من قانون الأوقاف، واستحدث مجموعة من الصيغ بغية إحياء الوقف والاستفادة من هذه الأملاك واستغلالها في التنمية الوطنية والتكافل الاجتماعي واستحداث مناصب الشغل.

إن الشيء الملاحظ في هذا الشأن يتجلى فيكون مواد هذا القانون كسابقتها في القانون 91-10 تحيل في مجملها الى التنظيم، والذي يتطلب صدور مراسيم تنفيذية توضح الكيفيات التطبيقية وما يجب اتباعه لتنفيذ النصوص وتطبيقها، غير أن هذه المراسيم تأخرت كثيرا في الصدور، ما جعل تنفيذ هذه القوانين غير ممكن. وهو ما تجسد فعليا في مرور مدة 14 سنة كاملة على صدور القانون 01-07 المعدل والمتمم لقانون الأوقاف رقم 91-10 ليصدر المشرع المرسوم التنفيذي الأول في سنة 2014، وهو المرسوم التنفيذي رقم 70/14 والذي يحدد شروط وكيفيات إيجار الأراضي الوقفية المخصصة للفلاحة، ليليه بعد ذلك في سنة 2018 مرسوم تنفيذي ثاني، وهو المرسوم التنفيذي رقم 213/18 الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، وهو ما سنركز عليه الدراسة في المحور الثاني من هذا العمل، لنرى أهم ما تضمنه من أحكام بشأن الاستثمار الوقفي.

1-3-1- ضوابط الاستثمار الوقفي

يعتبر استثمار المال مقصدا شرعيا للحفاظ عليه، وهذا لا يتحقق إلا بناء على أعمال ومراعاة ضوابط معينة متى تمت مراعاتها تحققت الغاية من الاستثمار، وبما أن الاستثمار من طبيعته الربح والخسارة، وبما أن أموال الوقف أموال خيرية عامة ولها خصوصية معتبرة عند الفقهاء، حيث لا يجيزون التصرف فيها بالغبين وبأقل من أجر المثل، فإنه يشترط في استثمارها مراعاة بعض الضوابط الشرعية والاقتصادية، والتي نوردتها في ما يلي:

1-3-1- الضوابط الشرعية لاستثمار الأملاك العقارية الوقفية

يكتسي الجانب الشرعي في مجال استثمار الأملاك الوقفية أهمية خاصة، لذا نجد أن استثمار العقار الوقفي تحكمه مجموعة من الضوابط الشرعية وضعها فقهاء الشريعة الإسلامية لتلخص في ما يلي:

- أن يكون استثمار الوقف مشروعاً، ويكون ذلك بمطابقة عمليات الاستثمار لأحكام الشريعة الإسلامية. فلا يكون استثمار الأملاك الوقفية في مجالات محرمة شرعاً كالربا، حيث لا يجوز استثمارها في البنوك بفوائد لأنه محرم شرعاً وكبيرة من الكبائر (خطاب، 2013، صص 20-21). كما نجد المشرع الجزائري أخذ بالزامية مشروعية استثمار العقار الوقفي في المرسوم التنفيذي رقم 18-213، حيث نصت المادة 04 منه على أنه: " تهدف عمليات استغلال العقارات الوقفية لإنجاز مشاريع استثمارية، في مفهوم هذا المرسوم، إلى ضمان تثمين هذه الأملاك وتنميتها وفقاً لإرادة الواقف وطبقاً لمقاصد الشريعة الإسلامية في مجال الأوقاف وللتشريع المعمول بهما " .

- مراعاة فقه الأولويات؛ والذي يقصد به ترتيب المشروعات الاستثمارية المراد تمويلها من أموال الوقف وفقا لسلم الأولويات الإسلامية، بدءا بالضروريات فالحاجيات فالتحسينات.
- المحافظة على الأموال وتنميتها، وذلك بعدم تعريضها لدرجة عالية من المخاطر، والحصول على الضمانات اللازمة والمشروعة للتقليل من تلك المخاطر (عجيلة، 2011، صص320).
- تحقيق التوازن بين التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية، فهي ضرورة شرعية في المؤسسات الوقفية.
- توجيه الأموال نحو المشروعات الإقليمية البيئية المحيطة بالمؤسسة الوقفية، ثم الى الأقرب فالأقرب، حيث لا يجوز توجيهها إلى الدول الأجنبية والوطن الإسلامي في حاجة إليها.
- توثيق العملية الاستثمارية في عقود تفاديا لأي شك أو ريب أو نزاع، وقد نص المرسوم التنفيذي رقم 18-213 على إخضاع عقد استثمار العقار الوقفي إلى الشكل الرسمي، وذلك بإفراغ محتواه في عقد اداري (عجيلة، 2011، ص25).

1-3-2- الضوابط الاقتصادية لاستثمار الأملاك العقارية الوقفية

- تستلزم عملية استثمار الأملاك الوقفية توفر مجموعة من الضوابط الاقتصادية ينبغي مراعاتها، من أجل تحقيق أكبر قدر من الاستفادة منها وتجنبها المخاطر التي يحتمل أن تتعرض، لها نتناول أهمها في ما يلي:
- اختيار مجال الاستثمار الذي يؤمن الريح الأفضل والريح الأعلى، مع حسن اختيار الصيغة التي تتناسب مع الحفاظ على الوقف وحقوقه وأفضل الشروط له، على أساس تحقيق العائد الاقتصادي المرضي.
 - تحاشي الدخول في استثمارات هي مضمّنة للخسارة، فلا توضع الأموال الوقفية في مشاريع استثمارية إلا بعد دراسة الجدوى الاقتصادية من تلك المشاريع، ويجب عمل موازنة دقيقة بين المخاطر والأرباح، من خلال السعي الى تحقيق مستوى أعلى من الأرباح (خطاب، 2013، ص25).
 - تنويع المشاريع والمجالات التي تستثمر فيها أموال الوقف، واستبدال صيغته بما يناسب كل مال موقوف.

بناء على ما تقدم يمكننا القول بأن ضوابط استثمار الأملاك الوقفية هي عبارة عن خليط من القواعد الشرعية والقانونية والاقتصادية والفنية والمؤسسية والمحاسبية التي يجب على المؤسسة أو جهة الوقف الالتزام بها،

وأخذها بعين الاعتبار عند شروعها في استثمار ما لديها من أموال، بما خولها القانون من سلطة الإشراف عليها واستثمارها وإنفاق ريعها في وجوه الصرف المحددة سلفاً، تلك التي يلتزم بها قانون المؤسسة الوقفية في ضوء احترام شروط الواقفين.

2- شروط وكيفيات الاستثمار الوقفي وفقاً للمرسوم التنفيذي رقم 18-213

تتم عملية استغلال العقارات الوقفية الموجهة للاستثمار في منظور المرسوم التنفيذي 18-213 بموجب عقد إداري بين السلطة المكلفة بالأوقاف والمستثمر، وتهدف عملية استغلال هذا النوع من العقارات إلى ضمان تئمينها وتئمينتها وفقاً لإرادة الواقف، وطبقاً لمقاصد الشريعة الإسلامية في مجال الأوقاف، ويتم إعداد عقد الاستغلال بواسطة السلطة المكلفة بالأوقاف، ويخضع هذا العقد لإجراءات التسجيل والشهر العقاري، كما ينعقد بناء على مجموعة من الشروط والإجراءات القانونية، وكيفيات وصيغ تم ذكرها في هذا المرسوم، وهو ما سنفصل الحديث عنه في هذا المحور عبر النقاط التالية:

2-1- شروط استثمار الأملاك العقارية الوقفية طبقاً للمرسوم التنفيذي 18-213

انحصر الاستثمار الوقفي في السابق على صيغة الإيجار، وكان بأثمان رمزية ما جعله لا يعود بإيرادات معتبرة على الصندوق المركزي للأوقاف، كما أن هناك نسبة كبيرة من الأصول الوقفية عاطلة عن الإنتاج، وهو ما دفع بالمشروع إلى إصدار المرسوم التنفيذي رقم 18-213 تطبيقاً للمادة 26 مكرر من قانون الأوقاف، التي تمنح للسلطة المكلفة بالأوقاف حق إبرام عقود في إطار تنمية واستثمار الأملاك العقارية الوقفية، وقد أراد المشروع بإصداره لهذا المرسوم ضمان تئمين الأملاك العقارية الوقفية وتئمينتها، حيث يشكل هذا المرسوم منعطفاً هاماً في حركة الأوقاف بالجزائر، لأنه سيساهم في دعم الخزينة العمومية وتخفيف العبء عليها، عن طريق فتح المجال للخواص في استثمار الأملاك الوقفية من خلال أسلوب الصفقات العمومية وتمويل استثماراتهم، مع تحقيق عائد ثابت للخزينة العمومية وهو ما يتفق مع توجه بعض الفقهاء الذين يعتبرون أن الوقف هو نفسه الاستثمار.

وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 18-213 الضوابط والشروط القانونية لسير عملية استثمار واستغلال الوقف العقاري، ومن خلال استقراء نصوص مواده يمكننا استخلاصها في ما يلي:

2-1-1- الشروط المتعلقة بالعقار

يجب أن يكون الاستثمار في العقار الحضري، أي على الأراضي الواقعة في القطاعات المعمرة أو القابلة للتعمير كما هو محدد في أدوات التهيئة والتعمير المنصوص عليها في القانون رقم 90-29 المتضمن التهيئة والتعمير. وانطلاقا من ذلك فإن العقارات الوقفية التي تكون محلا للاستثمار عليها لا تخرج عن الأصناف التي جاءت في نص المادة 7 من المرسوم التنفيذي وهي:

- الأراضي غير المبنية الموجهة لاستقبال المشاريع الاستثمارية.
 - العقارات المبنية الجاهزة لاستقبال المشاريع الاستثمارية.
 - العقارات التي تحتاج الى إعادة تهيئة أو توسعة أو إدخال تحسينات عليها، أو هدم بغرض إعادة البناء أو تغيير في استعمالها الاولي لاستقبال المشاريع الاستثمارية، وفي جميع الحالات تدمج مرافق المشروع الاستثماري ضمن العقارات الوقفية العامة.
- و تستثنى من مجال تطبيق هذا المرسوم الأملاك الوقفية العامة ذات الطابع الفلاحي، والتي تخضع لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 14-70، التي تستغل عن طريق الإيجار.

2-1-2- الشروط المتعلقة بالمستثمر

حيث يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي يخضع للقانون الجزائري الترشح للاستفادة من العقارات الوقفية الموجهة للاستثمار قصد استغلالها، ويفهم من هذا أن الاستثمار مفتوح أيضا للأجانب إذا كانوا خاضعين للقانون الجزائري وفق ما يقرره القانون المدني، هذا ويشترط في كل شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص يرغب في الاستثمار أن يثبت موطنه أكيدا، ويكون يتمتع بكل حقوقه المدنية.

2-1-3- الشروط المتعلقة بالمشروع الاستثماري

- أن يكون المشروع الاستثماري وفقا لإرادة الواقف وطبقا لمقاصد الشريعة الإسلامية في مجال الوقف، وهو ما نصت عليه المادة 4 من المرسوم التنفيذي محل الدراسة: " تهدف عملية استغلال العقارات الوقفية في مفهوم هذا المرسوم إلى ضمان تامين هذه الأملاك وتنميتها وفقا لإرادة الواقف، وطبقا لمقاصد الشريعة الإسلامية في مجال الأوقاف، وللتشريع والتنظيم المعمول بهما "، نظرا لأن الوقف قرية لله عز وجل، وبالتالي فإن الجانب الشرعي من أحكامه يكتسب أهمية خاصة سواء في استثمار أعيانه أو إدارة أمواله أو صرف غلته، ولذلك فإنه من الضروري لمؤسسة الوقف أن تراعي الضوابط الشرعية في كافة جوانبه خاصة في العملية الاستثمارية، وتتمثل أهم الضوابط التي ينبغي الالتزام بها في هذه العملية في ما يلي :

- تحقيق المصلحة في إعمار الوقف، أو على الأقل أن يغلب على الظن تحقق هذه المصلحة.
- أن يصدر قرار تعميم وتمويل أو استثمار ممن له النظارة على الوقف.
- مراعاة أمانة القائم على الإعمار، إذ لا بد من التحري الدقيق لأمانة القائمين على الأوقاف، ضمانا للتصرف السليم والنزاهة في الإعمار.
- ألا يخالف الإعمار الوقفي نص الواقف الصريح.
- يجب أن يكون المشروع الاستثماري مطابقا لأدوات التهيئة والتعمير، أو القواعد العامة للتعمير في حالة غيابها، وقواعد النظافة وحماية البيئة، وإذا كان المشروع سيقام في مناطق التراث الثقافي فيجب على المستثمر احترام أحكام القانون رقم 98-04 المتعلق بالتراث الثقافي ومخططات تهيئة المواقع الأثرية.
- يجب ألا يخل المشروع بأي حال من الأحوال بقواعد الأمن والنظام العام والسكينة والصحة العموميتين.

وتجدر الإشارة إلى أن مدة عقد الاستغلال تكون كحد أدنى خمسة عشرة (15) سنة، وأقصاها ثلاثون (30) سنة قابلة للتجديد، على أساس المردودية الاقتصادية للمشروع الاستثماري، ويتم التجديد لفائدة المستثمر أو لذوي حقوقه، ويلتزم المستثمر المستغل للعقار الوقفي بتسديد خلال مرحلة الإنجاز بدل إيجار سنوي، ابتداء من تاريخ التوقيع على العقد، وتحدد قيمة الإيجار وفقا لمقتضيات السوق العقارية، كما يقوم خلال مرحلة الاستغلال بتسديد نسبة مئوية من رقم الأعمال، تتراوح هذه النسبة بين 1% إلى 8% على أساس المردودية الاقتصادية للاستثمار والأثر الإيجابي المترتب على التنمية المحلية، تسدد هذه المستحقات المالية إلى خزينة الأوقاف.

كما أنه تختص السلطة المكلفة بالأوقاف ممثلة في وزير الشؤون الدينية والأوقاف بعملية مباشرة الاجراءات ذات الصلة باستغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ويتم استغلال العقارات الوقفية إما عن طريق تقديم عروض، أو عن طريق التراضي وهما الصيغتان اللتان تتم بهما عملية استغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية وفق ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 18-213، وهذا ما سنتكلم عنه في النقطة الثانية من هذا المحور.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن عقد استغلال العقارات الوقفية كغيره من العقود يتطلب انعقاده بالإضافة الى الشروط سابقة الذكر توافر أركان العقد، وهذا حتى ينشأ صحيحا ويرتب آثاره القانونية، وتتمثل هذه الأركان خاصة في ركن التراضي والذي يكون في عقد استغلال العقارات الوقفية الموجهة للاستثمار بين السلطة المكلفة بالأوقاف والمستثمر، ويخضع للقواعد العامة في الأهلية، أما محله فهو يتكون من 3 عناصر هي العين الموقوفة المستغلة، مدة الاستغلال، الأجرة، بالإضافة إلى ركن الشكلية حيث يعد هذا العقد من العقود الشكلية التي أوجب المشرع إفراغها في الشكل الرسمي كما سنرى فيما بعد.

وتقديم ملف حسب ما حددته المادة 6 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم، ويترتب على إيداع العرض في الآجال المحددة، قبول المتعهد البنود والأعباء المذكورة في دفتر الشروط.

- تتولى لجنة فتح وتقييم العروض المتعلقة باستغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، التي تحدث على مستوى كل ولاية، فتح العروض المقدمة من قبل المترشحين للاستثمار، وكذا دراستها وتقييمها على مرحلتين: الانتقاء الأولي والانتقاء النهائي.

- تقوم اللجنة في مرحلة التقييم الأولي بإثبات صحة التسجيل وإعداد قائمة المستثمرين حسب ترتيب تاريخ وصول العروض، ثم بعد ذلك تأتي مرحلة فتح العروض وتقييمها وتحليلها تقنيا وماليا، ويكون ذلك على أساس المعايير والقواعد المعمول بها في مجال الاستثمار، مع مراعاة انسجام طبيعة المشروع مع خريطة الاستثمار الولايتية.

- على إثر الانتقاء الأولي تقوم اللجنة بدعوة المستثمرين الثلاثة الأوائل الذين تم انتقاؤهم كتابيا لاستكمال ملفاتهم.

- يتم الانتقاء النهائي للمستثمر الذي تم اختياره من قبل اللجنة، على أساس نتائج دراسة الجدوى التقنية الاقتصادية لأفضل عرض التي تطلبها اللجنة، في أجل يضبط حسب طبيعة المشروع من طرفها، قبل الانتقاء النهائي للمستثمر.

- يحرر محضر تقييم العروض بعد التوقيع عليه من قبل رئيس وأعضاء اللجنة، ويرفع الى وزير الشؤون الدينية والأوقاف الذي يرخص باستغلال العقار الوقفي الموجه لإنجاز المشروع الاستثماري بموجب قرار، يبلغ إلى الوالي المختص إقليميا في نسختين، وتبلغ نسخة أصلية من قرار الترخيص بالاستغلال للمستثمر عن طريق الوالي.

- بعد ذلك يتم إبرام عقد الاستثمار بين مدير الشؤون الدينية والأوقاف للولاية والمستثمر المستفيد، الذي يتوج بإعداد دفتر شروط يحدد وفق النموذج المرفق بالمرسوم التنفيذي 18-213، يبرم عقد الاستثمار لمدة أدياها خمس عشرة سنة وأقصاها ثلاثون سنة قابلة للتجديد على اساس المرودية الاقتصادية للاستثمار، تسري ابتداء من تاريخ التوقيع على العقد ويتم تجديد العقد ضمنيا لفائدة المستثمر المستفيد أو لذوي حقوقه، إلا إذا عبر عن رغبته في عدم التجديد كتابيا سنة قبل انتهاء مدة العقد، ويمكن بمناسبة تجديد العقد مراجعة بنوده لاسيما الأحكام المالية منها تحقيقا لمصلحة الوقف، وتجدر الإشارة إلى أن هذا العقد يخضع لإجراءات التسجيل والشهر العقاري.

2-2-2- صيغة التراضي

إن استغلال العقارات الوقفية العامة الموجهة للاستثمار عن طريق التراضي يعد استثناء عن القاعدة العامة والمتمثلة في أسلوب تقديم العروض، ويقصد بصيغة التراضي بأنه "إجراء تخصيص صفقة لمعامل متعاقد واحد دون الدعوة للمنافسة"، حسب المادة 41 من المرسوم الرئاسي 15-247 السالف الذكر، مع العلم أن المشرع الجزائري لم يعرف صيغة التراضي في المرسوم التنفيذي 18-213، بل اكتفى بذكر الحالات التي يتم على أساسها اعتماد صيغة التراضي في إبرام العقد.

أ- حالات اللجوء إلى الاستغلال عن طريق التراضي

يتم اللجوء إلى صيغة التراضي في حالتين، حالة عدم جدوى طلب العروض، وفي حالة التراضي بصفة استثنائية.

- حالة عدم جدوى إبرام العقد عن طريق تقديم العروض

طبقا لنص المادة 20 من المرسوم التنفيذي 18-213 يتم اعتماد أسلوب التراضي بعد استيفاء تنظيم عمليتين متتاليتين عن طريق تقديم العروض، وينقرر عدم جدوى إبرام العقد عن طريق تقديم العروض إذا أثبتت عدم الجدوى بالنسبة للمعايير والقواعد المعمول بها في مجال الاستثمار.

وبالرجوع إلى قانون الاستثمار رقم 16-09، وبتفحص أحكامه يتضح أن المشرع ربط معايير وقواعد عدم جودة المشاريع بضابط مفاده "الأثر الاقتصادي للمشروع الاستثماري"، وأحال تحديد تلك المعايير التي يستجيب معها المشروع الاستثماري لهذا الضابط، إلى التنظيم الذي لم يصدر لحد الساعة (بوشنافة، 2019، ص1496).

- حالة التراضي بصفة استثنائية

حسب نص المادة 21 من المرسوم 18-213 يتم اللجوء لصيغة التراضي بصفة استثنائية عندما يتعلق الأمر بتشجيع مشاريع استثمارية ذات أهمية ومردودية كبرى للأموال الوقفية، أو ذات بعد وطني، كتلك المشاريع الاستثمارية التي تمكّن مختلف شرائح المجتمع عبر القطر الوطني من الاستفادة منها، أو تلك التي تحقق قيمة مضافة عالية في الجانب الاجتماعي، كإنجاز مشروع استثماري يساهم في استحداث مناصب شغل، أو يساهم في تنمية المناطق المعزولة. كما يمكن منح الاستغلال بالتراضي لفائدة الشباب المتحصل على مؤهلات علمية

ومهنية، على عقارات وقفية تتناسب مع إنجاز مشاريع استثمارية مصغرة، وهذا وفقا لنص المادة 21 فقرة 2 من المرسوم.

ب- إجراءات إبرام العقد بصيغة التراضي

تضمّن المرسوم التنفيذي 18-213 نموذج دفتر شروط منح العقارات الوقفية العامة للاستثمار عن طريق التراضي، الذي بين كفاءات وإجراءات إبرام العقد بالتراضي وهي:

- يقوم المستثمر بإيداع ملف يحتوي على الوثائق المحددة بموجب المادة 04 من دفتر الشروط الوارد في الملحق الثاني من ذات المرسوم، ويشترط أن يثبت يسره على الوفاء ماليا، غير أنه يستثنى من شرط إثبات اليسر فئة الشباب الحاصلين على مؤهلات علمية أو مهنية، شريطة تقديم المساهمة المالية كضمان.

- تقديم دراسة جدوى تقنية اقتصادية يثبت فيها مردودية المشروع وأهميته للأوقاف.
- تقوم اللجنة الولائية لفتح وتقييم العروض بدراسة الملف وإعداد محضر ليرفع الملف كاملا الى وزير الشؤون الدينية والأوقاف الذي يصدر قرارا بترخيص استغلال العقار الوقفي العام الموجه للاستثمار.
- يبلغ القرار إلى الوالي المختص إقليميا في نسختين، ليقوم بتبليغ المستثمر بقرار الترخيص في نسخة أصلية.
- إعداد عقد يوقع عليه المدير الولائي للشؤون الدينية والأوقاف والمستثمر.

ويعد إتمام كل الإجراءات المطلوبة يخضع هذا العقد للتوثيق وذلك بإفراغه في الشكل الرسمي عن طريق تسجيله لدى مصلحة الضرائب الواقع في دائرة اختصاصها العقار (غازي، 2019، ص67)، وبعدها يتم إشهاره لدى المحافظة العقارية .

خاتمة

من خلال دراستنا لموضوع الاستثمار الوقفي في الجزائر تبين لنا مدى اهتمام المشرع الجزائري بالاستثمار في مجال العقار الوقفي، على اعتباره أحد أهم البدائل الاقتصادية الفعالة في المساهمة بدفع عجلة التنمية الاقتصادية، خاصة في الآونة الأخيرة التي تشهدها الجزائر.

وعلى هذا الأساس حاول المشرع الجزائري تدارك النقائص والغموض الذي اكتنف الصيغ الاستثمارية السابقة الخاصة باستغلال واستثمار الأملاك الوقفية، من خلال انتهاجه لتوجه جديد يتلاءم وطبيعة العقار الوقفي، بعدم إخضاعه للقواعد العامة في إيجار الأوقاف، وهو ما تم تكريسه بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 18-213 المتضمن شروط وكيفيات استغلال العقارات الوقفية الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، الذي حمل في طياته أحكاما تفصيلية أرست لأول مرة شروطا موضوعية وكيفيات إجرائية مغايرة عن سابقتها.

ومن خلال استقرائنا لأحكام هذا المرسوم استطعنا الخروج بالنتائج والملاحظات والاقتراحات التالية:

- إن المشرع من خلال هذا المرسوم فتح باب الاستثمار للخوادم من أجل المساهمة بأموالهم في تنمية قطاع الأوقاف في الجزائر، من خلال صفقات استثمارية تخص العقارات الوقفية، حيث ركز هذه المرة على معيار المردودية الاقتصادية لاستثمار الأملاك الوقفية والجدوى الاقتصادية من إبرام عقود استغلالها، بغية استغلال الأملاك الوقفية أحسن استغلال يرجى من خلاله المحافظة على الثروة الوقفية من جهة، ومن جهة أخرى تنمية هذه الثروة تنمية تكون لها آثار إيجابية على الاقتصاد الوطني.
- الشراكة مع القطاع الخاص من شأنها المساهمة في النهوض بالمؤسسة الوقفية في الجزائر، وذلك من خلال تقديم التمويل أو الدعم المادي للمؤسسة الوقفية، بالإضافة إلى تنويع المشاريع الاستثمارية الوقفية، من خلال الاستثمار في مجالات ذات أهمية كبرى ومردودية اقتصادية واجتماعية أكبر مثل تمويل مشاريع البنية التحتية (الطرق، السكن)، والاستثمار في المجال الصحي كبناء مستشفيات ووقفية خاصة لمعالجة بعض الأمراض المستعصية، وترقية البحث العلمي من خلال بناء جامعات ومراكز بحث متطورة.
- حاول المشرع من خلال هذا المرسوم التخلي عن عقيدته التشريعية المتمثلة في الاعتماد على صيغة الإيجار كصيغة وحيدة لاستثمار الأملاك الوقفية، إدراكا منه أن الوقف لم يعد مجرد تعامل ديني أو سلوك اجتماعي محصور في الصدقة الجارية أو المساجد والمقابر فقط، بل هو نظام اقتصادي واجتماعي شامل لمختلف نواحي الحياة الاقتصادية.

- منح هذا المرسوم الأولوية للشباب في الاستثمار الوقفي، لكنه لم يوضح الضوابط التي يعتمد عليها في تبرير هذه المفاضلة.
- ما يمكن ملاحظته أيضا هو افتقار المنظومة البنكية الجزائرية إلى بنوك إسلامية تهتم وتدعم صيغ الاستثمار الوقفي، حيث أنه لو كان هناك صندوق وطني خاص بالأوقاف في صورة مصرف أو بنك أو مؤسسة مانحة، لثم توجيه نسب الأرباح في صورة عوائد استثمارية ومدخرات يعاد تدويرها في شكل صيغ تمويلية ومشاريع استثمارية لتمويل مشروعات عامة ذات طابع تنموي، تخدم عملية الاستثمار في الوقف وتنمية عوائده، وبالنتيجة الحفاظ على الأموال وضمان توزيع العوائد والأرباح واستدامة الانتفاع بالريع الوقفي، ما يوجب النظر في هذه النقطة وتداركها.
- انعدام الأساليب والاجراءات الرقابية التي تسمح بتقييم ونجاح العملية الاستثمارية، ما يمنع التعامل بالمرونة اللازمة التي يتطلبها التطبيق الميداني للصيغ الاستثمارية.

المراجع

1. بوشنافة جمال ، ياسين العميري، (2019)، الطبيعة القانونية لعقد استغلال العقارات الوقفية الموجهة للاستثمار، دراسة في المرسوم التنفيذي لسنة 2018، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي مجلد 10، عدد 02.
2. خطاب حسن السيد حامد ، (2013)، ضوابط استثمار الوقف في الفقه الإسلامي، أبحاث المؤتمر الدولي الرابع للأوقاف بعنوان: "نحو استراتيجية تكاملية للنهوض بالوقف الإسلامي"، الجزء الأول، المملكة العربية السعودية.
3. داغي علي محي الدين القرّة ، (د ت)، استثمار الوقف وطرقه القديمة والحديثة، بحث مقدم للدورة العشرين للمجلس الاوروبي للإفتاء والبحوث، اسطنبول، في الفترة من 24 الى 27 يونيو 2010.
4. سامي الاصلاحات، (2005)، مرتكزات أصولية في فهم طبيعة الوقف التنموية والاستثمارية، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد الإسلامي، العدد الثاني.
5. شوقي أحمد دنيا، (1984)، تمويل التنمية في الاقتصاد الإسلامي، مؤسسة الرسالة، بيروت.
6. عجيلة محمد ، مصطفى بن نوي، مصطفى عبد النبي، استثمار الأوقاف وضوابطه الشرعية مع الإشارة لحالة الجزائر، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، العدد 12.

7. العياشي الصادق فداد، تنمية موارد الوقف، بحث مقدم لمؤتمر الأوقاف الأول في المملكة العربية السعودية، نظّمته جامعة أم القرى بالتعاون مع وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد في مكة المكرمة، عام 1422.

8. غازي خديجة، (2019)، النظام القانوني لإيجار الأملاك الوقفية العامة في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.

9. اليوسف أحمد بن عبد الله بن محمد ، (2013)، الاستثمار الوقفي بين استثمارات الأعيان والأصول واستثمارات الربيع، أبحاث المؤتمر الدولي الرابع للأوقاف بعنوان: "تحو استراتيجية تكاملية للنهوض بالوقف الإسلامي"، الجزء الأول، المملكة العربية السعودية.

المراسيم والقوانين:

10. القانون رقم 11/84، المؤرخ في 09 يونيو 1984، المعدل والمتمم، المتضمن قانون الاسرة الجزائري، الجريدة الرسمية العدد 24، الصادرة بتاريخ 12 يونيو.

11. القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، الجريدة الرسمية العدد 52، صادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم.

12. القانون رقم 91-10، المؤرخ في 04/27، المتضمن قانون الأوقاف الجريدة الرسمية العدد 21، الصادرة في 1991.

13. القانون رقم 98-، المتعلق بحماية التراث الثقافي، مؤرخ في 15 يونيو 1998، الجريدة الرسمية عدد 44، الصادرة في 17 يونيو.

14. المرسوم التنفيذي رقم 14-70 المؤرخ في 10 فيفري 2014، الذي يحدد شروط وكيفيات إيجار الأراضي الوقفية المخصصة للفلاحة، الجريدة الرسمية العدد 09، الصادرة بتاريخ 20 فيفري 2014.

15. المرسوم التنفيذي رقم 98-381، المؤرخ في 01 ديسمبر 1998، الذي يحدد شروط إدارة الأملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وكيفيات ذلك،

16. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر.