

الأملاك الوقفية في الجزائر^٦

مقدمة:

ما من شك أن لتاريخ الحضارة الإسلامية رصيد هائل من القيم والمفاهيم الأخلاقية والفكرية.

ولا شك أن الاستغلال الأمثل لهذا المخزون من شأنه المساهمة بصفة فاعلة في نهضة الأمة من جديد، وإعادة بناء صرحها وتعزيز قدرتها حاضراً ومستقبلاً.

والضرورة تقضي باستخدام هذا المخزون لتسخير الطاقات والخبرات المعتبرة التي يتوفر عليها العالم الإسلامي لتتسق ولغة العصر، وتوافق مفروضات الواقع الاجتماعي والاقتصادي ومتطلباته.

وإذا كان الإسلام قد قدم نماذج، ولا يزال، في ضبط مختلف أوجه حياة الأفراد والجماعات وتسييرها، معتنياً بصفة أساسية بالتنمية الفعلية للفرد والموارد، صاقلاً لطرق التفكير وأنماطه، فقد أوجد الإسلام لذلك العديد من المؤسسات الخيرية والاجتماعية والتربوية، ومن تلك المؤسسات الوقف، بل هو أهمها وأكثرها تفرداً في تاريخ المجتمعات الإسلامية.

وإذا كان الوقف نظاماً عرفته المجتمعات الإنسانية قديمها وحديثها وطورته لدرجة أثبتت مكانته الناجعة كوسيلة للتنمية الاجتماعية، فقد ظل الوقف منذ ظهور الإسلام سمة من سمات الأمة الإسلامية ومظهراً من مظاهر حضارتها، فاهتمت به الدول من حيث تعظيم موارده والمحافظة عليه من الاندثار والزوال.

^٦ ورقة عمل باسم مديرية الأوقاف - وزارة الشؤون الدينية (الجزائر)، قدمت إلى ندوة تطوير الأوقاف الإسلامية وتنميتها التي نظمها المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب التابع للبنك الإسلامي للتنمية، في نواكشوط في عام ١٤١٨هـ - (٢٠٠٠م).

نبذة تاريخية عن الأوقاف في الجزائر

عرفت الأوقاف في الجزائر كمؤسسة اجتماعية دينية عريقة في الفترة الإسلامية التي سبقت مجيء الأتراك إلى الحكم واستمرت في الانتشار والتوسع طيلة الفترة العثمانية، واكتسبت أهمية كبيرة خاصة في أواخر العهد العثماني وبداية الاحتلال الفرنسي واستحوذت على نسبة كبيرة من الممتلكات داخل المدن وخارجها مشكلة بذلك نظاماً قائماً بذاته.

وقد تميزت الفترة العثمانية بتكاثر ملحوظ وانتشار واسع للأوقاف في مختلف أنحاء البلاد وذلك بفعل الظروف التي عرفتھا الجزائر منذ أواخر القرن الخامس عشر وحتى مستهل القرن التاسع عشر الميلادي، وتلك حقبة اتصفت بازدياد نفوذ الطرق والزوايا، وتعمق الروح الدينية لدى السكان الذين وجدوا في الأوقاف أحسن وسيلة وخير عزاء أمام مظالم الحكام وانعدام الأمن وهجمات الأساطيل الأوربية على السواحل وتكرار الكوارث الطبيعية، في الوقت الذي رأى فيه الحكام الأتراك أن خير وسيلة لتأكيد نفوذهم واستمرار حكمهم تكمن في تعزيز الرابطة الروحية مع بقية السكان، وذلك بإظهار الورع ووقف الأملاك على عمل البر تقرباً إلى الله تعالى.

ثم كثرت الأوقاف وانتشرت خاصة في أواخر القرن الثامن عشر الميلادي حتى أصبحت تستحوذ على مساحات واسعة من الممتلكات داخل المدن وخارجها حيث قدر بعض المؤرخين نسبتھا بثلاثي الأملاك الحضرية والريفية، ومن ثم أخضعت الأوقاف إلى تنظيمات خاصة محكمة بهدف ضبط مواردها، وإخضاع ريعھا للتسجيل في دفاتر خاصة. والملاحظ أن تلك التنظيمات قد اتخذت شكل إدارة محلية مميزة، وجهاز إداري مستقل محدد الصلاحيات يتميز بمهارة المشرفين عليه.^٧

ولعل ما عرفته الأوقاف من تطور وتوسع في الفترة العثمانية كفيل بأن يجعل المرء يطلق على تلك المرحلة من تاريخ الوقف في الجزائر مرحلة

^٧ راجع: صالح حربي، الجزائر والأصالة النورية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع (الجزائر)، بدون تاريخ، ص ١٧١.

الازدهار الوقفي، إذ بلغت الممتلكات الوقفية أوج عظمتها، وشكلت نظاماً وافراً الإسهام في تلبية حاجات المجتمع. غير أن هذا الكم الهائل من الممتلكات سرعان ما امتدت إليه يد المحتل وعملت على تطويقه وإنهائه. ومما يدعو إلى الدهشة أن كارل ماركس عند زيارته الجزائر عام ١٨٨٢م كتب في مذكراته أن "المؤسسة الوقفية في الجزائر كانت تملك ثلاثة ملايين هكتار من الأراضي الزراعية"^٨، الأمر الذي يثير التساؤل عن كيفية اختفاء تلك الممتلكات!

إن سياسة الاستعمار الفرنسي الرامية إلى هدم ما بنته مؤسسة الوقف كانت لها دوافعها ومسوغاتها إذ وجدت في نظام الوقف إحدى العراقيل الحائلة دون سياسات التوسع الاستيطاني التي كانت تسعى إلى التمكين لها، و تنافس المبادئ الاقتصادية التي تروج لها، حيث إن الوقف في حد ذاته جهاز إداري ومؤسسة اقتصادية فعالة تحول دون المساس بالمقومات الاقتصادية والعلاقات الاجتماعية للجزائريين.

ولذا فقد عملت الإدارة الفرنسية جاهدة على إصدار العديد من القرارات والمراسيم التي تنص جميعها على رفع الحصانة عن الأملاك الوقفية وذلك بهدف إدخال هذه الأملاك في نطاق التعامل التجاري، والتبادل العقاري كي يسهل على المستوطنين امتلاكها والتحكم فيها.

وقد كان أول قرار فرنسي يتعلق بالأوقاف هو القرار الصادر في سبتمبر من عام ١٨٣٠م الذي يحدد ملكية الدولة، وقد تضمن بنوداً تنص على أن للسلطات العسكرية الفرنسية الحق في الاستحواذ على أملاك الحكام الأتراك السابقين والكراغلة (من القبائل القديمة في الجزائر)، وبعض الحضر، فكان بذلك انتهاكاً صريحاً للبند الخامس من اتفاقية تسليم الجزائر. ثم تلا هذا القرار مرسوم ديسمبر ١٨٣٠م الذي خول للأوربيين امتلاك الأوقاف ويعتبر هذا المرسوم بداية خطة تكتيكية، و فاتحة مرحلة انتقالية لتصفية الأوقاف استمرت خمس سنوات وانتهت بسيطرة الإدارة الفرنسية على الأملاك الوقفية.

^٨ انظر: عبد الله الصيد، الأوقاف الإسلامية واقعها وآفاقها، بحث تخرج في المدرسة العليا للنجارة (الجزائر)، ١٩٩٠م، ص ٣٥.

وتمكنت الإدارة الفرنسية من فرض رقابتها الفعلية على الأوقاف، وشكلت لجنة لتسييرها تتألف من الوكلاء المسلمين، برئاسة المقتصد المدني الفرنسي الذي أصبح يتصرف بكل حرية في ألفي وقف، موزعة على مائتي مؤسسة خيرية.

وبمقتضى هذا الإشراف الفعلي على الأوقاف صدر قرار آخر في أكتوبر ١٨٤٤م ينص بصريح العبارة على أن الوقف لم يعد يتمتع بالحصانة، وأنه بحكم هذا القرار أصبح يخضع لأحكام المعاملات المتعلقة بالأموال العقارية، وهذا ما أدى إلى الاستيلاء على الكثير من الأراضي الموقوفة التي كانت تشكل نصف الأراضي الزراعية الواقعة بضواحي المدن الجزائرية الكبرى، وبالتالي تناقصت هذه الممتلكات وقلت عوائدها، فبعد أن كانت تقدر قبل الاحتلال بـ ٥٥٠ أصبحت لا تتجاوز ٢٩٣ وقفاً، وتلاه مرسوم أكتوبر ١٨٦٨م الذي أخضع الأوقاف لقوانين الملكية العقارية المطبقة في فرنسا وسمح لبعض اليهود والمسلمين بامتلاكها وتوارثها.

وعند بزوغ فجر السيادة الوطنية، ونتيجة للفراغ القانوني الذي واجهته الدولة الجزائرية آنذاك، صدر أمر في ديسمبر ١٩٦٢م يمدد سريان القوانين الفرنسية في الجزائر ما عدا تلك التي تمس بالسيادة الوطنية، وعندئذ لم تهتم الدولة برعاية الأوقاف المتبقية وصيانتها وحمايتها، بل استمر العمل بالقانون الفرنسي في تسيير الأملاك الوقفية، فلم تكتسب الأوقاف الشرعية الإدارية اللازمة للقيام بدورها الحضاري والتموي على الساحة الاقتصادية والاجتماعية، بل أن القوانين المتعلقة بالأملاك الوقفية آنذاك حصرت دور الأوقاف في ميادين محدودة، ومجالات ضيقة، مثل رعاية دور العبادة والكتاتيب وما إلى ذلك.

وكمحاولة لتدارك الموقف صدر مرسوم في سبتمبر ١٩٦٤م يتضمن نظام الأملاك الحسبية العامة باقتراح من وزير الأوقاف لكنه لم يعرف التطبيق الميداني فبقي على حاله.

وفي نوفمبر ١٩٧١م صدر مرسوم الثورة الزراعية. وبالرغم من أن هذا المرسوم قد استثنى الأراضي الموقوفة من التأمين إلا أن تطبيق ذلك لم يكن عند حسن الظن حيث أدرجت معظم الأراضي الوقفية ضمن الثورة الزراعية. ثم أعقب ذلك صدور قانون الأسرة في يونيو ١٩٨٤م ولم يأت بجديد هو الآخر فيما يخص الأملاك الوقفية، بل اقتصر على تحديد مفاهيم عامة للوقف وذلك في باب الخامس.

إن الإهمال الذي تعرضت له الأملاك الموقوفة في الجانب التشريعي قبل الاستقلال وبعده كان له أثر سلبي بالغ على استمرارية هذه الممتلكات، فتعرض معظمها للاندثار خاصة العقارات بسبب تقادمها وعدم صيانتها، وضاعت معظم الوثائق والعقود الخاصة بالأملاك الوقفية، وتوقفت عملية الحبس.

ولم تكن الانطلاقة الفعلية في حماية الممتلكات الوقفية وإصلاح حالها إلا بصور دستور ١٩٨٩م الذي نص في المادة ٤٩ منه على أن "الأملاك الوقفية وأملاك الجمعيات الخيرية معترف بها، ويحمي القانون تخصيصها" فأصبحت الأملاك الوقفية بدءاً من ذلك الوقت تتمتع بالحماية القانونية الدستورية.

الهيكل الإداري والتنظيمي لتسيير الأوقاف في الجزائر

يتم تسيير الأوقاف العامة من خلال مديرية الأوقاف التي أنشئت بموجب المرسوم الصادر في مايو ١٩٨٦م والمتضمن هيكل الوزارة تحت مسمى "مديرية الشعائر الدينية والأملاك الوقفية". وعند صدور دستور ١٩٨٩م الذي نص كما أسلفنا على حماية الأملاك الوقفية، عدل اسم المديرية بمرسوم تنفيذي صدر في ١٩٨٩م لتصبح "مديرية الأوقاف والشعائر الدينية".

وتجدر الإشارة إلى أن مهام هذه المديرية انحصرت في مهام المديرية الفرعية للأوقاف التي كانت تتولى مهمة التسيير الإداري والمالي للأوقاف في ٤٨ ولاية من خلال موظفين معينين لتسيير الأوقاف على مستوى نظارات الشؤون الدينية (المديريات الولائية للشؤون الدينية).

وازدادت نشاطات الأوقاف بعد صدور قانون أبريل ١٩٩٢م من خلال ملف استرجاع الأملاك الوقفية والأراضي المؤممة في إطار الثورة الزراعية. والمنشور الوزاري المشترك الصادر في يناير ١٩٩٢م عن وزارتي الشؤون الدينية والفلاحة الذي حدد كيفية تطبيق مواد القانون المذكور المتعلقة باسترجاع الأوقاف المؤممة.

ثم استقلت الأوقاف بمديرية قائمة بذاتها هي "مديرية الأوقاف"، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي الصادر في ديسمبر ١٩٩٤م، والذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الدينية لتضم مديريتين فرعيتين هما:

- المديرية الفرعية للدراسات التقنية والمنازعات.
- المديرية الفرعية لاستثمار الأملاك الوقفية.

وأصبحت تبعاً لذلك وزارة الشؤون الدينية هي الجهة المسيرة المباشرة للوقف العام (الخيري) بوصفها الوصي القانوني على الأوقاف العامة. بينما الوقف الخاص (الذري) يسير مباشرة من قبل المستفيدين من ريعه ، ولا دخل للوزارة فيه سوى متابعته حتى لا يزول، أو دخولها كطرف لتسوية النزاع بين المختصين حوله، مع أن الوقف الذري بطبعه خيري في المال.

إن النهوض بالوقف في الجزائر كي يؤدي الغرض الذي أنشئ من أجله أمر حظي بقدر كبير من اهتمام المشرع الجزائري، حيث أعطى دستور ١٩٨٩م كما ذكرنا الحماية الدستورية للوقف، وأكدها دستور ١٩٩٦م المعدل. وتلا ذلك صدور سلسلة من القوانين الداعمة لمكانة الوقف، مثل قانون التوجيه العقاري الذي يؤكد استقلالية الملكية الوقفية بتصنيفها ضمن الأصناف القانونية، إلى جانب الملكيتين الخاصة والعامة. وعهدت قوانين الوقف بتسيير الأوقاف وإدارتها وحمايتها إلى وزارة الشؤون الدينية.

غير أن صدور قانون الأوقاف لم يتبعه صدور المراسيم التنفيذية الكافية التي يرجع قانون الأوقاف إليها فيما يتعلق بمجالات تسيير الأوقاف واستثمارها

حيث ما زال معظم تلك المراسيم في هيئة مشروع، ولم يصدر إلا المرسوم المتضمن بناء المسجد وتنظيمه وتسييره وتحديد وظيفته.

ورغم ذلك كله فإن وزارة الشؤون الدينية الجزائرية تعمل جاهدة على حصر الأملاك الوقفية واسترجاعها ورفع الغبن عنها من خلال توظيف خبرات تقنية ميدانية، ترمي إلى البحث عنها، ثم تحديدها وتوثيقها، إلى جانب مراجعة عقود إيجار الأملاك المحصية وفئات إيجارها في كل الولايات. وقد اقترن هذا الاهتمام باهتمام رئاستي الجمهورية والحكومة بالأوقاف الذي تجسد من خلال تكوين لجنة تقنية وزارية مشتركة، مهمتها إعداد دراسة تمكن من استرجاع الأوقاف وجمع وثائقها.

الدور الاقتصادي للأوقاف في الجزائر وطرق استثمارها

إن الدور الاقتصادي الذي تلعبه الأوقاف حالياً لا يتعدى ذلك الدور التقليدي الذي عرفت به في الغالب وهو تمويل بعض المساجد والمدارس القرآنية، أو الانتفاع بريعتها بصفة مباشرة من طرف الجهة الموقوف عليها في حالة الأوقاف الخاصة. أما الأوقاف العامة فريعتها يصب في حساب خاص بها لدى الخزينة المركزية ولا يستخدم منه إلا ما هو ضروري لتسديد نفقات العمليات المتصلة بالبحث عن الأوقاف المفقودة واسترجاعها، مثل نفقات الدراسات والقضايا المرفوعة للمحاكم، أو ما يستخدم لترميم بعض الأبنية القديمة.

ومن ثم هنالك حاجة إلى توجه مستقبلي يجعل الأوقاف تتبوأ مكانها المرموق المؤثر اقتصادياً واجتماعياً.

وتتحصّر الاستثمارات الجديدة للأوقاف حالياً في ما يتم إنشاؤه من متاجر ملحقة بالمساجد، والمدارس القرآنية والمراكز الثقافية الإسلامية. أما استغلال الأوقاف القائمة فيتم عن طريق الإيجار بالتراضي بالنسبة للمساكن، وعن طريق المزاد العلني بالنسبة لاستغلال المتاجر والأراضي الفلاحية

والبساتين المشجرة والأراضي الخالية، وتودع إيراداتها في حساب مركزي مجمد إذ لم تحدد لها مجالات صرف بعد.

إن الأوقاف بشكلها التقليدي — الثابت والمنقول — لا يمكن أن تضطلع بدور بارز في العملية التنموية لأنها لا تلبي شروط النماء الاقتصادي. والأوقاف في الجزائر بشكلها التقليدي تنقسم إلى: أوقاف ثابتة كالمباني والأراضي الزراعية، وأوقاف منقولة كوقف المصاحف والكتب وغيرها. والأوقاف كما هو معتاد باقية على هذه الصفة وتخضع إلى شرط الواقف من حيث صرف المنفعة سواء أكان إلى الذرية في حال الوقف الذري، أو إلى جهة البر في حال الوقف الخيري، أو إليهما معاً إن كان الوقف مشتركاً. ولا توجد إمكانية لاقتطاع جزء من عائد الأعيان الموقوفة بغرض إعادة استثماره منعاً للإخلال بشروط الواقفين.

وبالنظر إلى التعقيد المتزايد الذي تنسم به الحياة المعاصرة، فإنه يتعذر على مؤسسة الوقف القيام بدور تنموي فعال، في غياب آلية تحول الأصول الموقوفة إلى ثروة متجددة خاضعة لعملية تجدد رأس المال، وقادرة على تعزيز البنية الإنتاجية للأمة. ولعل الخروج من هذا الإشكال يبرز الحاجة إلى آلية جديدة، تمكن من ممارسة الوقف طبقاً لصورته التي أقرها الشرع الحنيف، وتخدم في ذات الوقت أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وقد يتسنى ذلك من خلال نظر أهل العلم من فقهاء الأمة في هذه المسألة.