# الملك الوقفي العام في الجزائر
# والمبادئ الأساسية المنظمة لسير المرفق العام

**أ. خير الدين بن مشرنن**
**كلية الحقوق والعلوم السياسية**
**جامعة تلمسان**

**مقدمة:**

تجاوب المشرع الجزائري مع النظم الحديثة فاعترف للوقف بالشخصية المعنوية بموجب نص المادة الخامسة (05) من القانون رقم: 10/91 المتعلق بالأوقاف[1] التي نصت على أن: "الوقف ليس ملكا للأشخاص الطبيعيين ولا الاعتباريين، ويتمتع بالشخصية المعنوية وتسهر الدولة على احترام إرادة الواقف وتنفيذها"، ذلك أن الوقف يتوفر على الأركان التي اشترطها القانون لقيام الشخصية المعنوية[2] عموما من: شرط الجماعة من الأشخاص المكونين له، وهم مجموع الواقفين أنفسهم، ومجموعة الأموال، أي أموال الواقفين، والغرض المراد تحقيقه من خلال هذا الوقف، واعتراف القانون به، كما تتحقق فيه مميزات هذه الشخصية المتمثلة في الذمة المالية، وأهلية في حدود مضمون عقد إنشائها يقررها القانون، وموطن وهو المكان الذي توجد فيه إدارتها، ونائب يعبر عن إرادتها، وحق التقاضي عند الخصومة، واسم يحدد طبيعة عملها[3].

ويوفر اعتراف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية للملك الوقفي العام الاستقلالية في تدبير شأنه وبالتالي منحه حماية معتبرة من التدخل في شؤون إدارته، وتحقيق البعد المؤسسي- لغرض استمرارية خدمته للمقصد الاجتماعي الخيري الذي أسسه الواقف من أجله، وإشباع الحاجات الجماعية وفقا لإرادة الواقف، وهذا ما يعطيه **بعدا مرفقيا** على غرار الدور الذي يقوم به المرفق العام في الدولة، ذلك أن هذا الأخير يُعرّف بأنه مشروع يعمل باضطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة (الدولة) بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني متميز[4]، مما يجعل نشاط الملك الوقفي العام شديد الارتباط بفكرة المرفق العام وأيضا بالقواعد الحاكمة لسيره خاصة وأنه يسير من قبل إدارة حكومية ممثلة في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف.

ولما كانت المرافق العامة مشروعات تنشأ لتحقيق النفع العام وتحتاج إلى أموال لتتمكن من أداء خدماتها لجمهور المنتفعين، فإن تخصيص تلك الأموال للنفع العام يقتضي- إسباغ صفة العمومية[5] عليها وإخضاعها لقواعد حماية خاصة لا نظير لها بالنسبة لأموال الأفراد[6]، والمتمثلة في عدم جواز التصرف فيها أو الحجز عليها أو اكتسابها بالتقادم[7]، والتي تجد تطبيقها في حماية الملك الوقفي العام[8]، بحيث يخضع لنفس القواعد المقررة لحماية المال العام، رغم وجود عناصر اختلاف بينهما ومن أهمها مَصْدَرَا تأسيسها وإنشائها[9].

تلك القواعد الثلاثة هي في الأصل مفروضة لصالح المرافق العامة التي تخضع لمجموعة من المبادئ الأساسية لضمان حسن أدائها ولتحقيق المصلحة العامة وتلبية الحاجات العامة للمواطنين، وقد حصرها الفقه والقضاء الإداريين في ثلاثة مبادئ أساسية هي: مبدأ استمرارية المرفق العمومي بانتظام واضطراد، ومبدأ المساواة أمام المرفق العام، وأخيرا مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتبديل تبعا لضرورات المصلحة العامة[10]. **فما مدى انطباق هذه المبادئ الثلاثة المتعلقة بسير المرافق العامة على الملك الوقفي العام؟.**

لا تخلو النصوص القانونية المنظمة للأملاك الوقفية العامة في الجزائر من تجليات **مبادئ** سير المرفق العام

فيها، كون هذه الأملاك تضطلع بأدوار من صميم مهام لدولة، وهي عملية إشباع الحاجات العامة للموقوف عليهم.

**أولا : الملك الوقفي العام ومبدأ المساواة:**

تنشأ المرافق العامة من أجل تقديم خدمة للجميع، وهذا الأمر يتطلب المساواة بين الأفراد المنتفعين من خدماتها وأيضا المساواة بينهم في تحمل الالتزامات أو الأعباء، وهو ما يضمن حياد المرفق العام في معاملاته بين المنتفعين، وهي مساواة مستمدة من المساواة بين الأفراد أمام القانون [11].

ويتجلى مبدأ المساواة في النشاط الوقفي من خلال أمرين:

- تعميم المنفعة والمساواة بين الموقوف عليهم المنتفعين من خدمات المرفق الوقفي.

-أن يكون المرشحون لتسيير الملك الوقفي العام في مراكز قانونية وظروف متماثلة.

**1- تعميم المنفعة والمساواة بين الموقوف عليهم المنتفعين من خدمات المرفق الوقفي:**

نص القانون رقم 10/02 المؤرخ في2002/12/14 المعدل والمتمم للقانون رقم 10/91 المؤرخ في 1991/04/27 المتضمن قانون الأوقاف [12] في المادة 06منه على أن الوقف العام هو ما حبس على جهات خيرية من وقت إنشائه ويخصص ريعه للمساهمة في سبل الخيرات، وأنه قد لا يعرف فيه وجه الخير الذي أراده الواقف فيصرف ريعه في نشر العلم وتشجيع البحث فيه وفي سبل الخيرات. ونصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 378/13 المؤرخ في 2013/11/09 المتضمن القانون الأساسي للمسجد [13]على أن المسجد بيت الله يجتمع فيه المسلمون لأداء صلاتهم وتلاوة القرآن الكريم وذكر الله وتعلم ما ينفعهم في أمور دينهم ودنياهم، وهو مؤسسة دينية اجتماعية تؤدي **خدمة عمومية** هدفها الرئيسي ترقية الدين الإسلامي.والمسجد وقف عام لا يؤول أمره إلا للدولة المكلفة شرعا والمسؤولة عن حرمته وتسييره واستقلاليته في أداء رسالته وتجسيد وظائفه وفق المادة 3من نفس المرسوم التنفيذي، فإسناد أمر مسؤولية المسجد للدولة يضمن استقلاليته عن النزوات الشخصية واحتكار الانتفاع به من قبل فئة على حساب فئات أخرى، وبالتالي تكريس مبدأ المساواة بين المرتفقين فيه، وفي ذلك كله تعميم للمنفعة ومساواة بين المستفيدين من خدمات المرفق الوقفي في إطار سبل الخيرات.

**2-أن يكون المرشحون لتسيير الملك الوقفي العام في مراكز قانونية وظروف متماثلة:**

فإذا كان مضمون المبدأ يكرس المساواة بين الأفراد أمام القانون، فإن تطبيق هذه القاعدة في تقلد الوظائف الوقفية يتطلب ضبط شروط يجب توفرها في المرشحين لتولي تلك الوظائف بحيث يكونون متساوين أمامها، وهو ما وضحه المرسوم التنفيذي رقم 381/98 المؤرخ في 1998/12/01المحدد لشروط إدارة الأملاك الوقفية وتسييرها وحمايتها وكيفيات ذلك [14] من خلال المادة 17 منه والتي تساوي في الشروط بين المترشحين لمنصب ناظر الملك الوقفي العام باشتراطها في الشخص المعين أو المعتمد ناظرا للأوقاف أن يكون مسلما، جزائري الجنسية، بالغا سن الرشد، عدلا أمينا... وكذلك نفس المساواة نجدها مطبقة في الترشح لاستئجار الأراضي الوقفية الفلاحية بموجب المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 70/14 المؤرخ في 2014/02/10 المحدد لشروط وكيفيات إيجار الأراضي الوقفية المخصصة للفلاحة [15] والتي نصت على أنه: " يمكن لكل شخص طبيعي أن يترشح لاستئجار الأراضي المذكورة في المادة 4أعلاه، مع مراعاة ما يأتي:-أن يكون من جنسية جزائرية، -أن يثبت صفة الفلاح.يمكن للمترشح الذي لا يمكنه إثبات صفة الفلاح أن يقدم شهادة تكوين أو تأهيل في المجال الفلاحي".

**ثانيا: الملك الوقفي العام ومبدأ الاستمرارية:**

إن ما يحقق استمرارية سير المرافق العامة بانتظام واضطراد هو قواعد حماية الأملاك الوطنية التي سبق ذكرها والمتمثلة في عدم جواز التصرف فيها وعدم القابلية لاكتسابها بالتقادم وعدم الحجز عليها. ويعتبر استمرار

نشاط المرفق العام بانتظام دون انقطاع ضروريا لتقديم الخدمة العامة للمنتفع [16]، وتتحمل الإدارة مسؤولية هذا الاستمرار وتنظيمه [17]. هذه الاستمرارية جسدتها السلطة الإدارية في تعاملها مع الوقف العام من أجل ضمان استمرار خدمته للموقوف عليهم المنتفعين منه، بحيث ورد في نص المادة 28 من القانون رقم 10/91 المذكور أعلاه أنه:" يبطل الوقف إذا حدد بزمن". ونص القانون رقم 25/90 المتضمن التوجيه العقاري في الفقرة الثالثة المتعلقة بالأملاك الوقفية التي جاءت ضمن المادة 31 على أن: "الأملاك الوقفية هي الأملاك العقارية التي حبسها مالكها بمحض إرادته ليجعل التمتع بها **دائما** ". ونجد تأكيدا آخر على هذه الاستمرارية في الفقرة 8 من المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 381/98 المذكور سالفا أن من مهام ناظر الملك الوقفي العام السهر على أداء حقوق الموقوف عليهم مع مراعاة شروط الواقف بعد خصم نفقات المحافظة على الملك الوقفي والسهر على حمايته وخدمته المثبتة قانونا، وهذا ما يعني ضرورة حرص الناظر على تأدية حقوق الموقوف عليهم باستمرار ووفق شروط الواقف.

**ثالثا: الملك الوقفي العام ومبدأ قابلية التكيف(التغير):**

تنشأ المرافق العامة بغرض إشباع الحاجات العامة للمرتفقين، فإذا تطورت وتغيرت هذه الحاجات توجّب على الإدارة المشرفة عليها التدخل لتكييف تلك المرافق ونظام سيرها لتواكب ذلك التطور والتغير، ذلك أن المرفق العام يخضع لمبدأ القابلية للتغير الذي يمنح للإدارة الحق في أن تكيف نشاطها مع المتغيرات حتى تلبي حاجات المرتفقين المتجددة والمتزايدة. ويعد هذا المبدأ تطبيقا لمبدأ استمرارية المرفق العام بحيث يؤدي خدماته رغم تغير الظروف [18].

وتجلى مبدأ قابلية التغير(التكيف) وبشكل دقيق، بموجب المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04/07/ 1988 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن [19]، بحيث نص في مادته 06 على أنه:" تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة ". وهو نفس التوجه الذي يمكن أن نلمسه من خلال المادة 21 من نفس المرسوم والتي جاء فيها: "..ويجب عليها أن تطور أي إجراء ضروري للتلاؤم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير".

ويبرز هذا المبدأ في إطار الأوقاف العامة من خلال إعادة هيكلة الإدارة المركزية المشرفة عليها حتى تتماشى هذه الإدارة والحاجات المتجددة والمتغيرة للمجتمع والتي أضحى الوقف أحد الركائز المعتمد عليها في تلبيتها، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم427/05 المؤرخ في 2005/11/07 [20] المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 146/2000 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف [21]، والذي تضمّن كلا من المفتشية العامة ومديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة [22]، وإلى جانب هذه الإدارة المركزية تم إحداث لجنة للأوقاف لدى وزير الشؤون الدينية والأوقاف بموجب المرسوم التنفيذي رقم 381/98 المتضمن شروط إدارة الأملاك الوقفية.

ويجد هذا المبدأ تفعيله أيضا في المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 381/98 السالف الذكر والتي نصت على أنه:" يمكن مراجعة شروط عقد الإيجار عند نهاية سنة من تاريخ سريان العقد أو عند تجديده، ولاسيما قيمته ومدته "، وفي مضمون المادة 25 من قانون الأوقاف رقم 10/91 والتي جاء فيها: "كل تغيير يحدث بناء كان أو غرسا، يلحق بالعين الموقوفة ويبقى الوقف قائما شرعا مهما كان نوع التغيير". فمن خلال هاتين المادتين يتبين لنا أن مصلحة الملك الوقفي العام تستلزم مراجعة مضمون شروط عقد الإيجار بما يضمن تكيفه مع المتغيرات التي تحصل في السوق العقارية والحفاظ على مستوى مقبول من مداخيله حتى يستمر في أداء الغرض الذي وجد من أجله ألا وهو انتفاع الموقوف عليهم، كما أن أي تغيير يحدث على أصل الملك الوقفي العام سواء بالبناء أو بالغرس يلحق به ويضاف إلى ذمته المالية المستقلة. **وبالنتيجة** من ذلك، يبقى مبدأ القابلية للتغير والتكيف

ساريا وفقا لمقتضيات مصلحة الملك الوقفي العام والموقوف عليهم.

**خاتمة:**

إن الأوقاف العامة بالنظر لطبيعتها القانونية المرتبطة بتخصيصها للنفع العام للموقوف عليهم وعدم قابليتها للتصرف وعدم جواز كسبها بالتقادم وعدم جواز حجزها، وأيضا تسييرها من قبل وزارة معنية بشؤون الأوقاف، فإنها تأخذ مكانة ومرتبة هامة كتلك التي تحوزها الأملاك العامة.

كما أن اعتراف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية للملك الوقفي العام التي تعطيه الاستقلالية الكاملة عن كل من الواقف والموقوف عليهم جعله يندمج ضمن الإطار المؤسساتي للدولة من حيث تنظيم إدارته المنضوية تحت وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، وهذا ما يسمح باستمرار أدائه لوظيفته داخل المجتمع، وأيضا انطباق المبادئ الأساسية الثلاثة المعتمدة في سير المرفق العام عليه، والمتمثلة في:مبدأ استمرارية المرفق العمومي بانتظام واضطراد ومبدأ المساواة أمام الجميع، ومبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتكيف.

إلا أن خصوصية الملك الوقفي العام تفرض تطبيق تلك المبادئ وفقا لشروط الواقف والأهداف الخيرية التي رسمها في حجة وقفه، والمنظمة في إطار قانون الأوقاف رقم 10/91 والنصوص التنفيذية ذات الصلة به.

**خير الدين بن مشرنن**

**الهوامش:**

() القانون رقم10/91 المؤرخ في1991/04/27 المتضمن قانون الأوقاف،الجريدة الرسمية العدد21 لسنة 1991؛ المعدل والمتمم بالقانون 07/01 المؤرخ في2001/05/22، الجريدة الرسمية العدد29 لسنة2001، والقانون 10/02 المؤرخ في2002/12/14، الجريدة الرسمية العدد 83 لسنة 2002.

(2) انظر:هجيرة دنوني: موجز المدخل للقانون،د ط، منشورات دحلب، الجزائر، 1992، ص 174.

(3) انظر: الجيلالي عجة: مدخل للعلوم القانونية-نظرية الحق-،د ط، برتي للنشر، الجزائر، 2009، ص191-216.

(4) وهذا التعريف من بين التعاريف التي استقر عليها الفقه والقضاء في تحديد معنى المرفق العام، وذلك بجمع المعيارين العضوي أو الشكلي والمعيار الوظيفي أو الموضوعي. انظر: سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري-دراسة مقارنة-، الكتاب الثاني-نظرية المرفق العام وعمل الإدارة العامة-، د ط، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص25.

(5) قسّم القانون رقم 30/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتضمن قانون الأملاك الوطنية (الجريدة الرسمية العدد 52 لسنة 1990) المعدل والمتمم بالقانون رقم 14/08 المؤرخ في 2008/07/20 (الجريدة الرسمية العدد 44 لسنة 2008)الأملاك الوطنية إلى قسمين، هي:الأموال العامة والخاصة. ونص القانون رقم 25/90 المؤرخ في 1990/11/18 المتضمن قانون التوجيه العقاري (الجريدة الرسمية العدد 49 لسنة 1990) المعدل والمتمم بالأمر 26/95 المؤرخ في1995/09/25 (الجريدة الرسمية العدد 55 لسنة 1995) في المادة 25 منه على أنه :"تتكون الأملاك العمومية من الأملاك الوطنية التي لا تتحمل تملك الخواص إياها إما بسبب طبيعتها أو الغرض المسطر لها.أما الأملاك الوطنية الأخرى فتكون الأملاك الخاصة ".

(6) انظر: سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري-دراسة مقارنة-، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص7 و ص31.

(7) وقد أكد القانون المدني على أهم هذه القواعد في المادة 689 منه والتي تنص على أنه:" لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم..."، وأيضا نصت المادة الرابعة من قانون الأملاك الوطنية على أن:"الأملاك العمومية غير قابلة للتصرف أو التقادم أو الحجز...".

(8) عدم جواز التصرف في الوقف ميزة يختص بها بعد أن يستوفي أركان نفاذه وشروطه. فالواقف بمجرد تكوينه للملك الوقفي العام تزول سلطاته على المال الموقوف ولا يمكنه التصرف في أصله، كما يمتنع عليه القيام بأي عمل ينجر عنه ضرر بمحل الوقف من بيع أو هبة أو تنازل أو غيرها، وهذا ما كرسته المادة 23 من القانون 10/91إذ تنص على أنه:" لا يجوز التصرف في أصل الملك الوقفي المنتفع به بأية صفة من صفات التصرف سواء بالبيع أو الهبة أو التنازل أو غيرها". وحتى الموقوف عليهم تشملهم عدم إمكانية التصرف في أصل الملك الوقفي إذ حصرت المادة 18 من القانون 10/91 حقهم في الانتفاع دون التصرف بنصها على أنه ينحصر حق المنتفع بالعين الموقوفة فيما تنتجه، وعليه استغلالها استغلالا غير متلف، وأن حقه حق انتفاع لاحق ملكية. والملك

الوقفي العام غير قابل للحجز عليه بحكم طبيعته التي تمنع تملك أصله، فالحجز ينجر عنه اللجوء إلى البيع بالمزاد العلني لاستيفاء قيمة الدين، وأيضا انتقال ملكيته إلى طرف جديد تقدم إلى هذا المزاد، وهو ما يتنافى مع طبيعة الوقف وقد أكد القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/23 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية (الجريدة الرسمية العدد 21 لسنة 2008) في المادة 636 منه على عدم جواز الحجز على الأموال الموقوفة وقفا عاما أو خاصا ما عدا الثمار والإيرادات. وقد أكد القانون 02/07 المؤرخ في 2007/02/27 المتضمن تأسيس إجراء لمعاينة حق الملكية وتسليم سندات الملكية عن طريق تحقيق عقاري (الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 2007) في مادته الثالثة على عدم جواز تملك الأملاك الوقفية بالتقادم بقوله:" لا تطبق أحكام هذا القانون على الأملاك الوطنية بما فيها الأراضي المسماة سابقا عرش والأملاك الوقفية ".والأموال التي يجوز تملكها بالتقادم هي مجموع الأشياء المادية المنقولة أو العقارية القابلة للحيازة، بحيث تصبح محلا للملكية في غياب أي نص قانوني يمنع كسبها بالتقادم.

(9) فالمال العام مصدره الدولة، وأما الملك الوقفي العام فمصدره الأول الأفراد.

(10) انظر: ضريفي نادية: تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، د ط، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص30-40.

(1) انظر: ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، ط 4، دار المجدّد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2010، ص205-206.

(2) الجريدة الرسمية العدد 83 لسنة 2002.

(3) الجريدة الرسمية العدد 58 لسنة 2013.

(4) الجريدة الرسمية العدد 90 لسنة 1998.

(5) الجريدة الرسمية العدد 09 لسنة 2014.

(6) انظر: ضريفي نادية: المرجع السابق، ص31.

(17) انظر: ناصر لباد: المرجع السابق، ص 195-196.

(8) انظر: ضريفي نادية: المرجع السابق، ص40.

(19) الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 1988.

(20) الجريدة الرسمية العدد 73 لسنة 2005.

(21) الجريدة الرسمية العدد 38 لسنة 2000.

(22) كانت إدارة الأوقاف في ظل المرسوم التنفيذي رقم 94/ 470 المؤرخ في 1994/12/25 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية تتمتع بإدارة مستقلة تسمى" مديرية الأوقاف" (الجريدة الرسمية العدد الأول لسنة 1994)، ثم أدمجت مع إدارة الحج تحت اسم "مديرية الأوقاف والحج" بموجب المرسوم التنفيذي رقم 146/2000 المؤرخ في 2000/06/28، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف (الجريدة الرسمية العدد 38 لسنة 2000)، لتتخذ بعد ذلك اسم " مديرية الأوقاف والحج والعمرة والزكاة "إثر التعديل الأخير بموجب المرسوم التنفيذي رقم 427/05 المؤرخ في 2005/11/07 (الجريدة الرسمية العدد 73لسنة 2005).