

حدود استقلالية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة

-قراءة تحليلية نقدية للمرسوم 21-179-

Limits of the independence of the National Office of Endowments and Zakat

-An analytical and critical reading of Decree 21-179-

د. سفيان شبيرة

التخصص: شريعة وقانون

أستاذ محاضر "أ"، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف (الجزائر)

Dr. SOUFYANE Chebira

Specialization / Sharia and Law

Lecturer CLASS A / HassibaBenbouali University / Chlef – Algeria

Email : chbira27@hotmail.fr

تاريخ النشر: 2021/12/29

تاريخ القبول: 2021/09/18

تاريخ إرسال المقال: 2021/04/21

ملخص:

تتناول هذه الورقة البحثية بالدراسة والتحليل فكرة "الديوان"، التي جسدها المشرع الجزائري من خلال المرسوم رقم 179-21 المتضمن لأول مرة إنشاء ديوان وطني للأوقاف والزكاة، هذه الفكرة التي تُعد اليوم من ضمن أبعاد حوكمة كل من نظام الوقف الإسلامي وشعيرة الزكاة، وأحد أبرز الآليات التي من شأنها أن تُحدث تطورا لافتا ضمن المنظومة الوقفية، وشعيرة الزكاة على حدّ السواء، إلا أنّ ذلك مرتبط بمدى استقلالية "الديوان" ككيان قائم على تسيير وتنمية واستثمار الأموال الوقفية والزكوية، استقلاليةً في تعيين الإطارات القائمة على تسيير الديوان، وفي إعداد البرامج، وتنفيذها، وحشد كل الوسائل للتعريف بها وإشهارها، وغيرها من المجالات الأخرى التي من شأنها أن تجسّد استقلالية الديوان، وهو ما سألنا عن تأكيده أو نفيه من خلال استقراء وتحليل النصوص القانونية التي احتواها المرسوم المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأوقاف والزكاة.

الكلمات المفتاحية:

الديوان، الأوقاف، الزكاة، الوزير الوصي، الاستقلالية.

summary

This research paper deals with the study and analysis of the idea of the "Diwan", which was embodied by the Algerian legislator through Decree 21-179, which

included for the first time the establishment of a national office for endowments and zakat. Which would bring about a remarkable development within the endowment system and the rite of zakat alike, but this is related to the extent of the independence of the "Diwan" as an entity based on the management, development and investment of endowment and zakat funds, independence in the appointment of frameworks based on the management of the Bureau, and in the preparation and implementation of programs, And mobilizing all means to publicize and publicize it, and other areas that would embody the independence of the Bureau, which I will try to confirm or deny through extrapolation and analysis of the legal texts contained in the decree containing the establishment of the National Office of Endowments and Zakat.

Keywords:

Diwan, endowments, zakat, guardian minister, independence

مقدمة

تعدُّ كلُّ من مؤسسة الوقف ومؤسسة الزكاة أحد أبرز وأهم مؤسسات القطاع الثالث التي من شأنها أن تشكل بديلا ناجعا لسد مختلف الاحتياجات المجتمعية التي يعجز القطاع العام وحتى الخاص في بعض الأحيان عن سدّها، وهو ما تسعى إلى تحصيله العديد من البلدان العربية والإسلامية من خلال تطوير أداء هاتين المؤسستين على كل المستويات الإدارية والتنموية والاستثمارية وغيرها.

في هذا الإطار تنتظم مساعي المشرع الجزائري، التي تجسّدت في تلك النصوص التشريعية التي ما فتى المشرع يصدرها بين الحين والآخر بداية من سنة 1964م (سنة صدور أول مرسوم لتنظيم الأوقاف في الجزائر) لمعالجة اختلالات المنظومة الوقفية وتطوير أدائها، إلى آخر مرسوم، وهو المرسوم المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأوقاف والزكاة، والذي طالما كان مطلباً ملحا لتحقيق بداية فعلية وحقيقية في طريق إصلاح المنظومة الوقفية، وكذا عملية تحصيل أموال الزكاة، بالنظر لما تتمتع به فكرة "الديوان" عموما من استقلالية في التسيير من شأنها أن تساهم في إخراج هاتين المؤسستين (مؤسسة الوقف، والزكاة) من دواليب البيروقراطية الإدارية، وجعلها أكثر مرونة ومسايرة لتطور الاحتياجات المجتمعية، حيث إن المقصود ليس هو الديوان في حدّ ذاته، وإنما ما يختص به من استقلالية وشخصية قانونية تميزه عن باقي الجهات الإدارية القائمة على تسيير الوقف والزكاة.

وعليه فإن الإشكال المحوري الذي تتطلع الورقة البحثية إلى الإجابة عليه يتمثل في: بحث مدى استقلالية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة في تأديته للمهام الموكلة له، أو بصيغة أخرى: هل فعلا تجسد القواعد القانونية المؤسسة للديوان الوطني للأوقاف والزكاة والمنظمة لآليات عمله استقلاليته في تسيير الأملاك الوقفية والأموال الزكوية؟.

وتتفرع عن هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية أهمها:

. ما مدى استقلالية الديوان في إنشاء فروع وملحقاته؟.

. هل للديوان من سلطة في إعداد برامج المنظمة لاستراتيجية عمله؟.

. ما مدى استقلالية المدير العام للديوان في تعيين مختلف الأعضاء القائمين معه على تسيير الديوان؟.

. ما حدود الاستقلالية المالية للديوان؟.

وللإجابة عن هذا الإشكال الحوري وما يتفرع عنه من تساؤلات فرعية، اعتمدت على كُُلِّ من المنهج الاستقرائي القائم على استقراء كل النصوص القانونية المشكّلة للمرسوم 21-179 بُغية الوصول النهائي إلى شكل الديوان خاصة فيما تعلق باستقلاليتيه، ولن يتأتى ذلك إلا بالمرور بالمنهج التحليلي من خلال تحليل ما تمّ استقراؤه من نصوص، بالإضافة إلى المنهج المقارن الذي أحتاج إليه في بعض الأحيان للمقارنة بين نصوص المرسوم في حدّ ذاته للحكم على مدى توافق وانسجام المشرع أو تناقضه.

كما تستهدف هذه الدراسة تحقيق جملة من الأهداف، لعل من أهمها:

. التعريف بالديوان الوطني للأوقاف والزكاة.

. الوقوف على مدى استقلالية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة.

. التنبيه إلى أهم وأبرز الثغرات القانونية التي تضمنها المرسوم 21-179.

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي

يتوقف بحث حدود استقلالية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة، ومعرفة موضوع المهام الموكلة له على التعريف بنظام الوقف الإسلامي وشعيرة الزكاة على حدّ السواء، بالنظر إلى كونهما يمثلان جوهر عمل الديوان، تعريفا شاملا للجانب الشرعي . وهو الأصل . والقانوني، وجدير بالذكر أن شعيرة الزكاة ليست معروفة على مستوى النظام القانوني في الجزائر بخلاف ما هو عليه الحال بالنسبة للوقف الذي عرف إصدار العديد من النصوص القانونية منذ الاستقلال، وهو ما سأحاول الوقوف عليه من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: تعريف الوقف

حظي نظام الوقف الإسلامي باهتمام المشرع الجزائري منذ وقت مبكر جدا، تعود بداياته إلى سنة 1964، ومن جملة ما كان محلا لاهتمام المشرع تحديد "مفهوم الوقف" تحديدا دقيقا، وهو ما سأحاول استجلاءه من خلال هذا المطلب إلى جانب كُُلِّ من التعريف اللغوي والفقهي، باعتبار أن هذا الأخير هو المرجع في تعريف الوقف من قبل المشرع الجزائري.

1. تعريف الوقف لغة

الواو والقاف والفاء أصلٌ واحدٌ، يدل في اللغة على تَمَكُّثٍ في شيء¹، ويُطلق الوَقْفُ ويراد به الحَبْسُ، إذ الوَقْفُ مصدر قولك: وَقَفْتُ الدَّابَّةَ ووَقَفْتُ الكلمةَ وَقَفًّا، وإذا وَقَفْتَ الرَّجُلَ على كلمة قلت: وَقَفْتُهُ تَوْقِيفًا، ووَقَفَ الأرضَ على المساكين وقفا حَبَسَهَا، ووَقَفْتُ الدابة والأرض وكل شيء، فأما أَوْقَفَ في جميع ما تقدم من الدواب والأرضين وغيرهما فهي لغة رديئة، وقيل: وَقَفَ وأَوْقَفَ سواء²، والجمع أوقاف مثل ثوب وأثواب³.

وعليه يمكن القول إن المعنى اللغوي للوقف لا يخرج في عمومته عن معنى الحبس، الذي يقتضي الحبس على جهة

معينة، والحبس عن التصرف أي المنع منه.

2. تعريف الوقف في الفقه الإسلامي

اختلف الفقهاء في بيان معنى الوقف بسبب اختلافهم في طبيعة العقد ذاته، فعبر فقيه كل مذهب عن مدلول الوقف وفق التصور المنوط به داخل المذهب.

فعرّف الوقف من وجهة نظر أبي حنيفة بتعريفات مختلفة تصبُّ كلّها في معنى واحد، ومن أشهر التعاريف التي تُنسب لأبي حنيفة قولهم: (وهو في الشرع عند أبي حنيفة: حبس العين على ملك الواقف والتصدق بالمنفعة ولو في الجملة بمنزلة العارية)⁴.

وعرّف عند الصاحبين (أبو يوسف ومحمد بن الحسن الشيباني) بتعريفات مختلفة لا تخرج في معناها ومضمونها عن قولهم: (هو حبسها على ملك الله تعالى وصرف منفعتها على من أحب)⁵.

ولم يخرج فقهاء المذهب المالكي في معظمهم عن فحوى تعريفان عرفة للوقف بقوله: (إعطاء منفعة شيء مدة وجوده لازما بقاءه في ملك معطيه ولو تقديرا)⁶.

وعرّفه فقهاء الشافعية بقولهم: (هو حبس مال يمكن الانتفاع به مع بقاء عينه بقطع التصرف في رقبته على مصرف مباح موجود)⁷.

في حين نصّ فقهاء الحنابلة على أن المقصود بالوقف: (تحييس مالك مُطلق التصرف ماله المنتفع به مع بقاء عينه بقطع تصرفه، وغيره في رقبته يُصرف ريعه إلى جهة بر تقربا إلى الله تعالى)⁸.

وباستعراض التعاريف السابقة يمكن القول إنّها جميعا يدور معناها حول حبس العين فلا يُتصرف فيها بالبيع والرهن والهبة ولا تنتقل بالميراث، وتصرف لجهات الوقف على مقتضى شروط الواقف، لذلك يمكن القول إنّ أجمع وأدق وأرجح تعريف يمكن أن نعرف به الوقف هو الذي ذكره ابن قدامة المقدسي، بقوله إنّ الوقف هو: (تحييس الأصل وتسييل الثمرة)⁹.

3. تعريف الوقف في القانون الجزائري

إن المتصفح لمختلف التشريعات التي تناولت تنظيم الوقف في الجزائر سيجد أمامه العديد من التعريفات المختلفة، والتي يمكن بيانها على النحو الآتي:

أ. تعريف الوقف من خلال قانون الأسرة رقم 11-84¹⁰:

يمكن الجزم أن أول تعريف للوقف في التشريع الجزائري ورد في المادة 213 من قانون الأسرة رقم 11-84، حيث نصت المادة على أن الوقف هو: (حبس مال عن التملك لأي شخص، على وجه التأييد والتصدق).

ما يمكن ملاحظته على هذا التعريف أن المشرع أراد أن ينص على أربعة أشياء مهمة في الوقف يمكن بيانها كالآتي: .الوقف هو حبس مال، ولفظ المال يشمل كلاً من العين والمنفعة، وليس مقتصرًا على العقارات والمنقولات فقط، وأحسن ما فعل المشرع باستخدامه لهذه اللفظة بدلا من لفظة أخرى.

. يقتضي الوقف خروج العين عن ملكية كل من الواقف والموقوف عليه، وذلك ما ورد في التعريف بقول المشرع (عن التملك لأي شخص).

. لا يمكن أن يكون الوقف إلا على وجه التأييد؛ أي أن المشرع الجزائري لا يقول بالوقف المؤقت، وذلك ما جسده في قوله: (على وجه التأييد).

. كما يفهم من قول المشرع: (على وجه التأييد والتصديق) أن المشرع الجزائري يشترط القرية في الوقف، بحيث أنه لا يجوز الوقف على الأغنياء لعدم تحقق معنى التصديق.

ب. تعريف الوقف من خلال قانون الأوقاف رقم 10-91¹¹:

يعتبر قانون الأوقاف رقم 10-91 أول قانون مستقل خاص بالأوقاف يصدر في الجزائر، لذلك كان لزاما على المشرع أن يُضَمِّن هذا القانون أهم المسائل المتعلقة بتنظيم الأوقاف، ومن ذلك تعريف الوقف، وهو ما نصت عليه المادة 03 منه بقولها: (الوقف هو حبس العين عن التملك على وجه التأييد والتصديق بالمنفعة على الفقراء أو على وجه من وجوه البر والخير).

ومن الملاحظات التي يمكن أن نلاحظها على هذا التعريف ما يلي:

. يُمكن أن يُعترض على هذا التعريف أنه لا يشمل وقف المنافع على الرغم من أن المشرع الجزائري نص على إمكانية وقفها في المادة 11 من القانون 10-91، حيث أن استعماله لعبارة (حبس عين) يُخرج وقف المنافع، مع أن قانون الأسرة كان واضحا في النص على شمول الوقف لكل من الأعيان والمنافع.

. كما أنه يمكن الاعتراض على هذا التعريف أنه لم يشمل الوقف الخاص رغم اعتراف هذا القانون به، ومنه فحتى يكون التعريف جامعا شاملا لنوعي الوقف العام والخاص، كان من الأفضل إضافة عبارة (في الحال والمآل) أو (ابتداء وانتهاء) حيث إن الحال والابتداء لقصد الوقف العام المباشر، أما المآل والانتهاء فيُقصد به أن يكون الوقف خاصا في الابتداء، وينتهي عاما¹².

وفي الجمل يمكن القول إن التعريف الأصح الذي كان ينبغي للمشرع الجزائري أن يحتفظ هو التعريف الوارد في قانون الأسرة، وذلك لبساطة عبارته وإيجازها ودقتها، إضافة إلى خلوه من التعارض الذي وقع فيه المشرع من خلال المادة 03 من قانون الأوقاف، خاصة في استيعابه. قانون الأسرة. لما يمكن وقفه من أعيان ومنافع من خلال توظيفه لعبارة (حبس مال) وهو الذي نجده في الكثير من التشريعات العربية من ذلك:

. ما جاء في المادة الأولى من مدونة الأوقاف المغربية حين تعريفها للوقف على أنه: (الوقف هو كل مال حُيس أصله بصفة مؤبدة أو مؤقتة، وخصصت منفعته لفائدة جهة بر وإحسان عامة أو خاصة، ويتم إنشاؤه بعقد، أو بوصية، أو بقوة القانون. يكون الوقف إما عاما، أو معقبا، أو مشتركا)¹³.

. ما نص عليه القانون القطري بموجب المادة الثانية التي عرّفت الوقف بأنه: (الوقف هو حبس مال معين يمكن الانتفاع به، مع بقاء عينه، على مصرف مباح شرعا)¹⁴.

المطلب الثاني: تعريف الزكاة

على الرغم من المحاولات المتعددة للسلطة التنفيذية في الجزائر ممثلة في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف تنظيم شعيرة الزكاة، وهو ما تجسّد في إنشاء صندوق الزكاة وبداية العمل به سنة 2003، إلا أن هذا الاهتمام لم يصل إلى درجة

إصدار تشريع ينظم هذه الشعيرة ويُعرّف بها، لذلك سأكتفي في هذا المطلب بتحديد المفهوم الفقهي لشعيرة الزكاة بالإضافة إلى التعريف الاقتصادي، وتعريف التشريع اليمني.

1. التعريف الفقهي للزكاة

اختلفت عبارات الفقهاء في بيان المقصود من شعيرة الزكاة، متميزين فيما بينهم بين من ينطلق في تعريفه من المال محل الزكاة، وبين من يركز في تعريفه على فعل المزكي في حد ذاته، وهو الغالب في الاستعمال الشرعي، وعليه يمكن الإشارة إلى هذه التعريفات على النحو التالي:

أ. تعريف الحنفية:

عرّف فقهاء الحنفية شعيرة الزكاة على أنها: "تمليك المال من فقير مسلم غير هاشمي ولا مولاة بشرط قطع المنفعة عن المملك من كل وجه لله" ¹⁵.

ب. تعريف المالكية:

انطلق المالكية في تعريفهم للزكاة من المال محل الزكاة، فجاء في تعريفهم أنها: "إخراج مالٍ مخصوصٍ من مالٍ مخصوصٍ بلغ نصاباً مستحقه إن تم الملك وحول غير معدنٍ وحرث" ¹⁶.

ج. تعريف الشافعية:

جاء في تعريف الشافعية للزكاة أنها: "اسم لقدّرٍ مخصوصٍ من مالٍ مخصوصٍ، يجب صرفه لأصنافٍ مخصوصةٍ بشرائط مخصوصة" ¹⁷.

د. تعريف الحنابلة:

عرّف الحنابلة شعيرة الزكاة بتعريف مختصر جاء فيه: "الزكاة في الشريعة حق يجب في المال" ¹⁸.

2. تعريف الزكاة من المنظور القانوني

لم يعرف المشرع الجزائري، ولم يتطرق لأحكامها بتشريع خاص، أما على مستوى التشريعات العربية فإننا نجد من بين التشريعات التي اهتمت بتنظيم وتعريف شعيرة الزكاة التشريع اليمني، حيث عرفت المادة الثانية من قانون الزكاة اليمني رقم 2 لسنة 1999 م هذه الشعيرة بقولها: ((الحصة المقدرة شرعاً في مال المسلم بالشروط المقررة في الشريعة الإسلامية)) ¹⁹.

3. تعريف الزكاة من المنظور الاقتصادي

عرف بعض الباحثين الزكاة من ناحية الاقتصادية بقوله: فريضة مالية تقتطعها الدولة أو من ينوب عنها من الأشخاص قسراً وبصفة نهائية ودون أن يقابلها نفع معين، تفرضها الدولة طبقاً للمقدرة التمويلية للممول لتستخدمها في تغطية المصارف الثمانية المحددة في القرآن الكريم ²⁰.

المبحث الأول: التعريف بالديوان الوطني للأوقاف والزكاة والهيكل المركزية المشابهة له

ليس الديوان الوطني للأوقاف والزكاة هو الهيكل الإداري الأول أو الوحيد الذي أنيطت به مهمة تسيير الأموال الوقفية والزكوية في الجزائر، وإنما أوكل المشرع الجزائري هذه المهمة من قبل للعديد من الهياكل المركزية، ولما كان موضوع

الدراسة يتعلق بميكلي مركزي (ذو طبيعة مركزية)، سأطرق في هذا المبحث للتعريف أولا بالديوان الوطني للأوقاف والزكاة، ثم التعريف بباقي الهياكل المركزية المعروفة في التشريع الجزائري، التي تشترك مع الديوان بتسيير الأوقاف والزكاة.

المطلب الأول: التعريف بالديوان الوطني للأوقاف والزكاة

عرّفت المادة الثانية من المرسوم 21-179 المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأوقاف والزكاة²¹ هذا الأخير على أنه مؤسسة عمومية تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاته مع الدولة، ذات طابع صناعي وتجاري، وتتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة²².

وعليه يمكن القول إن الديوان الوطني للأوقاف والزكاة ليس مؤسسة خيرية ولا دينية، بل يتمتع دائما بصفة التاجر في علاقاته مع الغير²³ على الرغم من الطابع الخيري لمؤسسة الوقف، والديني الشعائري لمؤسسة الزكاة، الأمر الذي يثير تساؤلا مفصليا عن مدى صحة إخضاع تسيير شعيرة الزكاة لمؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري.

ويقع على عاتق الديوان الوطني للأوقاف والزكاة مهمة التسيير الكامل بما يشمل من استغلال وتنمية واستثمار للأموال الوقفية والأموال المتأتية من شعيرة الزكاة، طبقا لإرادة الواقف والتنظيم المعمول به بالنسبة للأموال الوقفية، وطبقا لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها بالنسبة للزكاة وحتى بالنسبة للأوقاف في بعض الأحيان إذا لم تُسعننا القوانين والتشريعات²⁴.

هذا ويتشكل الديوان الوطني للأوقاف والزكاة من ثلاثة هياكل رئيسية يقع على عاتقها مسؤولية تسييره وأدائه للمهام الموكلة له، وهي:

1. **المدير العام:** يقع على المدير العام مسؤولية التسيير الأمثل للديوان وفقا للتنظيم المعمول به، وقد اشترط المشرع الجزائري في الشخص المتولي لمنصب المدير العام أن يتمتع بالمستوى الجامعي والخبرة والكفاءة المهنية، على أن يتم تعيينه بموجب مرسوم بعد اقتراح من وزير الشؤون الدينية والأوقاف.
2. **مجلس الإدارة:** يُعد مجلس الإدارة بمثابة عصب الديوان بالنظر إلى المهام الكبرى الموكلة له، إذ تعود له مسؤولية التداول في كل المسائل المتعلقة بتنظيم الديوان وسيره، وكذا في كل المسائل المرتبطة بتحقيق أهدافه.
- ويتزأس الديوان وزير الشؤون الدينية والأوقاف أو ممثل له، مرفوقا بالمدير العام الذي تعود له أمانة المجلس، بالإضافة إلى ممثلي مختلف القطاعات ذات الصلة بمهام الديوان.
3. **الهيئة الشرعية:** تتشكل الهيئة الشرعية من مجموع أعضاء تتنوع كفاءاتهم وخبراتهم بين أن تكون علمية وإدارية، يتولون تقديم الاستشارة والمساعدة الفقهية للديوان، خاصة فيما يتعلق بمدى مطابقة أعمال هذا الأخير لأحكام الشريعة الإسلامية.

المطلب الثاني: الهياكل المركزية القائمة على تسيير الأوقاف والزكاة في الجزائر

تتكون الإدارة المركزية للأوقاف في الجزائر من كلٍّ من: وزير الشؤون الدينية والأوقاف، واللجنة الوطنية للأوقاف على مستوى الوزارة، ومديرية الأوقاف والزكاة والحج والعمرة على مستوى الإدارة المركزية للوزارة، بالإضافة إلى الصندوق المركزي للأموال الوقفية.

1. وزير الشؤون الدينية والأوقاف

يعدُّ وزير الشؤون الدينية والأوقاف الشخصية المحورية في تسيير الأوقاف والزكاة في التشريع الجزائري، وعليه فإنه يمتلِك كامل الحقّ في توجيه التعليمات لموظفيه، الذين يلتزمون بدورهم بالخضوع لها وتنفيذها، وهو ما يُعرَف بالسلطة الرئاسية المقرّرة له²⁵.

هذا ويُحدّد المرسوم التنفيذي 21-360²⁶ جملة المهام والصلاحيات المنوطة بالوزير ذات العلاقة بالأوقاف والزكاة، لا سيما المادة السادسة (06)، والفقرة الثانية من المادة السابعة (07) من المرسوم.

2. اللجنة الوطنية للأوقاف.

بعد أن عرف قطاع الأوقاف حركية جديدة، خاصة بعد صدور قانون الأوقاف 91-10؛ أصبحت العديد من القطاعات الاجتماعية مُلزَمة بالمشاركة في حماية الأوقاف وتطوير أدائها الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع، وفي هذا الإطار تمَّ إنشاء لجنة وطنية للأوقاف بتاريخ 21 فيفري 1999م²⁷، تُضمُّ إلى جانب ممثلين عن وزارة الشؤون الدينية والأوقاف ممثلين عن قطاعات أخرى هي: مصالح أملاك الدولة، وزارة الفلاحة والصيد البحري، وزارة العدل، المجلس الإسلامي الأعلى²⁸.

ولم تُدرج هذه الهيئات والقطاعات في اللجنة إلاّ لأنّ لها علاقة بالأوقاف بشكلٍ مباشرٍ، ومن هنا يظهر دور اللجنة الوطنية للأوقاف الرابط والمُنسّق بين وزارة الشؤون الدينية والأوقاف وباقي الوزارات والهيئات التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالأوقاف والزكاة، وذلك سعياً إلى توحيد الجهود وترشيدها²⁹.

هذا وتضبطُ صلاحيات ومهام هذه اللجنة المواد المنصوص عليها في القرار الوزاري رقم 29 الصادر في 21 فيفري 1999م³⁰.

3. مديرية الأوقاف والشعائر الدينية

أنشئت هذه المديرية بموجب المرسوم رقم 21-361 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف³¹، حيث كُلفت هذه المديرية المركزية بالعديد من المهام أغلبها متعلق بالأوقاف والزكاة.

هذا وقد خصصت هذه المديرية المركزية لتسيير شؤون الأوقاف والزكاة مديرية فرعية من أصل ثلاث مديريات فرعية، وهي المديرية الفرعية للأوقاف والزكاة.

4. الصندوق المركزي للأموال الوقفية

تعود بدايات اهتمام المشرع الجزائري بتحقيق فكرة جمع الأموال الوقفية تحت هيئة مستقلة إلى القرار الوزاري المشترك بين وزير الشؤون الدينية والأوقاف، ووزير المالية الصادر سنة 1999م، القاضي بإنشاء صندوق مركزي للأموال

الوقفية³²، إذ يمكن اعتبار هذا الصندوق بمثابة باكورة التفكير في الاستقلال بتنظيم الأموال الوقفية كمرحلة أولى، وحتى الأموال المتأتية من الزكاة في مرحلة لاحقة.

أ. تعريف الصندوق المركزي للأموال الوقفية

عرّفت المادة الثانية (02) من القرار المتضمن إنشاء الصندوق المركزي للأموال الوقفية هذا الأخير على أنه: "حساب جاري يُفتح على المستوى المركزي في إحدى المؤسسات المالية بمقرر من وزير الشؤون الدينية"، ومنه يمكن الاستنتاج أن الصندوق المركزي للأموال الوقفية ما هو إلا وعاء مالي غرضه الاستقلال أولاً بالأموال الوقفية (سواءً الموقوفة منها، أو المتأتية من استثمار وتنمية الأملاك الوقفية، أو غيرها من الأموال الأخرى)، ومن ثمّ تسيير هذه الأموال وفق ما نصت عليه النصوص التشريعية المنظمة للأوقاف في الجزائر.

هذا ويتفرع عن الصندوق المركزي حسابات فرعية يتم إنشاؤها على مستوى مديريات الشؤون الدينية المتواجدة بالولايات، على نُصب حسابات هذه الفروع في الحساب المركزي بعد خصم النفقات المرخص بها طبقاً لأحكام المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 98-381، وهو ما نصت عليه المادة الرابعة (04) من القرار بقولها: (يفتح حساب للأموال الوقفية بمقرر من الوزير المكلف بالشؤون الدينية على مستوى نظارة الشؤون الدينية).

ب. حدود استقلالية الصندوق المركزي للأموال الوقفية

إن المستقرئ لمواد القرار المشترك المتضمن إنشاء الصندوق المركزي للأموال الوقفية، سيكتشف أن الصندوق ما هو إلا جهاز إداري ومالي خاضع لسلطة الوزارة الوصية (وزارة الشؤون الدينية والأوقاف)، وهو ما يمكن إثباته من خلال ما نصت عليه كلٌّ من المادة الثالثة (03)، والمادة الرابعة (04) من القرار، اللتين أكدتا هذه التبعية، فقد نصت المادة الثالثة على أنّ المكلف بمسك السجلات والدفاتر المحاسبية الخاصة بالحساب المركزي للأموال الوقفية، إنما هو موظف من الموظفين التابعين للوزارة الوصية الذي يشترط فيه أن يستجيب للمصح وكييل الأوقاف. على حدّ تعبير المشرع،، يُعيّنه وزير الشؤون الدينية والأوقاف للقيام بهذه المهمة، بناء على اقتراح من لجنة الأملاك الوقفية المتواجدة على مستوى الوزارة الوصية.

ولم يتوقف الأمر عند مجرد تعيين القائم بمسك السجلات والدفاتر المحاسبية للحساب المركزي للأموال الوقفية، بل حتى فتح الحسابات الفرعية المتواجدة على مستوى المديريات الولائية لا يكون إلا عن طريق وزير الشؤون الدينية والأوقاف، ولن يمسك الدفاتر المحاسبية والسجلات على مستوى هذه الولايات إلا وكلاء الأوقاف المعيّنين من قبل وزير الوصي نفسه.

ومنه يمكن القول أن فكرة إنشاء الصندوق فكرةً رائدة تُحسب للمشرع الجزائري باعتبارها أسست لاستقلالية المنظومة الوقفية عموماً، غير أنها لم تحقق إلا استقلالية محدودة جداً تمثلت بصورة أدق في فصل الأموال الوقفية عن باقي الأموال التابعة لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف، ومن ضمنها أموال الزكاة.

هذا وتجدر الإشارة بعيدا عن الحديث عن الاستقلالية إلى أن العمل بنظام الصندوق المركزي للأموال الوقفية، والذي هو عبارة عن توحيد للذمة المالية لكل الأملاك الوقفية الموجودة على المستوى الوطني دون ضوابط وقيود، فيه مخالفة صريحة لما رجّحه الفقهاء قديما وحديثا، ولما هو معمول به في الدول ذات التجارب الرائدة في تنظيم وتفعيل الأوقاف. كما أن العمل بنظام الصندوق يجعلنا نقع في الكثير من التناقضات القانونية، حيث يستحيل التوفيق بين نظام الصندوق وبين القول بأن الوقف يتمتع بالشخصية الاعتبارية، أو القول بوجوب احترام شروط الواقف مثلا، أو القول بأنه لا يجوز التنازل في الوقف العام إلا لجهة من نوع جهة الخير الموقوف عليها، وغيرها من التناقضات الأخرى التي سيوقعنا فيها نظام سير الصندوق.

المبحث الثاني: حدود استقلالية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة في إنشاء وتنظيم هيكله وتسييرها

إن من بين أهم ما يثبت أو ينفي استقلالية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة هو بحث طرق سير هيكله وتنظيمها، وهو ما سأحاول الوقوف عليه من خلال المطالب المشكلة لهذا المبحث.

المطلب الأول: حدود سلطة الديوان في إنشاء فروع وملحقاته

إن النص على إنشاء فروع جهوية أو ولائية للديوان الوطني للأوقاف والزكاة، وحتى ملحقات له خارج الوطن. وإن كان الأمر ليس على سبيل الإلزام.³³ لأمّ في غاية الأهمية، بالنظر للمهام الكبرى المنوط بالديوان تأديتها، على الرغم مما يُثار في مقابل ذلك من إشكالية تنازع الاختصاص بينها (الفروع الجهوية والولائية) وبين مديريات الشؤون الدينية والأوقاف المتواجدة على مستوى الولايات.

لكن اللافت في النص التشريعي هو أن إنشاء هذه الفروع وهذه الملحقات لا يتم إلا بموجب قرار من وزير الشؤون الدينية والأوقاف؛ أي أن سلطة القائم على شؤون الديوان (المدير العام) تتوقف عند مجرد الاقتراح، في حين يعود الإنشاء والاعتماد الفعلي للوزير الوصي، وهو ما يمكن اعتباره سلباً لاستقلالية الديوان مُتملاً في مديره العام، هذا الأخير كانت تتطلب فكرة الاستقلالية إيكال مهمة إنشاء هذه الفروع والملحقات له دون غيره، وهذا ما يؤكد نص المادة الخامسة (05) من المرسوم 179-21 الذي جاء فيه: (يمكن الديوان³⁴ أن ينشئ فروعاً جهوية و/أو ولائية بموجب قرار من الوزير الوصي بناء على اقتراح من المدير العام للديوان. ويمكن عند الاقتضاء إنشاء ملحقات في الخارج بالتنسيق مع وزارة الشؤون الخارجية، بعد مداولة مجلس الإدارة وموافقة الوزير الوصي).

ولعل ما يزيد من حدّة تغييب استقلالية الديوان هو غياب المبرر المقنع لجعل صلاحية إنشاء فروع الديوان وملحقاته تحت وصاية وسلطة الوزارة الوصية بدلا من الديوان نفسه، إذ كان بالإمكان خروج الوزارة من العملية بكل سلاسة دون أن يترتب عن ذلك أي اختلال يُذكر في إنشاء وتسيير فروع الديوان وملحقاته.

المطلب الثاني: حدود سلطة الديوان في تنظيم هيكله وتسييرها

أوجب المشرع الجزائري تمرير النظام الداخلي الذي يُنظم سير الديوان الوطني للأوقاف والزكاة على الوزير الوصي حتى يُبدي رأيه وملاحظاته بخصوصه قبل أن يُصدر قرار اعتماده³⁵، ولم يكتف المشرع الجزائري بذلك، بل ذهب إلى أن

النظام الداخلي الخاص بالهيئة الشرعية التابعة للديوان لا يمكن اعتماده هو الآخر إلا بعد موافقة الوزير³⁶، وهو ما يؤكد تبعية الديوان للوزارة الوصية، ويصور حجم السلطة التي تمتلكها هذه الأخيرة على الديوان الوطني للأوقاف والزكاة. فعلى الرغم من كون مسألة إعداد النظام الداخلي للديوان مسألة في غاية البساطة لا تستدعي الرجوع إلى شخص الوزير لاستصدار قرار بخصوصه إلا أن المشرع ألزم القائم على شؤون الديوان (المدير العام) الرجوع إليه، ما يؤكد مرة أخرى غياب أيّ استقلالية كان بالإمكان أن يتمتع بها الديوان.

كما يظهر من ناحية أخرى غياب استقلالية الديوان من خلال مجلس إدارته، هذا الأخير الذي يرأسه وزير الشؤون الدينية والأوقاف أو ممثل له³⁷ بدلاً عن المدير العام للديوان الذي لم تُمنح له إلا أمانة المجلس والصفة الاستشارية³⁸ داخل اجتماعاته رغم كونه . إداريا . يُعدُّ أعلى سلطة في هرم إدارة الديوان، ولم يُكلّف المشرع الجزائري نفسه حتى عناء إدراج اسمه ضمن القائمة المشكلة لمجلس إدارة الديوان³⁹، هذه القائمة التي تصادف ضمنها قطاعات يصعب الربط بينها وبين قطاع الأوقاف والزكاة، كوزارة الدفاع، أو وزارة السكن، أو حتى وزارة التجارة مثلا، وهو الإشكال الذي استطاعت بعض التجارب العربية تجنّبه كالتجربة المغربية مثلا، حيث نصت المادة الخامسة (05) من القانون الخاص بتنظيم سير المجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامة المغربي⁴⁰، وهو مجلس يشبه الديوان الوطني للأوقاف والزكاة عندنا في الجزائر مع بعض الفوارق، على صلاحية رئيس المجلس في تولي الإشراف العام على سائر أجهزة المجلس وإدارته، واتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنظيم أشغاله، فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الخامسة (5/2) على أنه: (يتوفر الرئيس من أجل ذلك، على جميع السلط والصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون المجلس، وضمان حسن سيره).

المطلب الثالث: حدود سلطة الديوان في إعداد البرامج وتنفيذها

نص المشرع الجزائري من خلال المرسوم المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأوقاف والزكاة على أن من أبرز المهام الموكلة لهذا الأخير إعداد البرامج المتعلقة بتسيير وتنمية واستثمار الأملاك الوقفية، غير أن عملية إعداد مثل هذه البرامج التي هي في الأصل عملية تقنية وعلمية في كثير من الأحيان، كان يُفترض أن تكون بعيدة عن وصاية وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، إلا أن المشرع نصّ بصريح العبارة على وجوب إعدادها بالتنسيق مع الوزارة الوصية، وهو ما يمكن الوقوف عليه من خلال نص الفقرة الأولى من المادة السابعة (07) من المرسوم التي جاء فيها: (. إعداد البرامج المتعلقة باستغلال الأملاك الوقفية وتنميتها واستثمارها بالتنسيق مع الوزارة الوصية).

هذا واشترط المشرع أيضا لتنشيط الديوان للحملات الإعلامية المتعلقة بالأوقاف⁴¹ والزكاة⁴² المرور على الوزارة الوصية، والتنسيق معها على الرغم من بساطة ويُسر مثل هذه النشاطات التي كان بإمكان الديوان تأديتها والقيام بها بكل كفاءة، ودون عناءٍ يُذكر.

ولم تتوقف تبعية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة للوزارة الوصية عند مجرد إعداد البرامج وتنشيط الحملات الإعلامية والتوعوية، وإنما امتد إلى التنفيذ والإنجاز، إذ لا تُعد أعمال الديوان نافذة إلا بعد موافقة وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، فمداولات المجلس مثلا لم يكتف الوزير الوصي بتأسيسها وتعيين أعضاء المجلس القائم عليها، وإنما اشترط ضرورة موافقة السلطة الوصية⁴³. على حدّ تعبير المشرع الجزائري . وهنا نتساءل إن كان المقصود بالسلطة الوصية وزارة الشؤون الدينية

والأوقاف . وهذا الذي يظهر لي . فذلك عين التناقض، إذ كيف لوزارة أن تعترض على مداوات مجلس يرأسه القائم على ذات الوزارة (وزير الشؤون الدينية والأوقاف)، وإن كان المقصود بالسلطة الوصية جهة أخرى غير المشار إليها فمن هي هذه السلطة التي تملك الصلاحية والأحقية في تسيير أموال الأوقاف والزكاة؟.

كل هذا يطرح بشدة إشكالية استقلالية الديوان عن الوزارة الوصية، استقلاليةً تُمكنه من أداء دوره بكل مرونة وسرعة في التنفيذ.

وفي المقابل من ذلك يُحسب للمشرع . فيما نرى . إخضاع إتمام عمليات تبادل الأملاك الوقفية التي يسيّرها الديوان الوطني للأوقاف والزكاة لموافقة الوزير الوصي مباشرة⁴⁴، وهو أمرٌ من الأهمية بمكان التنصيب عليه لحساسية وخطورة مسألة إبدال واستبدال الأملاك الوقفية عموماً، وما يمكن أن يشوبها من أخطاء ومخالفات شرعية وقانونية من شأنها أن تؤثر على البنية العامة للحظيرة الوقفية في الجزائر.

كما يُحسب للمشرع أيضاً إلزام الديوان بأخذ الموافقة من الوزارة الوصية في حال إقامة علاقات تعاون وتبادل مع المؤسسات والهيئات الأجنبية المهتمة بموضوع الوقف والزكاة⁴⁵، وذلك لارتباط هذا التعاون بالسياسية العامة للدولة التي تُحدد الإطار العام لعلاقتها مع الدول والهيئات الأجنبية.

المبحث الثالث: حدود استقلالية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة على مستوى التعيين والمالية

حتى يؤدي الديوان الوطني للأوقاف والزكاة المهام الموكلة له يحتاج إلى جملة من الإطارات العاملة، والمصادر المالية المتنوعة، لكن تأدية تلك المهام على أكمل وجه يتوقف بدرجة كبيرة جدا على حجم سلطة الديوان في تعيين الإطارات العاملة لديه، وكذا صفاء المصادر المالية المشكّلة لميزانية الديوان، والتي ينبغي أن تكون ذات صلة مباشرة بكل من الأموال الوقفية والزكوية دون غيرها من المصادر الأخرى، مع ضرورة الفصل بين هذه الأخيرة؛ أي الفصل بين أموال الوقف وأموال الزكاة، وهو ما سأحاول بيانه من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: حدود سلطة مدير الديوان في تعيين إطاراته

يقتضي سير الديوان الوطني للأوقاف والزكاة إجراء العديد من التعيينات على مستوى مختلف الهياكل المشكّلة له، تعييناتٍ يمكن للباحث المستقري لنصوص المرسوم 21-179 الواردة بخصوصها أن يقف بكل سهولة على الصلاحية الواسعة في التعيين التي مُنحت للوزير القائم على قطاع الشؤون الدينية والأوقاف داخل الديوان الوطني للأوقاف والزكاة، سِعَةً تَغِيْبُ معها استقلالية الديوان غياباً لافتاً.

ولعل من جملة تلك التعيينات غير المبررة التي منحت للوزير على حساب مدير الديوان:

1 . تعيين أعضاء مجلس إدارة الديوان، إذ يعود لوزير الشؤون الدينية والأوقاف صلاحية تعيين ممثلي مختلف القطاعات المنصوص عليها في المرسوم في مجلس إدارة الديوان، بالإضافة إلى تعيينه للخبراء المتخصصين في تسيير وإدارة الأوقاف والزكاة . كما سبقت الإشارة . وفق ما نصت عليه المادة 12 من المرسوم.

ومنه يمكن التساؤل إن كان مبرراً تعيين وزير الشؤون الدينية والأوقاف لأعضاء من أمناء المجالس العلمية التابعة لمؤسسة المسجد، وممثلي القطاعات الأخرى المشاركة في مجلس إدارة الديوان فما جدوى منح صلاحية تعيين الخبراء الشرعيين

(الكفاءات العلمية) وكذا الخبراء المتخصصين في تسيير وإدارة الأوقاف والزكاة داخل مجلس إدارة الديوان للوزير بدل مدير الديوان؟، على الرغم من كون المسألة تقنية بحتة بإمكان مدير الديوان تأديتها بكل كفاءة انطلاقاً من مستواه العلمي وخبرته المهنية التي اشتراطها المشرع فيه من خلال نص المادة 25 من المرسوم⁴⁶.

2. تعيين المدراء المساعدين داخل الديوان، حيث نصت المادة الخامسة والعشرون (25) من المرسوم على أن المدير العام للديوان الوطني للأوقاف والزكاة يستعين في أداء مهامه بمجموعة من المدراء، يكلفون هم كذلك بمتابعة نشاطي الأوقاف والزكاة، إلا أن سلطة تعيينهم وإنهاء مهامهم تعود لقرار وزير الشؤون الدينية والأوقاف بعد موافقة مجلس إدارة الديوان، ومنه يمكن القول إنه ليس لمدير الديوان أي سلطة لاقتراح أسماء المدراء الذين يمكن اختيارهم للعمل معه، فضلاً عن أن يملك سلطة تعيينهم.

3. تعيين الخبراء المتخصصين في مجال الأوقاف والزكاة الذين يحوزون صفة عضوية مجلس إدارة الديوان، حيث نصّ المشرع وهو يُعدّد الأطراف والهيئات ذات العضوية في مجلس إدارة الديوان من خلال البند الأخير من المادة 12 من المرسوم على ضرورة وجود ثلاث خبراء في مجال تسيير وإدارة الأوقاف والزكاة، على أن تعود صلاحية تعيينهم إلى وزير الشؤون الدينية والأوقاف.

4. تعيين جل الأعضاء المشكلين للهيئة الشرعية التابعة للديوان، إذ تتشكل هذه الهيئة من تسعة أعضاء يعود للوزير الوصي تعيين ثمانية منهم، وهم:

. خمسة (05) أعضاء من الكفاءات العلمية.

. ثلاثة (03) أعضاء من أمناء المجالس العلمية التابعة لمؤسسة المسجد.

هذا وقد نصت التجربة المغربية في مجال التعيين من خلال مجلسها الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامة من خلال نص المادة 84 على أنه لا يجوز الجمع بين العمل بأسلاك وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية والعمل بإدارة المجلس، وهو منع ينطبق على جميع العاملين بالوزارة المذكورة والمجلس، مهما كانت صفتهم ووضعيتهم الإدارية (نظامية أو تعاقدية)، الأمر الذي تؤكد المادة 85، كما أنه ووفقاً للمادة 83 من الظهير فإنّ الوزارة مُلزّمة بتسهيل عمل المجلس وتمكينه من جميع حاجياته، وتوفير كل الوسائل المادية لتَمَام أعماله، وهو ما يُؤكّد بأنهما مؤسستان مستقلّتان عن بعضهما البعض من الناحية الإدارية⁴⁷.

المطلب الثاني: حدود الاستقلالية المالية للديوان

يبرز ضعف استقلالية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة أكثر من خلال استقراء الإيرادات المشكّلة لوعائه المالي، حيث أورد المشرع الجزائري إلى جانب كل من الرصيد الأولي⁴⁸، وإيرادات الأملاك الوقفية والهبات والوصايا والصدقات ما أسماه بـ "مساهمات الدولة بعنوان تبعات الخدمة العمومية"، وكذا "المساهمات المحتملة من الجماعات المحلية والهيئات الوطنية"، وهو ما يمكن اعتباره خروجاً عن خصوصية أموال الأوقاف، والزكاة بالخصوص، الأمر الذي قد ينجر عنه مُطالبات مستقبلية للديوان بالمشاركة والإنفاق على نشاطات لا تدخل ضمن اختصاصاته.

هذا وقد نص المشرع من ناحية أخرى على وجوب عرض الميزانية التقديرية للديوان على الوزارة الوصية بعد مداولة مجلس إدارة الديوان، وهو ما يطعن كذلك في الاستقلالية المالية للديوان عموماً.

الخاتمة

على الرغم مما يُحسب للمشرع الجزائري إنشاؤه للديوان وطني يُعنى بشؤون الوقف والزكاة إدراةً واستثماراً وتنميةً، وذلك بموجب المرسوم 179-21، إلا أن هذا الإنشاء لا يزال يحتاج إلى الكثير من المراجعات التشريعية التي من شأنها أن تُساهم في تطوير الديوان الوطني للأوقاف والزكاة، خاصة فيما تعلق بتحقيق استقلاليته، لكون هذه الأخيرة شرطاً أساسياً لتطوير الديوان للمنظومة الوقفية والزكوية في الجزائر.

ولعل من أبرز النتائج والتوصيات التي يمكن تسجيلها في نهاية هذه الورقة البحثية مايلي:

1. النتائج:

من أهمّ النتائج التي خلصت إليها الورقة:

أولاً: يُعدُّ إنشاء الديوان الوطني للأوقاف والزكاة تجربة مهمة جداً في مسار تطوير أداء المنظومة الوقفية وتحصيل الأموال الزكوية في الجزائر، تتطلب هذه التجربة من المتخصصين والقائمين عليها مرافقتها عن طريق تصحيح جملة الاختلالات التي قد تعترضها.

ثانياً: يمكن تصنيف ضعف استقلالية الديوان الوطني للأوقاف والزكاة إلى درجتين، درجة أولى تؤكد ضعف الاستقلالية على مستوى المسائل الجوهرية والأساسية في عمل الديوان، ودرجة ثانية تَتَبَيَّنُ من خلالها انعدام الاستقلالية على مستوى بعض المسائل الفرعية فيعمالالديوان، وذلك على النحو التالي:

1. تتمثل مظاهر ضعف الاستقلالية من الدرجة الأولى في:

أ. إغفال سلطة المدير العام للديوان في إنشاء فروع وملحقات هذا الأخير، ومنحها للوزير الوصي.
ب. تحديد النظام الداخلي للديوان وهيئته الشرعية عن طريق قرار صادر عن الوزير الوصي، بدل مدير الديوان.

ج. إغفال سلطة المدير العام في تعيين مختلف الإطارات العاملة لديه، ومنحها للوزير الوصي.

د. ترأس الوزير الوصي لمجلس إدارة الديوان بدل المدير العام لهذا الأخير.

هـ. تجريد المدير العام للديوان من صفة العضوية في مجلس إدارته، والاقتصر على منحه صفة الأمانة والاستشارية (صفة مستشار) فقط.

2. تتمثل الدرجة الثانية في ضعف وغياب استقلالية الديوان، في اشتراط التنسيق مع الوزارة الوصية في عملية

إعداد البرامج وتنشيط الحملات الإعلامية المتعلقة بالأوقاف والزكاة، على الرغم من بساطة مثل هذه النشاطات.

ثالثاً: إن الناظر والمستقرئ لنصوص المرسوم 179-21 المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأوقاف والزكاة، سيلحظ أن هذا الأخير ليس إلا إدارة مركزية تابعة لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف، شأنها في ذلك شأن باقي الإدارات القائمة على تسيير الأوقاف والزكاة، ما يتطلب مراجعة شاملة للنصوص المنظمة لسيره وعمله بما يحقق له استقلاليته.

2. التوصيات

من جملة التوصيات المتوصل إليها:

أولاً . لا بد من تحقيق فصل واستقلال ولو جزئي بين الديوان الوطني للأوقاف والزكاة وبين الوزارة الوصية، وذلك من خلال إعطاء صلاحيات أوسع مما هي عليه للمدير العام للديوان الوطني للأوقاف والزكاة، خاصة فيما تعلق بتلك المهام التقنية التي لا يضر عدم الرجوع فيها للوزارة الوصية كإعداد البرامج، وتعيين الخبراء المتخصصين، وتنشيط الحملات الإعلامية، كمرحلة أولى ثم التوسع أكثر في هذه الصلاحيات للوصول إلى استقلالية تامة للديوان.

ثانياً . ضرورة الفصل بين ديوان الأوقاف وديوان الزكاة، على الأقل على مستوى الديوان نفسه فصلاً إدارياً ومالياً تاماً، باعتبار الخصوصية التي تتمتع بها الأموال الزكوية، والتي تختلف تماماً عن الأموال الموقوفة.

ثالثاً . منح حيز أكبر لشعيرة الزكاة ضمن المهام الموكلة للديوان الوطني للأوقاف والزكاة على خلاف ما هو ثابت في نصوص المرسوم 179-21 التي تشعر القارئ أنه . أي المرسوم . ما جاء إلا لينظّم سير وتنمية واستثمار الأوقاف فقط.

قائمة المصادر والمراجع**أولاً: النصوص القانونية****أ. النصوص القانونية الوطنية**

1. الأمر رقم 84-11 المتضمن قانون الأسرة، المؤرخ في 09 رمضان 1404 هـ الموافق لـ 09 يونيو 1984، الجريدة الرسمية عدد 24، الصادرة بتاريخ 12 رمضان 1404 هـ الموافق 12 يونيو 1984.
2. القانون رقم 91-10 المتعلق بالأوقاف، المؤرخ في 12 شوال 1411 هـ الموافق 27 أبريل 1991م المتعلق بالأوقاف (الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 23 شوال عام 1411 هـ الموافق 08 مايو 1991).
3. المرسوم التنفيذي 179-21 المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأوقاف والزكاة، المؤرخ في 21 رمضان 1442 الموافق 3 مايو 2021. (الجريدة الرسمية، العدد 35، الصادرة بتاريخ 30 رمضان 1442 الموافق 12 مايو 2021م).
4. المرسوم التنفيذي رقم 21-360 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الدينية والأوقاف، المؤرخ في 14 صفر عام 1443 الموافق 21 سبتمبر 2021، الجريدة الرسمية، العدد 73، الصادرة بتاريخ 19 صفر عام 1443 الموافق 26 سبتمبر 2021.
5. المرسوم التنفيذي 21-361 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، المؤرخ في 14 صفر عام 1443 الموافق 21 سبتمبر 2021، الجريدة الرسمية، العدد 73، الصادرة بتاريخ 19 صفر عام 1443 الموافق 26 سبتمبر 2021.
6. قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 14 ذي القعدة 1419 الموافق 2 مارس 1999، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادرة سنة 1999م.

ب. النصوص القانونية الأجنبية

1. القانون رقم 8 بشأن الوقف، الجريدة الرسمية لدولة قطر، العدد السادس، الصادرة بتاريخ 1996/07/22.

2. الظهير الشريف رقم 1-09-236 المتضمن مدونة الأوقاف، الصادر في 08 ربيع الأول 1431 هـ الموافق 23 فبراير 2010، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 5847، الصادرة بتاريخ الفاتح رجب 1431 الموافق 14 يونيو 2010.

3. الظهير الشريف رقم 1-11-139 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامة، الصادر في رمضان 1432 الموافق 9 أغسطس 2011، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 5982، الصادر بتاريخ 29 سبتمبر 2011.

ثانيا: الكتب

1. أحمد بن محمد بن علي الفيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، الجزء الثاني، المكتبة العلمية، بيروت، (د. ط، د. ت).

2. البهوتي، شرح منتهى الإرادات، الجزء الثاني، دار الفكر (د. ط، د. ت).

3. التمرتاشي، تنوير الأبصار، دراسة وتحقيق: عادل أحمد عبد الموجود وعلي محمد معوض، الجزء السادس، دار عالم الكتب، الرياض، (د. ط، د. ت).

4. الرّملي، نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، الجزء الخامس، دار الفكر، بيروت، ط (الأخيرة) (1404 هـ _ 1984 م).

5. رمول خالد، الإطار القانوني والتنظيمي لأحكام الوقف في الجزائر، دار هومة، الجزائر، ط 2 (2006).

6. الشربيني، مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج، الجزء الثاني، دار الكتب العلمية، ط 1 (1415 هـ . 1994 م).

7. الصاوي، بلغة السالك لأقرب المسالك، الجزء الأول، دار المعارف، بيروت، (د. ط، د. ت).

8. ابن عرفة، الحدود في التعاريف الفقهية (مطبوع مع شرح الرّصاع)، الجزء الثاني، دار الغرب الإسلامي، بيروت، ط 1 (1993 م).

9. عكرمة سعيد صبري، الوقف الإسلامي بين النظرية والتطبيق، دار النفائس، عمان، د. ط (1432 هـ . 2011 م).

10. العيني، البداية شرح الهداية، الجزء الثالث، دار الكتب العلمية، بيروت، ط 1 (1420 هـ . 2000 م).

11. ابن فارس، معجم مقاييس اللغة، تحقيق: محمد عبد السلام هارون، الجزء السادس، دار الفكر، بيروت، د. ط (1399 هـ . 1989 م).

12. ابن قدامة، المغني، الجزء الثاني، مكتبة القاهرة، القاهرة، (د. ط، د. ت).

13. المرغيناني، الهداية في شرح بداية المبتدي، تحقيق: طلال يوسف، الجزء الثالث، دار إحياء التراث العربي، بيروت، (د. ط، د. ت).

14. ابن منظور، لسان العرب، الجزء التاسع، دار صادر، بيروت، ط 3 (1414 هـ).

ثالثا: المقالات العلمية

1. قميبي عفاف وبوفاتح فريجة، الدور الاقتصادي للأوقاف في الجزائر وطرق استثمارها، مجلة العلوم الإسلامية والحضارة، مركز البحث في العلوم الإسلامية والحضارة، الأغواط، العدد الثالث، أكتوبر 2016 م.

رابعاً: الرسائل الجامعية

1. زكريا بن تونس، الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في التشريع الجزائري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، رسالة دكتوراه، تخصص الشريعة والقانون، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2014 م.

2. بومدين بوكليخة، الإطار المؤسساتي للزكاة ودورها في تنمية الاقتصاد الجزائري. دراسة ميدانية لهيئة الزكاة بولاية تلمسان، رسالة ماجستير، تخصص التحليل المؤسساتي والتنمية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2013 م

الهوامش

- 1 ابن فارس، معجم مقاييس اللغة، تحقيق: محمد عبد السلام هارون، الجزء السادس، دار الفكر، بيروت، د.ط (1399 هـ. 1989 م)، ص. 135
- 2 ابن منظور، لسان العرب، الجزء التاسع، دار صادر، بيروت، ط 3 (1414 هـ)، ص.ص. 360. 359
- 3 أحمد بن محمد بن علي الفيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، الجزء الثاني، المكتبة العلمية، بيروت، (د. ط، د. ت)، ص. 669
- 4 المرغيناني، الهداية في شرح بداية المبتدي، تحقيق: طلال يوسف، الجزء الثالث، دار إحياء التراث العربي، بيروت، (د.ط، د.ت)، ص. 15
- 5 التمرتاشي، تنوير الأبصار، دراسة وتحقيق: عادل أحمد عبد الموجود وعلي محمد معوض، الجزء السادس، دار عالم الكتب، الرياض، (د.ط، د.ت)، ص. 520
- 6 ابن عرفة، الحدود في التعاريف الفقهية (مطبوع مع شرح الرضا)، الجزء الثاني، دار الغرب الإسلامي، بيروت، ط 1 (1993 م)، ص. 540
- 7 الرلمي، نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، الجزء الخامس، دار الفكر، بيروت، ط (الأخيرة) (1404 هـ _ 1984 م)، ص. 358
- 8 البهوتي، شرح منتهى الإرادات، الجزء الثاني، دار الفكر (د.ط، د.ت)، ص.ص. 490. 489
- 9 عكرمة سعيد صبري، الوقف الإسلامي بين النظرية والتطبيق، دار النفائس، عمان، د.ط (1432 هـ. 2011 م)، ص. 42
- 10 الأمر رقم 84-11 المتضمن قانون الأسرة، المؤرخ في 09 رمضان 1404 هـ الموافق 09 يونيو 1984، الجريدة الرسمية، العدد 24، الصادرة سنة 1984 م. ص.ص. 910. 924
- 11 القانون رقم 91-10 المتعلق بالأوقاف، المؤرخ في 12 شوال 1411 هـ الموافق لـ 27 أبريل 1991 م، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادرة سنة 1991 م. ص.ص. 690. 693
- 12 رمول خالد، الإطار القانوني والتنظيمي لأملاك الوقف في الجزائر، دار هومة، الجزائر، ط 2 (2006)، ص. 29
- 13 الظهير الشريف رقم 236-09-1 المتضمن مدونة الأوقاف، الصادر في 08 ربيع الأول 1431 هـ الموافق 23 فبراير 2010، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 5847، الصادرة بتاريخ الفاتح رجب 1431 الموافق 14 يونيو 2010، ص. 03
- 14 القانون رقم 8 بشأن الوقف، الجريدة الرسمية لدولة قطر، العدد السادس، الصادرة بتاريخ 22 / 07 / 1996، ص. 72
- 15 العيني، البداية شرح الهداية، الجزء الثالث، دار الكتب العلمية، بيروت، ط 1 (1420 هـ. 2000 م)، ص. 288
- 16 الصاوي، بلغة السالك لأقرب المسالك، الجزء الأول، دار المعارف، بيروت، (د.ط، د.ت)، ص. 581
- 17 الشريبي، مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج، الجزء الثاني، دار الكتب العلمية، ط 1 (1415 هـ. 1994 م)، ص. 62
- 18 ابن قدامة، المغني، الجزء الثاني، مكتبة القاهرة، القاهرة، (د.ط، د.ت)، ص. 427
- 19 بومدين بوكليخة، الإطار المؤسساتي للزكاة ودورها في تنمية الاقتصاد الجزائري. دراسة ميدانية لهيئة الزكاة بولاية تلمسان، رسالة ماجستير، تخصص التحليل المؤسساتي والتنمية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2013 م، ص. 11، 12
- 20 القانون رقم 2 المتضمن قانون الزكاة، الجريدة الرسمية لدولة اليمن، العدد 1، الصادرة سنة 1999 م. ص.ص. 457. 468
- 21 المرسوم 21-179 المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأوقاف والزكاة، المؤرخ في 21 رمضان 1442 الموافق 3 مايو 2021. انظر: الجريدة الرسمية، العدد 35، الصادرة بتاريخ 30 رمضان 1442 الموافق 12 مايو 2021. ص.ص. 16. 23
- 22 جاء في نص الفقرة الثانية من المادة الثانية: (الديوان مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي).

- ²³ نصت الفقرة الثالثة من المادة الثانية على أنه: (يخضع الديوان إلى القواعد المطبقة على الإدارة في علاقاته مع الدولة، ويُعتبر تاجرا في علاقاته مع الغير).
- ²⁴ جاء في المادة السادسة: (الديوان أداة في مجال تسيير الأملاك الوقفية العامة زاستغلالها وتنميتها واستثمارها طبقا لإرادة الواقف ولأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها وللتشريع والتنظيم بهما).
- ²⁵ زكريا بن تونس، الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في التشريع الجزائري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، رسالة دكتوراه، تخصص الشريعة والقانون، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2014 م، ص. 160
- ²⁶ المرسوم رقم 21-360 المحدد لصلاحات وزير الشؤون الدينية والأوقاف، المؤرخ في 14 صفر عام 1443 الموافق 21 سبتمبر 2021، الجريدة الرسمية، العدد 73، الصادرة بتاريخ 19 صفر عام 1443 الموافق 26 سبتمبر 2021. ص.ص 04 . 07
- ²⁷ يذكر الباحث زكريا بن تونس أنه لم يجد له ذكر في الجريدة الرسمية، ولا في الكتاب الذي أعدته وزارة الشؤون الدينية والمتضمن القوانين والمراسيم الرئاسية والقرارات الوزارية المشتركة والقرارات الوزارية الخاصة بوزارة الشؤون الدينية في الفترة الممتدة من أول جانفي 1997 إلى 31 ماي 2003، وهو ما تثبت منه.
- انظر: زكريا بن تونس: الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في التشريع الجزائري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، المرجع السابق، ص. 161 (هامش).
- ²⁸ قميبي عفاف وبوفاتح فريجة، الدور الاقتصادي للأوقاف في الجزائر وطرق استثمارها، مجلة العلوم الإسلامية والحضارة، مركز البحث في العلوم الإسلامية والحضارة، الأغواط، العدد الثالث، أكتوبر 2016 م، ص. 232
- ²⁹ زكريا بن تونس، الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في التشريع الجزائري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، المرجع السابق، ص.ص. 162، 163
- ³⁰ المرجع السابق، ص.ص. 162 . 165
- ³¹ المرسوم التنفيذي 21-361 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، المؤرخ في 14 صفر عام 1443 الموافق 21 سبتمبر 2021، الجريدة الرسمية، العدد 73، الصادرة بتاريخ 19 صفر عام 1443 الموافق 26 سبتمبر 2021. ص.ص 07 . 16
- ³² قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 14 ذي القعدة 1419 الموافق 2 مارس 1999، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادرة سنة 1999م، ص.ص 18 . 20.
- ³³ توظيف مصطلح الإمكانية "يمكن" في نص المادة الخامسة يدل على أنّ إنشاء الفروع والملحقات ليس على سبيل الإلزام، وإنما راجع للسلطة التقديرية للقائمين على الديوان والوزارة.
- ³⁴ هكذا وردت في نص المادة، والأصح أن نقول: (يمكن للديوان) حتى يستقيم الأسلوب.
- ³⁵ جاء في الفقرة الثانية من المادة الحادية عشر (11) التي ما نصه: (يحدد التنظيم الداخلي للديوان بموجب قرار من الوزير المكلف بالشؤون الدينية والأوقاف).
- ³⁶ جاء في المادة الثالثة والثلاثون (33) ما نصه: (تتم المصادقة على النظام الداخلي للهيئة الشرعية من قِبَل أعضائها، ويوافق عليه بموجب قرار من الوزير الوصي).
- ³⁷ لا يمنع المرسوم 21-179 حسب الظاهر إمكانية تعيين وزير الشؤون الدينية والأوقاف لمدير الديوان كمثل له لتأسي أسغال مجلس الديوان في حال غيابه، وحينها يمكن لمدير الديوان أن يحوز صفة رئيس مجلس إدارته.
- ³⁸ جاء في صلب المادة الرابعة عشر (14) ما نصّه: (يحضر المدير العام للديوان في اجتماعات مجلس الإدارة بصوت استشاري، ويتولى أمانته).
- ³⁹ نصت المادة 12 من المرسوم على مشاركة أكثر من سبعة عشر (17) قطاعا في مجلس إدارة الديوان، وهي كالآتي:
- وزارة الشؤون الدينية والأوقاف.
 - وزارة الدفاع.
 - وزارة الشؤون الخارجية.
 - وزارة الداخلية.
 - وزارة العدل.
 - وزارة المالية.
 - وزارة التعليم العالي.
 - وزارة الثقافة.
 - وزارة الرقمنة والإحصائيات.
 - وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.
 - وزارة الأسرة والتضامن.

- . وزارة الصناعة.
- . وزارة الفلاحة.
- . وزارة السكن.
- . وزارة التجارة.
- . وزارة السياحة.
- . وزارة المؤسسات المصغرة.
- . المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.
- . خبراء في مجال تسيير وإدارة الأوقاف والزكاة.
- ⁴⁰ الظهير الشريف رقم 1-11-139 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الأعلى لمراقبة مالية الأوقاف العامة، الصادر في رمضان 1432 الموافق 9 أغسطس 2011، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 5982، الصادر بتاريخ 29 سبتمبر 2011، ص. 4784
- ⁴¹ جاء في البند الرابع من الفقرة الرابعة من المادة السابعة (07) من المرسوم 21-179 ما نصه: (الإسهام في تنشيط الحملات الإعلامية المتعلقة بالأوقاف، بالتنسيق مع الوزارة الوصية).
- ⁴² جاء في البند الأول من الفقرة الثالثة من المادة الثامنة (08) ما نصه: (المساهمة في تنشيط الحملات الإعلامية التوعوية حول الزكاة، بالتنسيق مع الوصاية).
- ⁴³ تكرر ذكر هذا المصطلح في البند الأخير من المادة 28.
- ⁴⁴ جاء في المادة السابعة (07) ما نصه: (متابعة عمليات تبادل الأملاك الوقفية التي يسيّرهما الديوان، بعد موافقة الوزير الوصي).
- ⁴⁵ جاء في البند الخامس من المادة العاشرة: (إقامة علاقات تعاون وتبادل خبرات مع المؤسسات الأجنبية المماثلة بعد موافقة الوصاية).
- ⁴⁶ جاء في نص المادة الخامسة والعشرون (25): (يعين المدير العام بموجب مرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالشؤون الدينية والأوقاف، ويجب أن يكون له مستوى جامعي وصاحب كفاءة مهنية).
- ⁴⁷ زكريا بن تونس: الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في التشريع الجزائري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، المرجع السابق، ص. 256
- ⁴⁸ حتى الرصيد الأولي للديوان الوطني للأوقاف والزكاة يحدد بموجب قرار مشتركين وزير الشؤون الدينية والأوقاف، ووزير المالية، وفق ما نصت عليه المادة 34 من المرسوم 21-176.