

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

...وقل رب زدني علما

من الآية 114 من سورة طه.

إهداء

أهدي هذا العمل إلى أمي الحبيبة...

إلى أبي...

و إلى زوجي...

راجية من الله نيل رضاهم جميعا.

شكر و تقدير

مقدمة

يواجه الناس أثناء حياتهم اليومية مخاطر تهدد أرواحهم وممتلكاتهم وهذا ما يخلق في أنفسهم رغبة قد تؤثر سلباً على مزاولتهم لنشاطاتهم، حيث نجدهم يعزفون عن مزاوله بعض الأنشطة ويترددون في القيام ببعض الاستثمارات - خاصة منها الكبرى- خوفاً من الخسارة التي قد تحل بهم من جراء كارثة طبيعية، حريق، وفاة أو ما شابه ذلك مما لا تحمد عقباه.

لذا فقد عمل الإنسان منذ القدم على محاولة تحقيق الشعور بالضمان والأمان الذي يسمح له بتنظيم وممارسة نشاطاته بكل حرية، دون أن يقيد التردد أو الخوف من المجهول، وبهذا ظهرت الحاجة إلى التأمين.

وقد كان أول ظهور لهذه الحاجة في أوروبا، أواخر القرون الوسطى، حيث بدأ التأمين البحري بين الدول الواقعة على ضفتي البحر الأبيض المتوسط¹، وقد تبع التأمين البري التأمين البحري بعد مدة طويلة، إذ بدأ في الظهور بانجلترا خلال القرن السابع عشر، أين ظهر التأمين على الحريق كأولى صور للتأمين البري، وذلك عقب حريق هائل نشب في لندن سنة 1666 والتهم أكثر من ثلاث عشر ألف منزل ونحو مائة كنيسة²، ثم انتشر التأمين ضد الحريق بعدها في كل من فرنسا، ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

كما ظهرت صور جديدة للتأمين أهمها: التأمين من المسؤولية، التأمين من حوادث العمل الذي تزامن مع انتشار الصناعة والآلات الميكانيكية خلال الثورة الصناعية، والتأمين على الحياة في غضون القرن التاسع عشر.

أما خلال القرن العشرين فقد ظهرت صور جديدة للتأمين كالتأمين ضد السرقة، التأمين من تلف المزروعات وموت المواشي، التأمين من أخطار الحروب، من حوادث النقل الجوي، من ممارسة المهنة، وكذا تأمين استهلاك السندات، وتأمين الدين - Assurance- crédit.

¹ وقد تمثل التأمين البحري في مجال المخاطر البحرية، حيث يقدم شخص ميسور لمالك السفينة أو الشاحن ما يحتاج إليه من مال، مقابل حصوله على فائدة مرتفعة إلى جانب استرداد مبلغ القرض، شرط أن تصل السفينة والبضاعة التي تحملها إلى أماكنها سالمة، وهذا النظام يشبه التأمين من حيث أنه يوفر الأمان المطلوب للمقترض، إلا أنه يختلف عنه من حيث عدم استلام قسط التأمين إلا إذا لم يتحقق الخطر.

² PICARD Maurice et BESSON André, Les assurances terrestres, tome I le contrat d'assurance, Paris L.G.D.J, 1982, p 03.

وهكذا، كانت الحاجة إلى التأمين تزداد بازدياد الأخطار من جراء تقدم الحضارة وما يصاحبها من أسباب تجعل الناس يلجؤون إلى التأمين لأجل الوقاية.

كما أن وظيفة التأمين لم تبقى مقتصرة على دوره في ضمان الأمان للأشخاص (Sécurité) بل أصبح التأمين وسيلة من وسائل الائتمان (Crédit)، حيث يمكن للمؤمن له في التأمين على الحياة، أن يرهن وثيقة التأمين لدى الغير، وأن يجعل له المؤمن مبلغًا على حسابها (Avance sur police)، كما يستطيع المدين الذي قدم رهنا على العقار أن يقوي هذا الرهن بالتأمين على العقار من الحريق.

وقد وجد الدائنون في التأمين في الوقت الحاضر، طريقًا مباشرًا للائتمان حيث يلجأ الدائن إلى تأمين الدين، سواء بتأمين كفالة الوفاء به (assurance-caution)، أو بالتأمين من إفسار المدين (assurance-insolvabilité)³.

إضافة إلى الوظائف المتقدم ذكرها، والتي يؤديها التأمين للمؤمن له، فإن دور التأمين لا يستهان به نحو الاقتصاد القومي للبلاد، حيث أن رؤوس الأموال الضخمة التي تجمعها عادة شركات التأمين من أقساط التأمين، تبلغ حدًا يجعل الاقتصاد القومي ينتفع بها انتفاعًا كبيرًا، حيث يتم استثمارها في المشاريع العامة والقروض التي تطرحها الدولة في الأسواق، دون أن ننسى ما للتأمين من دور فعال في التنمية الاقتصادية للبلاد⁴ من حيث كونه عاملاً مشجعاً في مجال المعاملات الدولية، حيث يسمح للمستثمرين الأجانب والموردين بالقيام بعمليات عابرة للحدود دون خوف من الآثار التي قد تسببها المخاطر التجارية والسياسية وكذا الطبيعية.

³ عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء السابع، المجلد الثاني، عقود الغرر وعقد التأمين، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، 1964، ص 1095.

⁴ حول الوظيفة الاقتصادية للتأمين أنظر:

كل الوظائف السالف ذكرها، وغيرها من الوظائف التي يقدمها قطاع التأمين، دفع الدول لبسط رقابتها وسيطرتها على هذا القطاع، وهذا من خلال سنها لقوانين وتنظيمات تنظم هذا الأخير.

أولت الجزائر كغيرها من دول العالم، اهتماما بالغاً لقطاع التأمين، فبعد أن كان النظام السائد في هذا المجال نظام التأمين الفرنسي،⁵ عمل المشرع الجزائري بعد استرداد السيادة الوطنية على سن قواعد قانونية جزائرية تنظم نشاط التأمين، هذه القواعد عرفت تعديلات كثيرة اختلفت باختلاف المراحل التي مر بها النظام الاقتصادي للبلاد.

ويمكننا تقسيم التطور الذي مر به تنظيم قطاع التأمينات في الجزائر بعد الإستقلال إلى مرحلتين أساسيتين، كل مرحلة تعكس التوجه السياسي والاقتصادي للبلاد خلالها، وتتمثل هتان المرحلتان في:

1 مرحلة احتكار الدولة لنشاط التأمين. L'institution du monopole de L'Etat

2 مرحلة تحرير سوق التأمينات.

1 - مرحلة احتكار الدولة لقطاع التأمين L'institution du monopole de L'Etat (1966-1994):

كانت شركات التأمين الأجنبية تطغوا على نشاط التأمين في الجزائر غداة الاستقلال، حيث بلغ عدد شركات التأمين 270 مؤسسة، غالبيتها شركات فرنسية.

⁵ عرف قطاع التأمين خلال فترة الاستعمار خضوعاً لسيطرة الأنظمة والقوانين الفرنسية، فكان أقدم قانون ساد آنذاك هو قانون التأمين الفرنسي المتمثل في قانون 13 جويلية 1930، الذي امتد تطبيقه لغاية 1947، حيث صدر مرسوم 1947/03/06 والذي تضمن تكوين لائحة إدارية عامة لمراقبة مؤسسات التأمين الجزائرية، وما ميز هذه الفترة هو الهيمنة التي كانت تمارسها السلطات الفرنسية على نشاط التأمين، بالرغم من استفادتها من التنظيم القانوني للتأمينات بصدور مجموعة من المراسيم المختلفة التي سمحت بإدارة عمليات التأمين، وتجلت هذه الهيمنة من خلال كثرة شركات التأمين الفرنسية وطغيانها على هيكل شركات التأمين بالجزائر، فكان مجموع شركات التأمين في الجزائر سنة 1951، 218 شركة، من بينها 127 شركة تأمين فرنسية، 88 شركة أجنبية تعاونية، وفي المقابل ثلاث (03) شركات فقط جزائرية، أنظر في هذا الشأن:

ونظراً لغياب رقابة الدولة على نشاط تلك الشركات فقد اكتفت هذه الأخيرة بفروع تحقق من ورائها أقصى الأرباح، وهذا لم يمنعها من تحويل مداخيلها وأرباحها إلى الخارج بواسطة عمليات إعادة التأمين، مما ترتب عنه حرمان الخزينة العمومية الجزائرية من مبالغ مالية لا يستهان بها، إضافة إلى تهرب هذه الشركات من دفع التعويضات المستحقة للمتضررين وضحايا الحوادث، مما دفع بالمشروع الجزائري إلى التدخل باتخاذ التدابير اللازمة بمقتضى القانون رقم 63-201⁶ المؤرخ في 08 جوان 1963 و المتعلق بفرض التزامات و ضمانات على شركات التأمين الممارسة لنشاطها بالجزائر، وإخضاعها إلى طلب الاعتماد من وزارة المالية مع وضع كفالة مسبقة.

كما تم بموجب قرار مؤرخ في 15-10-1963⁷ إلزام جميع شركات التأمين التي تنشط في الجزائر على التنازل بنسبة 10 % من مجموع الأقساط المحصلة، وهذا بالنسبة لجميع أنواع المخاطر المعاد تأمينها بهدف السماح للشركة الجزائرية للتأمين وإعادة التأمين (CAAR) المنشأة بموجب قانون رقم 63-197⁸، بممارسة عمليات إعادة التأمين.

وبواسطة هذين النصين تم اعتماد (17) سبعة عشر شركة تأمين من قبل وزير الاقتصاد، من بينها الشركة الجزائرية للتأمين (SAA)⁹، وتلاها بعد ذلك إنشاء الصندوق المركزي لإعادة التأمين والتعاونيات الفلاحية (CCRMA) بموجب المرسوم المؤرخ في

⁶ Loi n° 63-201 du 8 juin 1963, relative aux obligations et garanties exigées des entreprises d'assurance exerçant une activité en Algérie, JORA n°39 du 14 juin 1963.

⁷ Arrête du 15 Octobre 1963, portant fixation du taux de cession obligatoire à la caisse algérienne d'assurance et réassurance, JORA n°77 du 18 Octobre 1963.

⁸ Loi n°63-197 du 08 juin 1963, portant institution de la réassurance légale et création de la caisse d'assurance et de réassurance (CAAR), JORA n°38 du 11 juin 1963 .

⁹ Arrête du 12 Décembre 1963, relatif a l'agrément de la société algérienne d'assurances, JORA n° 94 du 17 Décembre 1963.

1964-04-28¹⁰، والتعاون الجزائري لعمال التربية والثقافة (MAATEC) من خلال المرسوم الصادر في 1964-12-29.

لم تكن قوانين 1963 فعالة إلى درجة ترضي الدولة، حيث قررت الشركات الأجنبية التوقيف الفوري لنشاطاتها، دون مراعاة إجراءات التصفية المنصوص عليها في النظام المقرر وفق قانون 1963 السالف الذكر، وهذا ما دفع الدولة إلى التفكير في استرجاع مواردها المالية المجنية من التأمينات عن طريق التفكير في احتكار هذا القطاع، خاصة وأن جل شركات التأمين كانت أجنبية.

تجسدت فكرة احتكار الدولة لعمليات التأمين وإعادة التأمين بالجزائر، وتم ذلك بمقتضى الأمر 127-66 المؤرخ في 27 مايو 1966، حيث نصت المادة الأولى منه على "من الآن فصاعداً يرجع استغلال كل عمليات التأمين للدولة".

ولهذا الغرض أنشأت الدولة مؤسسات تأمين جزائرية أهمها: الشركة الجزائرية للتأمين (SAA)¹¹، و الشركة المركزية لإعادة التأمين (CCR) سنة 1973¹².

وابتداء من سنة 1976 اتبعت الدولة إستراتيجية لإعادة تنظيم قطاع التأمين، تمثلت هذه الإستراتيجية في تخصص شركات التأمين من أجل تحسين الأداء الداخلي لها، حيث نجد كل شركة تتخصص في نوع معين من التأمينات، فنجد شركة (CAAR) قد تخصصت في المخاطر الصناعية شركة (SAA) في الأخطار المتعلقة بالسيارات ... وهكذا.

وفي 09 أوت 1980 صدر قانون رقم 07-80¹³ كأول قانون جزائري ينظم قطاع التأمين بصفة شاملة في ظل احتكار الدولة لهذا القطاع، حيث أنه تضمن جميع أنواع

¹⁰ قرار مؤرخ في 28 أبريل سنة 1964، يتضمن الترخيص للصندوق المركزي لتجديد التأمين للتعاونيات الفلاحية بإجراء أصناف عمليات التأمين، ج ر عدد 20، صادر في 04 غشت سنة 1964.

¹¹ أمر رقم 129-66، مؤرخ في 27 ماي سنة 1966، ج ر عدد 43، صادر في 31 مايو سنة 1966. (ملغى)

¹² Ordonnance n° 73-54 du 1^{er} Octobre 1973, portant création de la compagnie centrale de réassurance et approbation de ses statuts, JORA n° 83 du 16 Octobre 1973.

التأمينات الكبرى والمتمثلة في التأمينات البرية، البحرية والجوية، بالإضافة إلى رقابة الدولة على نشاط التأمين ليشهد بذلك قطاع التأمين نقطة تحول تماشيا مع السياسة الاقتصادية للبلاد آنذاك.

ولم يتم إلغاء التخصص المفروض على شركات التأمين الجزائرية إلا بعد سنة 1999 حيث عرفت هذه الفترة سلسلة من الإصلاحات الاقتصادية الإستراتيجية التي ساهمت بشكل كبير في إلغاء سياسة التخصص، من خلال تعديلات في القوانين الأساسية لشركات التأمين، حتى تتمكن من ممارسة جميع عمليات التأمين دون تخصص وبكل حرية و من أجل خلق مناخ تنافسي حقيقي لا تحكمه أية قيود إدارية من طرف الدولة، وهذا الأمر ساهم بقوة في تعزيز القدرات التنافسية للشركات والسماح لها بالتطلع إلى كسب فرص سوقية جديدة تضمن معها البقاء والاستمرارية في سوق التأمين¹⁴.

2- مرحلة تحرير سوق التأمين: (منذ 1995 إلى يومنا هذا).

سمح دستور 1989¹⁵ بالشروع في الإصلاح الليبرالي وتحرير الاقتصاد الوطني، فبمجرد صدوره، بدأت تصدر قوانين تجسد التحول الاقتصادي للبلاد، فكان القانون المتعلق بالإعلام¹⁶ أول نص كرّس هذا التحول في مجال الإعلام، لتليه بعدها نصوص متعلقة بمجالات أخرى.

¹³ Loi n° 80-07 du 09 Août 1980, relative aux assurances, JORA n° 33 du 12 Août 1980.

¹⁴ بونشادة نوال، استراتيجيات الأعمال في شركات التأمين الجزائرية في ظل انفتاح سوق التأمين بالجزائر، دراسة حالة الشركة الجزائرية للتأمين وإعادة التأمين (CAAR)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص إدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف 2005-2006، ص139.

¹⁵ مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 09، صادر في الأول مارس 1989. (معدل ومتمم)

¹⁶ قانون رقم 90-07، مؤرخ في 03 أبريل سنة 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14 صادر في 04 أبريل 1990. (معدل ومتمم)

و على الرغم من تحرير قطاعات إستراتيجية كقطاع البنوك سنة 1990¹⁷ إلا أن سوق التأمينات لم يتم تحريرها إلا سنة 1995 بموجب الأمر رقم 07-95 المؤرخ في 25 جانفي 1995 والمتعلق بالتأمينات¹⁸، حيث ألغت المادة 278 منه جميع الأحكام المخالفة لمضمونه، لا سيما الأمر رقم 66-127، المتضمن إنشاء احتكار الدولة لعمليات التأمين¹⁹.

و بما أن قطاع التأمين قطاع حسّاس يقوم على أسس فنية دقيقة، ونظراً لعلاقة شركات التأمين بالزبائن الذين هم تحت رحمة هذه الأخيرة كونهم لا يعلمون الكثير من أمور التأمين، حيث يدفعون الأقساط معجلة لتدفع لهم التعويضات مؤجلة بعد مدة قد تطول، إضافة إلى الأموال الضخمة التي تجمعها شركات التأمين والتي تساهم مساهمة فعالة في تنشيط الاقتصاد القومي، وجب على الدولة أن تبسط رقابتها على هذا القطاع حفاظاً على التوازن في السوق ولمقتضيات المصلحة العامة، وهذا بممارستها لوظائف تنمائي واقتصاد السوق (النظام الليبرالي) بعيداً عن الاحتكار وفي إطار النزاهة والشفافية التي تحددها السلطة العامة.

فوجود مصالح متناقضة بين الزبون والمتعامل الاقتصادي وكذا وجوب مراعاة المصلحة العامة للاقتصاد الوطني، كل هذا يظهر لنا حتمية وضرورة تدخل الدولة لضبط هذا القطاع.

لذا، نجد الكتاب الثالث من الأمر 07-95 المتعلق بالتأمينات²⁰ والذي جاء تحت عنوان تنظيم ومراقبة نشاط التأمين قد بين طرق وأهداف الدولة لرقابتها على نشاط التأمين،

¹⁷ قانون رقم 90-10، مؤرخ في 14 أبريل سنة 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 صادر في 18 أبريل سنة 1990م. (ملغى)

¹⁸ أمر رقم 07-95، مؤرخ في 25 يناير سنة 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 13 صادر في 8 مارس سنة 1995. (معدل و متمم)

¹⁹ أمر رقم 66-127، مؤرخ في 27 مايو سنة 1966، يتضمن احتكار الدولة لعمليات التأمين، مرجع سابق.

²⁰ أمر رقم 07-95، مؤرخ في 25 يناير سنة 1995، يتعلق بالتأمينات، نفس المرجع.

حيث نص على أن مراقبة الدولة لنشاط التأمين يمارس عن طريق إدارة الرقابة، المتمثلة في الوزير المكلف بالمالية، الذي يتصرف بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات²¹.

من خلال أحكام الباب الثالث من الأمر 07-95 السالف الذكر، نجد أن المشرع الجزائري قد انتهج سياسة الإدارة التقليدية للرقابة على نشاط التأمين، أي أن الدولة تتدخل بموجب وسائلها التقليدية المتمثلة في السلطة التنفيذية للرقابة على قطاع التأمينات.

إلا أن الجمع بين مهام الرقابة و التقنين و الإسهام في الشركات العمومية قد أضعف نوعية الرقابة، كيف لا، فهئية الرقابة حاكم و طرف في الوقت نفسه²²، إضافة لما تتميز به هذه الإدارة من حيث عدم سرعتها في اتخاذ القرارات من جهة، و بعد المسافة بينها (السلطة التنفيذية) وبين المتعاملين الاقتصاديين من جهة أخرى، إذ لا بد من وجود خبراء قريبين من الميدان و ذوو تشكيلة تلائم المهام المنوطة بجهاز الرقابة والضبط هذا.

و من أجل دعم رقابة المتعاملين و النشاط فقد قامت الدولة بانتهاج سياسة جديدة لبسط رقابتها على قطاع التأمين وهذا ما تم تكريسه بموجب القانون رقم 04-06²³ المؤرخ في 20 فيفري 2006، الذي عدل و تم الأمر رقم 07-95 المؤرخ في 25 جانفي 1995 والمتعلق بالتأمينات، حيث تم بموجبه تأسيس لجنة الإشراف على التأمينات التي تتكفل بمهام رقابة مؤسسات التأمين، من شركات و وسطاء²⁴.

وهكذا يكون المشرع الجزائري قد سائر بإنشائه للجنة خاصة بضبط قطاع التأمينات كل من المشرع الفرنسي و المشرع المصري، اللذان سبقاه في هذه التجربة نظرا للخبرة

²¹ أنظر المادة 209 من الأمر رقم 07-95، المؤرخ في 25 يناير سنة 1995، المتعلق بالتأمينات، م

²² دراسة مشروع القانون المعدل و المتمم للأمر رقم 07-95 المؤرخ في 15 يناير سنة 1995 المتعلق بالتأمينات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثامنة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الثلاثاء 03 يناير سنة 2006، الجريدة الرسمية للمداولات رقم 180، صادر في 16 يناير سنة 2006، ص 06.

²³ قانون رقم 04-06 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، يعدل ويتم الأمر رقم 07-95 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 والمتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 15 صادر في 12 مارس سنة 2006.

²⁴ تنص المادة 26 من القانون رقم 04-06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 السالف الذكر، على أن تعدل المادة 209 من الأمر رقم 07-95 المؤرخ في 23 شعبان عام 1415 الموافق 25 يناير سنة 1995 والمذكورة أعلاه وتحرر كما يلي: "تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية، تمارس رقابة الدولة على نشاط التأمين وإعادة التأمين من طرف لجنة الإشراف على التأمينات المذكورة أعلاه".

التي اكتسبها من جراء تحرير سوق الخدمات ، التي أصبحت شرطا ضروريا للانضمام للمنظمة العالمية للتجارة، وبالتالي مواكبة الدول المتقدمة في هذا المجال.

فإذا كان المشرع الجزائري يقصد من خلال إحداثه للجنة الإشراف على التأمينات وضع سلطة إدارية مستقلة لضبط قطاع التأمين، فما مدى توافق هذا الوصف مع المهام المنوطة بها كسلطة لضبط السوق في مجال التأمينات؟

هذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال بحثنا هذا، فسكوت المشرع الجزائري على تكييف اللجنة تكييفاً دقيقاً، يتطلب البحث عن طبيعتها القانونية (الفصل الأول)، تلك الطبيعة القانونية التي تؤثر على امتداد الإختصاصات الضبطية (الفصل الثاني).

الفصل الأول:

لجنة الإشراف على التأمينات سلطة إدارية مستقلة

من خلال تفحص مجمل النصوص القانونية المنظمة لسلطات الضبط المستقلة، نلاحظ تردد المشرع في منح وصف صريح و دقيق لهذه الأخيرة، وأمام غياب تكييف قانوني صريح من قبل المشرع الجزائري للجنة الإشراف على التأمينات، بالإضافة إلى حداثة هذه الأخيرة في المنظومة الجزائرية التي لم تسمح للقضاء الجزائري بالتعرض إلى طبيعتها القانونية، سنحاول خلال هذا الفصل إثبات الطبيعة القانونية للجنة الإشراف على التأمينات .

فإذا كانت لجنة الإشراف على التأمينات سلطة إدارية (المبحث الأول)، فما مدى استقلالية هذه الأخيرة عن الإدارة التقليدية للدولة و المتمثلة في السلطة التنفيذية (المبحث الثاني) ؟.

هذا ما سنحاول التوصل إليه في هذا الفصل، عن طريق تحليل النصوص القانونية المتعلقة بهذه اللجنة، ومقارنتها بما هو وارد ضمن باقي النصوص الخاصة بسلطات الضبط الإقتصادي، سواء ضمن القانون الجزائري أو القانون المقارن.

المبحث الأول

لجنة الإشراف على التأمينات سلطة إدارية.

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي فهي لا تكتفي بالتسيير و إنما تراقب نشاطا معين في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن.²⁵ وحتى يتسنى لهذه الهيئات أداء مهامها في ضبط السوق، خولت إليها الاختصاصات التي كانت تعود سابقا للإدارة التقليدية، فبعد انسحاب الدولة من تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية خول هذا الاختصاص لسلطات الضبط المستقلة، التي لها سلطات اتخاذ القرارات.²⁶ بهذا فإن الهيئات الإدارية المستقلة استخلفت السلطة التنفيذية في جملة من المجالات منها قطاع التأمينات الذي أوكلت مهمة ضبطه للجنة الإشراف على التأمينات، إذ حدث نقل لمراكز ممارسة السلطة،²⁷ مما يمنح اللجنة طابعا سلطويا يتجلى في عدة مظاهر على الرغم من عدم النص الصريح عليه من قبل المشرع (المطلب الأول).

وهكذا خولت للهيئات الإدارية المستقلة مهمة ضبط القطاعات الحساسة و التي منها قطاع التأمينات بعد أن أثبتت الإدارة التقليدية عجزها عن ضبطها، فأصبحت لجنة الإشراف على التأمينات هي إدارة الرقابة على قطاع التأمينات بدلا من الوزير المكلف بالمالية، و هو ما يبرز الطابع الإداري لهذه الأخيرة (المطلب الثاني).

²⁵ MARIE-ANNE FRISON-ROCHE, Le droit de la régulation, Dalloz, n° 07, 2001, p 614.

²⁶ ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes, et la régulation économique, Revue Idara volume 15, N°2/2004, p30.

²⁷ نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة بجاية، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، قاعة المحاضرات ابوداو أيام 23 و 24 مايو 2007، ص 19.

المطلب الأول

مظاهر الطابع السلطوي للجنة الإشراف على التأمينات:

إن السلطة لا تنحصر في الآراء الاستشارية، أو تقديم آراء واسترشادات، وإنما هو تمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطة إصدار القرارات التي يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية²⁸.

وعليه، يظهر الطابع السلطوي للجنة الإشراف على التأمينات من خلال اعتراف المشرع لها بسلطة اتخاذ القرارات، فهي ليست مجرد هيئة استشارية تكتفي بإبداء الآراء (الفرع الأول)، كما يبرز طابعها السلطوي أيضاً في كون القرارات التي تتخذها تدرج في الأصل ضمن صلاحيات ومهام السلطة التنفيذية ممثلة في وزير المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الاعتراف للجنة الإشراف على التأمينات بسلطة اتخاذ القرارات.

لا يقتصر دور لجنة الإشراف على التأمينات على إبداء الآراء والملاحظات، وكذا تقديم النصائح والإرشادات في مجال التأمينات كما هو الحال بالنسبة للمجلس الوطني للتأمينات الذي يعتبر جهازاً استشارياً،²⁹ بل إن لهذه الأخيرة سلطة اتخاذ القرارات.

فعلى الرغم من أن المشرع لم يطلق صراحة لفظ سلطة على لجنة الإشراف على التأمينات بل اكتفى بإعطائها وصف لجنة، إلا أنه اعترف لها ضمناً بهذا الطابع، من خلال الإقرار لها بسلطة اتخاذ قرارات تتمتع بالطابع التنفيذي، وتمس بالمراكز والأوضاع القانونية، أي أنه حولها ممارسة تصرفات إدارية منفردة، تمنح صاحبها صفة سلطة عامة.

سلطة اتخاذ القرارات هذه، جاءت لتمكين لجنة الإشراف على التأمينات من تحقيق الأهداف التي وضعت لأجلها، وعلى هذا الأساس فقد كلفت لجنة الإشراف على التأمينات

²⁸ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2006، ص5.

²⁹ تنص المادة 274 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم على أنه: "... يحدث جهاز استشاري يدعى المجلس الوطني للتأمينات يرأسه الوزير المكلف بالمالية...".

بالسهر على احترام شركات ووسطاء التأمين المعتمدين الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين.

ولتمكينها من مهامها، فقد أوكلت لجنة الإشراف على التأمينات سلطة اتخاذ قرارات إدارية بآتم معنى الكلمة، أي قرارات تجمع بين الصفة التنفيذية والمساس بالمراكز القانونية.

وقد أطلق المشرع الجزائري صراحة مصطلح قرار على ما تصدره اللجنة ضمن نص الفقرة الخامسة(05) من المادة 209 مكرر 2 حيث تنص على: "تتخذ اللجنة قراراتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين،..."³⁰، وكذا ضمن نص الفقرة الأخيرة لنص المادة 213 من الأمر 07-95 السالف الذكر حيث نص على أنه "... تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة".³¹

فلو كانت لجنة الإشراف على التأمينات مجرد هيئة استشارية لعبر المشرع عن أعمالها بمصطلح غير القرارات، كأن ينص على إبدائها لآراء، اقتراحات، رغبات، أو استعلامات، وغيرها من الأعمال التي تنعدم فيها صفة القرار الإداري، كما فعل مع المجلس الوطني للتأمينات الذي يعتبر الهيئة الاستشارية في مجال التأمينات .

حيث انه بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 339-95 المؤرخ في 30 أكتوبر 1995، المتضمن صلاحيات المجلس الوطني للتأمين و تكوينه و تنظيمه وعمله³²، نجد أن المجلس الوطني للتأمينات يتداول في جميع المسائل المتعلقة بجميع أوجه نشاط التأمين

³⁰ المادة 209 فقرة 05 من أمر رقم 07-95 مؤرخ في 25 يناير سنة 1995 يتعلق بالتأمينات، معدل ومتمم، مرجع سابق.

³¹ المادة 213 فقرة أخيرة من أمر رقم 07-95، نفس المرجع.

³² مرسوم تنفيذي رقم 339-95 مؤرخ في 30 أكتوبر سنة 1995، يتضمن صلاحيات المجلس الوطني للتأمين و تكوينه و تنظيمه و عمله، ج ر عدد 65 صادر في 31 أكتوبر سنة 1995م؛ معدل ومتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم رقم 137-07 مؤرخ في 19 مايو سنة 2007، ج ر عدد 33، صادر في 20 مايو سنة 2007.

وإعادة التأمين، وفي المسائل الخاصة بالمتعاملين الذين يتدخلون في هذا المجال وهذا بعد إخطاره من قبل وزير المالية، أو بطلب من أغلبية أعضاء المجلس³³.

وعقب هذه المداوولات، نصت المادة الثالثة من نفس المرسوم على أنه يمكن للمجلس الوطني للتأمين أن يقدم للوزير المكلف بالمالية جميع الاقتراحات الرامية إلى وضع الإجراءات الكفيلة بترشيد نشاط التأمين و ترقيته، كما يمكنه أن يقترح، طبقاً للتشريع المعمول به، كل الإجراءات المتعلقة بالقواعد التقنية والمالية الرامية إلى تحسين الظروف العامة لعمل شركات التأمين وإعادة التأمين وظروف الوسطاء، الشروط العامة لعقود التأمين والتعريفات وكذا تنظيم الوقاية من الأخطار.

المادة الرابعة عشر من نفس المرسوم هي الأخرى نصت على أنه يجب أن يسجل المجلس الوطني للتأمين التوصيات التي يصادق عليها في كل دورة، في محضر، ثم يرسل إلى الوزارة المكلفة بالمالية.

كما أن لجنة الاعتماد التي أحدثت ضمن المجلس الوطني للتأمينات، يتمثل دورها في إعطاء رأيها في منح أي اعتماد أو سحبه،³⁴ ويجب أن يسجل الرأي في كل ملف تدرسه لجنة الاعتماد في محضر يرسله رئيس لجنة الاعتماد إلى الوزير المكلف بالمالية.

من خلال كل هذه النصوص يظهر الفرق الشاسع بين التصرفات التي تصدرها لجنة الإشراف على التأمينات والتي أطلق عليها المشرع صراحة لفظ قرارات، والتصرفات الصادرة عن الهيئات الاستشارية والتي حصرها في الآراء، التوصيات، و الاقتراحات.

وعليه فلو أن المشرع قد قصد من خلال إنشائه للجنة الإشراف على التأمينات إحداث هيئة استشارية لجعلها تبدي آراء، اقتراحات أو توصيات كما فعل مع المجلس الوطني للتأمين و لجنة الاعتماد اللذان يعتبران هيئتان استشاريتان.

³³ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 95-339 المؤرخ في 30 أكتوبر 1995، مرجع سابق.

³⁴ المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 95-339، المؤرخ في 30 أكتوبر 1995، نفس المرجع.

الفرع الثاني

صلاحيات اللجنة تدرج في الأصل ضمن صلاحيات ومهام السلطة التنفيذية.

تتخذ لجنة الإشراف على التأمينات قرارات تعود في الأصل إلى الوزير المكلف بالمالية، هذا ما يتم استخلاصه بمقارنة كل من نص الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات قبل تعديله، ونفس الأمر بعد أن تم تعديله بموجب القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فبراير 2006.

فبعد أن كانت المادة 209 من الأمر المتعلق بالتأمينات تنص على أنه "تمارس إدارة الرقابة مراقبة الدولة لنشاط التأمين... ويقصد بإدارة الرقابة، الوزير المكلف بالمالية الذي يتصرف بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات". تم تعديل هذه الأخيرة بموجب المادة 26 من القانون رقم 06-04 السالف الذكر، حيث أصبحت تنص على أنه "تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية..."

وبعد أن كان من واجبات الوزير المكلف بالمالية أن يسهر على احترام شركات التأمين والوسطاء المعتمدين للأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين، وكذا التأكد من أن هذه الشركات مازالت قادرة على الوفاء بالالتزامات التي تعاقدت عليها تجاه المؤمن لهم،³⁵ تم نقل هذه الواجبات إلى لجنة الإشراف على التأمينات التي أصبحت بموجب نفس نص المادة التي كانت تحيل هذه الواجبات للوزير المكلف بالمالية - المادة 210 من قانون التأمينات- بعد تعديلها³⁶ تكلف بالواجبات التي كانت في الأصل للوزير المكلف بالمالية، إضافة إلى واجبها في التحقق من المعلومات حول مصدر الأموال المستخدمة في إنشاء أو زيادة رأس مال شركة التأمين و/أو إعادة التأمين.

³⁵ المادة 210 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995، المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³⁶ تم تعديل المادة 210 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995، مرجع سابق، بموجب نص المادة 28 من القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، مرجع سابق.

كذلك محاضر ضبط المخالفات التي يعدها مفتشو التأمين، بعد أن كانت ترسل إلى وكيل الجمهورية بواسطة وزير المالية، أصبحت ترسل بواسطة لجنة الإشراف على التأمينات إذا كانت طبيعة الوقائع الواردة فيها تبرر المتابعة الجزائية.³⁷

إضافة إلى أن اللجنة تمارس صلاحيات تعود في الأصل إلى السلطة التنفيذية، فإن المشرع قد حولها صلاحيات تعود في الأصل إلى السلطة القضائية، فبعد أن كان تعيين المتصرف المؤقت الذي يحل محل الهيئات المسيرة للشركة قصد الحفاظ على ذمة الشركة وتصحيح وضعيتها يتم بناء على طلب من إدارة الرقابة المتمثلة في وزير المالية، أصبح من مهام لجنة الإشراف على التأمينات تعيين هذا المتصرف،³⁸ وبالتالي فهي تمارس في هذه الحالة صلاحيات كانت تعود في الأصل إلى السلطة القضائية.

والخلاصة أن لجنة الإشراف على التأمينات سلطة كغيرها من السلطات الإدارية المستقلة لكنها لا تعتبر سلطة رابعة، كما أنها لا تنتمي للسلطة القضائية لأنها لا تملك سلطة زجرية أو عقابية بطريقة كاملة و إن كانت تستطيع توقيع بعض الجزاءات لاسيما في المجال التأديبي، وكذا فرض غرامات مالية، إلا أن ما يصدر عنها في هذا المجال يعتبر بمثابة قرارات و ليس أحكام تحوز حجية الشيء المقضي به، وهي لا تتبع السلطة التشريعية وهذا واضح من خلال استقلالها العضوي والوظيفي تجاه البرلمان، فهي إذن تتبع السلطة التنفيذية وتعتبر من إدارات الدولة، هذا ما سنبينه في المطلب الثاني من هذا المبحث عن طريق التطرق إلى الطابع الإداري للجنة الإشراف على التأمينات.

³⁷ الفقرة الخامسة من المادة 212 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³⁸ تنص المادة 213 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 المتعلق بالتأمينات المعدلة بموجب نص المادة 31 من القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 على أنه "إذا تبين أن تسيير شركة تأمين ما يعرض مصالح المؤمن لهم والمستفيدين من عقود التأمين للخطر، يمكن للجنة الإشراف على التأمينات :

-
- تعيين متصرف مؤقت يحل محل هيئات تسيير الشركة قصد الحفاظ على أملاك الشركة وتصحيح وضعياتها.

المطلب الثاني

مظاهر الطابع الإداري للجنة الإشراف على التأمينات

قام المشرع الجزائري بتكليف بعض السلطات الإدارية المستقلة صراحة على أنها سلطات إدارية، كما هو الحال مع مجلس المنافسة³⁹، وكالتا تنظيم الأعمال المنجمية⁴⁰، سلطة ضبط المياه⁴¹، وهيئة الوقاية من الفساد⁴².

أما بالنسبة للسلطات الأخرى فهو لم يضيف عليها الطابع الإداري صراحة ضمن النصوص المنظمة لها، ولكن يمكن استخلاص هذا الأخير ضمناً من خلال الأحكام المنظمة لهذه السلطات.

بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، فإن المادة 209 من الأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات -بعد تعديلها- قد نصت على انه "تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية"، فماذا يقصد المشرع من خلال هذه المادة؟ هل يقصد أن اللجنة تتصرف كإدارة رقابة، وهي ليست بإدارة؟ أم أنه يريد أن يضيف عليها الطابع الإداري من حيث كونها تتصرف كإدارة رقابة، حيث حدد طبيعة تصرف هذه الإدارة على أنه يشبه تصرف إدارة الرقابة، وهو الرأي الراجح والصائب الذي نستخلصه من خلال دراسة النصوص المنظمة للجنة الإشراف على التأمينات. فالطابع الإداري للجنة يبرز سواء من الناحية العضوية (الفرع الأول)، أو من الناحية الوظيفية (الموضوعية) بالنظر إلى القرارات الصادرة عنها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

³⁹ المادة 23 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁴⁰ المادة 43 من القانون رقم 01-01 المؤرخ في 03 جويلية 2001 يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

⁴¹ المادة 65 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 غشت سنة 2005 م المتعلق بالمياه، ج ر عدد 60 صادر في 4 سبتمبر سنة 2005 م.

⁴² المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، ج ر عدد 74 ، صادر في 22 نوفمبر سنة 2006 م.

مظاهر الطابع الإداري للجنة من الناحية العضوية.

على الرغم من تشكيلة لجنة الإشراف على التأمينات التي توحى بالطابع القضائي لهذه اللجنة (أولاً) إلا أن الطابع الإداري يبقى مميزاً لها من الناحية العضوية خاصة بخضوعها لرقابة القاضي الإداري (ثانياً).

أولاً: تشكيلة توحى بالطابع القضائي للجنة.

يبدو لأول وهلة من تشكيلة لجنة الإشراف على التأمينات التي تضم قاضيين، على أنها هيئة قضائية، إلا أنه بالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية المنظمة لباقي سلطات الضبط المستقلة، يتبين لنا أن الحكم على طابع هيئة ما لا يتم بالنظر إلى تشكيلاتها، وإنما يجب الرجوع دائماً إلى نية المشرع ولو لم تكن صريحة وهذا بتحليل النصوص المنظمة لهذه الهيئات.

فوجود قاضيين في تشكيلة لجنة الإشراف على التأمينات ليس دليلاً قاطعاً على طابعها القضائي، بدليل وجود سلطات ضبط مستقلة تضم قضاة ضمن تشكيلاتها دون أن يمنع ذلك من إضفاء المشرع صراحة الطابع الإداري عليها، كما هو الأمر بالنسبة للجنة تنظيم و

مراقبة أعمال البورصة التي صنفتم ضمن القانون كسلطة ضبط مستقلة،⁴³ وبما أن التنظيمات التي تصدرها تخضع للموافقة الوزارية، فإنه لا يمكن اعتبارها هيئة قضائية، كما لا يمكن منح الطابع القضائي للغرفة التأديبية المؤسسة على مستوى لجنة تنظيم و مراقبة أعمال البورصة والتي تضم قاضيان يتم اختيارهما من طرف وزير العدل، كون القانون ينص على أن قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، خلال أجل شهر واحد (01) من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج.⁴⁴

⁴³ المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المؤرخ في 23 مايو 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة ج ر عدد 34 صادر في 23 مايو سنة 1993 ، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 10-96 المؤرخ في 10 يناير سنة 1996 ج ر عدد 03 صادر في 14 يناير سنة 1996 ، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2003، ج ر عدد 11 صادر في 19 فبراير سنة 2003، (تعديل ج ر عدد 32 صادر في 07 مايو 2003).

⁴⁴ المادة 09 الفقرة 03 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المؤرخ في 23 مايو 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، نفس المرجع.

ثانيا: خضوع قرارات اللجنة لرقابة القاضي الإداري.

من ناحية المنازعات فإن الأعمال الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة تخضع لاختصاص القضاء الإداري وفي نفس درجة الأعمال الإدارية العادية، الأمر نفسه نجده بالنسبة لقرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت والتي تكون قابلة للطعن أمام مجلس الدولة.⁴⁵

وعلى الرغم من غموض نص القانون فيما يخص تحديد طبيعة هذا الطعن ، إذا اكتفى المشرع باستعمال عبارة الطعن أمام مجلس الدولة دون أي تفصيل، إلا أنه بالرجوع إلى القواعد العامة المتعلقة بالاختصاص و المقررة ضمن قانون الإجراءات المدنية والقانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، يتأكد أن قرارات لجنة الإشراف على التأمينات تخص الطعن بالإلغاء أمام السلطة القضائية الإدارية في الجزائر والمتمثلة في مجلس الدولة، وهكذا يتحقق معيار خضوع اللجنة للقضاء الإداري و بالتالي تكريس الطابع الإداري لها وهذا على غرار سلطات الضبط الأخرى المتمثلة في مجلس المنافسة و اللجنة المصرفية.

وقد سبق لمجلس الدولة وأن اعتمد على هذا المعيار أي قابلية القرارات للطعن بالإلغاء في قضية Union bank لتكليف اللجنة المصرفية، ليتوصل في الأخير ضمن قرار صادر عنه إلى اعتبار هذه الأخيرة سلطة إدارية مستقلة، رغم غياب أي نص صريح ضمن قانون النقد والقرض يتضمن مصطلح الطعن بالإلغاء.⁴⁶

إلا أن خضوع لجنة الإشراف على التأمينات للقضاء الإداري يطرح أشكالا من حيث كون قراراتها بتعيين متصرف مؤقت وحدها تخضع لهذا الأخير، في حين أن النص يبقى غامضا فيما يخص باقي القرارات الصادرة عن اللجنة.

⁴⁵ راجع الفقرة الثالثة من المادة 213 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴⁶ تواتي نصيرة المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2005، ص 16 نقلا عن : DIB Saïd, la nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, Revue banque et droit, n°80, Novembre- Décembre, 2001, p 21.

الفرع الثاني

مظاهر الطابع الإداري للجنة من الناحية الوظيفية

بالنسبة للفقهاء الفرنسيين، فإنه لا يمكن تصنيف هيئات الضبط المستقلة ضمن الهيئات الإدارية التقليدية، إلا أنها تشكل فئة جديدة ضمن الهيئات الإدارية، والأساس في ذلك هو طبيعة القرارات الصادرة عن هذه الهيئات.

فيبرز الطابع الإداري للجنة الإشراف على التأمينات من الناحية الوظيفية في كون أغلب اختصاصاتها تعود إلى السلطة التنفيذية (أولاً)، كما أنها تتمتع عند ممارستها لهذه الوظائف بامتيازات السلطة العامة التي تتميز بها الإدارة أثناء ممارستها لمهامها (ثانياً).

أولاً: أغلب اختصاصات لجنة الإشراف على التأمينات تعود إلى السلطة التنفيذية.

إن السلطات المخولة للجنة الإشراف على التأمينات، والتي تعود في الأصل إلى الوزير المكلف بالمالية حسب نص الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات قبل تعديله، تؤكد الطابع الإداري للجنة، فعلى الرغم من أن اللجنة قد كلفت بإحدى المهام التي كانت تعود في الأصل إلى السلطة القضائية و المتمثلة في تعيين المتصرف المؤقت الذي يحل محل الهيئات المسيرة للشركة قصد الحفاظ على ذمة الشركة و تصحيح وضعيتها، إلا أنه مقارنة مع كمية المهام التي تمارسها اللجنة والتي كانت في الأصل من مهام وزير المالية بصفته إدارة رقابة، يبدو لنا الطابع الإداري لهذه الأخيرة .

كما أنه بالرجوع إلى طبيعة هذه المهام، نجد أنها عبارة عن قرارات تؤثر في المراكز القانونية للمعنيين بها، فقد نص المشرع صراحة على أن لجنة الإشراف على التأمينات تتخذ قرارات⁴⁷، وحسب ما جاء به أغلبية الفقهاء، فإن القرار الإداري هو عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية أو شخص مؤهل قانوناً لممارسة السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة ويؤثر على

⁴⁷ أنظر المادة 209 مكرر 2 / 03 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

المركز القانوني للمعني بالقرار⁴⁸، بالمطابقة بين تعريف القرار، وما تصدره اللجنة نخلص إلى أن لجنة الإشراف على التأمينات سلطة إدارية.

ثانيا: تمتع اللجنة بامتيازات السلطة العامة.

بالرجوع إلى الوظائف المنوطة بالسلطات الادارية المستقلة، نجد أنها تهدف الى السهر على تطبيق و احترام القانون والتنظيمات كل في مجال الاختصاص المخول لها.

نفس الأمر نجده بالنسبة للجنة الاشراف على التأمينات، فمن خلال نص الأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات المعدل و المتمم، نجد أن لجنة الإشراف على التأمينات مكلفة بالسهر على احترام شركات ووسطاء التأمين المعتمدين الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين، التأكد من أن هذه الشركات تقي بالالتزامات التي تعاقدت عليها اتجاه المؤمن لهم ولازلت قادرة على الوفاء، وكذا التحقق من المعلومات حول مصدر الأموال المستخدمة في إنشاء أو زيادة رأسمال شركة التأمين أو إعادة التأمين⁴⁹، و هذا بهدف حماية مصالح المؤمن لهم والمستفيدين من عقد التأمين بالسهر على شرعية عمليات التأمين وعلى يسار شركات التأمين وترقية وتطهير السوق الوطنية للتأمين قصد إدماجها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي⁵⁰.

بصيغة أخرى فإن لجنة الإشراف على التأمينات قد وضعت للسهر على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المحدد لها، فهي اذا مكلفة بمهام تعود أصلا للسلطة العامة .

وعلى هذا الأساس تتمتع لجنة الإشراف على التأمينات بمجموعة من الامتيازات التي تمنح عادة لاجهزة الإدارة العامة ، فكونها مكلفة بحماية مصالح المؤمنين والمستفيدين من

⁴⁸ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية ، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2004. ص 58.

⁴⁹ المادة 210 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁵⁰ انظر المادة 209 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم، نفس المرجع.

عقود التأمين، عن طريق السهر على ضبط عمليات التأمين يستوجب منحها مجموعة من الامتيازات التي تمنح عادة للادارة التقليدية لتمكينها من اداء مهام المرفق العام.

ومن مظاهر ممارسة لجنة الإشراف على التأمينات لامتيازات السلطة العامة، سلطتها في توقيع العقوبات، فاعتراف المشرع بالسلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات كوسيلة أساسية للعمل الإداري ، يعتبر مظهرا من مظاهر ممارسة اللجنة لامتيازات السلطة العامة، فالهيئة الإدارية التي تتمتع بسلطة توقيع العقوبات تمارس امتيازات السلطة العامة وتعمل في إطار هذه الامتيازات⁵¹.

فامتيازات السلطة العامة هي التي تسمح بتعريف طبيعة النشاطات التي تقوم بها هيئات الضبط المستقلة، فهي نشاطات مرافق عامة، إذ أن خدمة المرفق العام هي التي تتطلب اللجوء الى استعمال امتيازات السلطة العامة، ومن هنا يبرز الطابع الإداري للجنة الإشراف على التأمينات .

نخلص إذن أن لجنة الإشراف على التأمينات تعتبر هيئة إدارية في عداد إدارات الدولة، لكن عدم خضوعها للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية للسلطة التنفيذية يجعلها تتمتع بنوع من الاستقلالية، فما مدى استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات اتجاه السلطة التنفيذية؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال المبحث الثاني لهذا الفصل.

المبحث الثاني

مدى استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات

⁵¹ عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، مرجع سابق، ص 39.

تعتبر استقلالية سلطات الضبط ضرورة حتمية في إطار الإصلاحات البنوية التي تجسد الانتقال من الاقتصاد الموجه إلي اقتصاد السوق، وهذا نظرا لما تمنحه من ضمانة لتطبيق سياسة ملائمة بعيدة عن كل المؤثرات السياسية الناجمة عن الفترة الانتقالية التي تعيشها البلاد، والتي تتسم بعدم الاستقرار، وبما أن لجنة الإشراف على التأمينات قد وضعت بهدف السهر على تطبيق واحترام القانون والتنظيمات في المجال المخصص لها، فإنه لتحقيق الأهداف المنوطة بها لا بد من توفير ضمانات تحميها من المؤثرات و التغيرات السياسية، هذه الضمانات تتمثل في استقلالية اللجنة اتجاه السلطة التنفيذية.⁵²

بالنسبة لبعض سلطات الضبط فإن المشرع الجزائري قد نص صراحة على استقلاليتها⁵³، فهي بالتالي لا تطرح أي إشكال للبحث عن نية المشرع إزاءها، في حين تطرح الاستقلالية إشكالا بالنسبة لسلطات الضبط التي لم ينص المشرع صراحة على استقلاليتها .

وعليه، يمكن الاستعانة بمعايير استقلالية السلطات الإدارية المستقلة بشكل عام والتي تعتمد حسب البعض على عدم الخضوع لأية رقابة وصائية كانت أو إدارية مع عدم تلقيها أية تعليمة أو وصاية من أية جهة⁵⁴ لمعرفة مدى تمتع سلطة ضبط ما بالاستقلالية،

⁵² « L'indépendance à l'égard des autorités gouvernementales est la mesure du recule de l'intervention de l'Etat central dans la vie économique, cette indépendance ne peut être que partielle étant donné le caractère administratif de ces instances et leur absence de personnalité juridique.

Il serait en conséquence plus adéquat de parler d'autonomie plutôt que d'indépendance (...), les garanties qui permettent de s'en rapprocher concernent à la foi le collège des autorités et leur fonctionnement. » DECOOPMAN Nicole, (sous la direction de), le désordre des autorités administratives indépendantes .L'exemple du secteur économique et financier, PUF, paris, 2002, p. 32.

⁵³ يتعلق الأمر بكل من سلطة ضبط المياه، لجنة ضبط البريد والمواصلات، وكالتا تنظيم الأعمال المنجمية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز و لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، أما مجلس المنافسة فقد منحه المشرع صراحة الاستقلالية المالية وخوله الشخصية المعنوية .

⁵⁴ حدري سمير ، السلطات الإدارية المستقلة في المواد الاقتصادية والمالية ، مرجع سابق، ص34.

وهذا بغض النظر عن تمتع هذه السلطات بالشخصية المعنوية من عدمه، فتمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية على الرغم من أنه يدعم استقلالية هذه الأخيرة إلا أنه لا يعتبر معياراً يتم على أساسه قياس استقلالية الهيئة من عدمه⁵⁵.

وبما أن لجنة الإشراف على التأمينات سلطة إدارية، فإننا سنقوم بدراسة مدى استقلاليته اتجاه الجهاز الإداري للدولة الممثل للسلطة التنفيذية، وهذا بالبحث عن مدى توفر ضمانات كافية لتحقيق هذه الاستقلالية، سواء من الناحية العضوية (المطلب الأول) أو من الناحية الوظيفية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

استقلالية اللجنة من الناحية العضوية

يمكن قياس استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات من الناحية العضوية عن طريق دراسة مجموعة من العناصر التي لها علاقة بتشكيلتها (الفرع الأول)، طريقة تعيين أعضائها وطبيعة العهدة التي يمارسون خلالها وظائفهم (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تشكيل اللجنة

⁵⁵ « La notion d'indépendance au sens juridique signifie que ces organes ne sont soumis ni à un contrôle hiérarchique, ni à un contrôle de tutelle, peu importe que l'organe jouit ou non de la personnalité juridique dans la mesure où un tel élément n'est point un critère déterminant pour mesurer le degré d'une telle indépendance ... » **ZOUAÏMIA Rachid**, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éditions HOUMA, Alger, 2005, p 25.

تتكون لجنة الإشراف على التأمينات من خمسة أعضاء من بينهم الرئيس ، يختارون لكفاءتهم لاسيما في مجال التأمين، القانون والمالية⁵⁶، من خلال هذه التشكيلة يبرز الطابع الجماعي للجنة، فهي تتشكل من خمسة (05) أعضاء مما يجعلها متعددة الأعضاء (أولاً)، وهؤلاء لا يختارون جميعاً بناء على صفة واحدة أو معيار واحد، إذ نجد بالإضافة إلى رئيس اللجنة، قاضيين، ممثل عن الوزير المكلف بالمالية، وخبير في ميدان التأمينات، مما يجعل صفاتهم ومراكزهم القانونية مختلفة (ثانياً).

أولاً: تعدد أعضاء اللجنة.

يعتبر تعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية مظهراً يضمن الاستقلالية العضوية لها، وبالتالي فإن تعدد أعضاء لجنة الإشراف على التأمينات يساهم في ضمان استقلاليتها.

والطابع الجماعي، طابع يميز تشكيلات كل سلطات الضبط التي نص المشرع على إنشائها⁵⁷، إلا أن عدد الأعضاء يختلف من سلطة ضبط إلى أخرى، حيث يتراوح ما بين أربعة أعضاء، إلى تسعة أعضاء على النحو التالي:

- أربعة أعضاء بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات.
- خمسة أعضاء بالنسبة لكل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، اللجنة المصرفية، والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات.
- ستة أعضاء بالنسبة للوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات.
- سبعة أعضاء بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

⁵⁶ المادة 209 مكرر 1 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995، المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁵⁷ تبقى فقط سلطة ضبط النقل وسلطة ضبط المياه التي أنشأها المشرع، لكنه أرجع تحديد تشكيلتها إلى التنظيم والذي مازالت لم تصدر نصوص في صده.

- تسعة أعضاء بالنسبة لمجلس النقد والقرض.

ولا أضن أن المشرع قد اعتمد معيارا محددًا لتحديد عدد الأعضاء في تشكيلة كل هيئة، وإلا فكيف تتشكل لجنة ضبط الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات من أربعة أعضاء فقط على الرغم من اختصاصها الواسع، في حين يضم مجلس النقد والقرض تسعة أعضاء.

لكن بالرجوع إلى قانون التأمين الفرنسي رقم 89-1014 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 الذي تم بموجب نص المادة 31 منه⁵⁸ إنشاء لجنة الرقابة على التأمينات الفرنسية، نجد تفسيراً لاختيار المشرع الجزائري خمسة أعضاء، فلجنة الرقابة على التأمينات في فرنسا كانت تتشكل عند تأسيسها من خمسة أعضاء، يعينون بناءً على قرار من الوزير المكلف بالمالية، أي أن المشرع الجزائري قد نقل هذه التشكيلة عن المشرع الفرنسي، وهذا ليس بالجديد بالنسبة له ، فمعظم سلطات الضبط التي أنشأها تم نقل الأحكام المنظمة لها عن المشرع الفرنسي، باعتباره السباق إلى إنشاء هذه الأخيرة إذا ما قورن بالمشرع الجزائري.

المشرع المصري هو الآخر اعتمد الطابع الجماعي في تشكيلة هيئة الإشراف على التأمينات المصرية، حيث يتشكل مجلس إدارتها من رئيس الهيئة، بالإضافة إلى نائب الرئيس، وثمانية أعضاء، سبعة منهم من ذوي الخبرة في مجال التأمين، إعادة التأمين والأنشطة المتصلة بهما.⁵⁹

ثانياً: اختلاف صفة و مراكز أعضاء اللجنة.

⁵⁸ BIGOT Jean, *Traité de droit des assurances, tome 1, entreprises et organismes d'assurances*, 2^{ém} édition DELTA, L.G.D.J, Paris 2000, p 438.

⁵⁹ المادة الثامنة من قانون التأمينات المصري رقم 91 لسنة 1995 .
Voir, <http://www.eisa.com.eg/Bab4.htm>

إذا كان تعدد أعضاء سلطات الضبط عامل يضمن استقلالية هذه الأخيرة إلا أنه لا يكون له أي دور في ضمان هذه الأخيرة ما لم يكن هؤلاء الأعضاء ذوا صفات ومراكز قانونية مختلفة.

وقد وضع المشرع الجزائري معايير يتم على أساسها اختيار أعضاء سلطات الضبط المستقلة، هذه المعايير تحدد الصفات والمراكز القانونية للأعضاء.

ف نجد بعض سلطات الضبط تضم في تشكيلتها خبراء مختصين في المجال المعهود إليهم، كما هو الأمر بالنسبة لمجلس النقد والقرض الذي يضم تسعة أعضاء، سبعة منهم لهم صفة أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر⁶⁰، وشخصيتان مختاران بحكم كفاءتهما في المسائل المالية.

في حين لم يحدد المشرع لسلطات ضبط أخرى معايير اختيار أعضائها، وهو الأمر بالنسبة للجنة الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية، وكذا الوكالتان المتخصصةتان بالمناجم، فأعضاء هذه السلطات تم النص فقط على كيفية تعيينهم و الجهة المخولة لها ذلك، دون التطرق إلى معايير ذلك، والكفاءات الواجب توفرها فيهم، وهذا ما يؤثر سلبا على استقلالية هذه السلطات عضويا كونه يفتح المجال واسعا أمام السلطة التي لها صلاحية التعيين، في إلحاق أي شخص- مهما كان مجال تخصصه - بالعضوية في هذه الهيئات، وهذا ما يحد من استقلالية هذه السلطات لعدم بيان صفات أعضائها.

بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، فالمشرع الجزائري بالإضافة إلى تحديد كيفية اختيار أعضائها والجهة المخول لها ذلك، حدد معايير اختيار هؤلاء الأعضاء.

فكل أعضاء اللجنة يتم اختيارهم لكفاءتهم لاسيما في مجال التأمين و القانون والمالية، وأكثر من ذلك فقد جعل عضوان منها بصفة قضاة أو مستشارين تقترحهما المحكمة العليا، إذ تتكون اللجنة بالإضافة إلى رئيسها من:

⁶⁰ يتعلق الأمر هنا بكل من محافظ البنك، ثلاث نواب محافظ، ثلاث موظفين ذوو أعلى درجة معينين بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية بحكم كفاءتهم في المجالين الاقتصادي والمالي.

- قاضيين (02) تقترحهما المحكمة العليا،

- ممثل (01) عن الوزير المكلف بالمالية،

- خبير (01) في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية.⁶¹

وبالتالي فاللجنة تضم عضوان تم اختيارهما لكفائتهما في القانون وهما القاضيان، إذ لا يوجد أدري بالقانون من رجال القضاء، العضو الثالث لابد وأن يكون خبيراً في مجال التأمينات، أما العضو الأخير والذي يوجد بصفته ممثلاً عن الوزير المكلف بالمالية، فإنه دون شك يتم اختياره بناء على معرفته بالمالية.⁶²

المشرع إذن وضع معايير مختلفة في تحديده لتشكيلة لجنة الإشراف على التأمينات، وهي ليست السلطة الوحيدة التي اعتمد المشرع في تشكيلتها على أعضاء مختلفين، فهناك اللجنة المصرفية التي تتشكل من قاضيين و ثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفائتهم في المجال المصرفي و المالي والمحاسبي، بالإضافة إلى المحافظ كرئيس لها.⁶³

هناك أيضاً لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها والتي تتشكل من قاض يقترحه وزير العدل، عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية، أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي، عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر، عضو مختار من بين المسيرين للأشخاص المعنويين المصدرة للقيم المنقولة، وأخيراً عضو يقترحه المصف الوطني للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات والمحافظين المعتمدين.⁶⁴

⁶¹ المادة 209 مكرر 2 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 والمتعلق بالتأمينات، مرجع سابق.

⁶² نستخلص صفة العضو الأخير من نص المادة نفسها، فبالمطابقة بين الوصف الشامل لأعضاء اللجنة واللذين يشملون المجالات الثلاث: التأمين، المالية و القانون، و بإقصاء الخبير في مجال التأمين و القضاة بصفته عارفين بالقانون، فإنه لا يتبقى سوى مجال المالية و بالتالي فهو المجال الذي يختص به العضو الأخير الممثل لوزير المالية.

⁶³ المادة 107 و المادة 108 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، مرجع سابق.

⁶⁴ المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

بمقارنة تشكيلة لجنة الإشراف على التأمينات مع تشكيلة هذه السلطات، نجد أن الطابع القضائي يغلب على تشكيلة اللجنة، حيث أن عضوين منها يمثلان القضاء، أي ما يعادل 50% من تشكيلتها، في حين أن باقي سلطات الضبط يغلب الطابع الإداري على تشكيلتها، فمثلا مجلس المنافسة يتكون من قاضيين لكن في مقابل ذلك هناك سبعة أعضاء من ذوو الكفاءات التي لها الخبرة في المجال.

كذلك لجنة تنظيم ومراقبة أعمال البورصة -التي سبق و أن تطرقنا إلى تشكيلتها- هي الأخرى تتكون من قاض واحد والأعضاء الخمسة الباقون يختارون من الكفاءات التي لها صلة بالمجال، أما باقي سلطات الضبط فلا تضم قضاة ضمن تشكيلتها .

صحيح أن وجود قضاة ضمن تشكيلة لجنة الإشراف على التأمينات أمر مهم كونه يضمن نزاهة و حياد هذه الأخيرة بوجود عارفين في القانون وبالتالي الفصل عن دراية تامة في المسائل المطروحة أمامها، كما تحقق الغاية من وضع سلطة إدارية مستقلة لضبط المجال، عن طريق جمع الوظائف في يد هيئة واحدة، وبالتالي تجنب الإجراءات الطويلة وتحقيق ربح في الوقت، إلا أن الطابع الإداري للهيئة يقضي بوجود عدم طغيان الطابع القضائي على تشكيلتها.

وعليه، كان الأجدر بالمشروع أن يقلص من عدد القضاة في اللجنة مقارنة بالعدد الإجمالي لأعضائها كما سبق له وأن فعل مع مجلس المنافسة، الذي كان يتشكل من 12 عضوا بموجب الأمر رقم 95-06⁶⁵، ثم أصبح يتشكل من تسعة أعضاء بموجب الأمر رقم 03-03⁶⁶ يتمثلون في :

- عضوان (02) يعملان أو عملا في مجلس الدولة، أو في المحكمة العليا أو في مجلس المنافسة بصفة قاض أو مستشار.

⁶⁵ أنظر المادة 29 من الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁶⁶ أنظر المادة 24 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

- سبعة (07) أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية أو في مجال المنافسة و التوزيع والاستهلاك من ضمنهم عضو يختار بناء على اقتراح الوزير المكلف بالداخلية.

فالملاحظ مقارنة بالنص القديم أن المشرع قلص من عدد القضاة، و قد أحسن فيما فعل، وذلك لتبيان الطابع الإداري و إقصاء الطابع القضائي أو شبه القضائي للجهاز.⁶⁷

وبصدور القانون رقم 12-08 المؤرخ في 25 يونيو سنة⁶⁸ 2003 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، أصبح مجلس المنافسة يتكون من اثنتي عشر عضوا ينتمون إلى الفئات التالية:

1. ستة (6) أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات والخبراء الحائزين على الأقل شهادة الليسانس أو شهادة جامعية ماثلة وخبرة مهنية مدة ثماني (8) سنوات على الأقل في المجال القانوني و/أو الإقتصادي والتي لها مؤهلا في مجالات المنافسة والتوزيع والإستهلاك ، وفي مجال الملكية الفكرية،
2. أربعة (4) أعضاء يختارون من ضمن المهنيين المؤهلين الممارسين أو الذين مارسوا نشاطات ذات مسؤولية والحائزين شهادة جامعية ولهم خبرة مهنية مدة خمس(5) سنوات على الأقل في مجال الإنتاج والتوزيعه والحرف ، والخدمات والمهن الحرة ،
3. عضوان (2) مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين .

أي أن المشرع قد أقصى فئة القضاة من أعضاء مجلس المنافسة و بهذا أبعد كل الشكوك حول الطابع القضائي للمجلس.

⁶⁷ حدري سمير ، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص 44.

⁶⁸ قانون رقم 12-08 مؤرخ في 25 يونيو سنة 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 36 صادر في 2 يوليو سنة 2008.

كما تتكون لجنة الإشراف على التأمينات من خبير واحد في ميدان التأمينات وهذا أمر غير كاف نظرا لأهمية نشاط التأمين، إذ كان يستحسن أن تتكون اللجنة من عدة خبراء وهو ما من شأنه أن يجعل اللجنة تلعب دورها على أحسن وجه في مجال الرقابة على التأمينات .

كما أن وجود ممثل عن الوزير المكلف بالمالية يجعل من اللجنة سلطة غير مستقلة، لأن المعمول به في باقي سلطات الضبط، على سبيل المثال في المجلس المنافسة، اللجنة المصرفية ولجنة البورصة أن لا يكون هناك ممثل عن السلطة التنفيذية⁶⁹، فوجود هذا الأخير يمس باستقلالية اللجنة وحيادها ، إذ يجعلها منحازة إلى جانب السلطة التنفيذية، خاصة مع غياب ممثل عن المتعاملين الاقتصاديين (شركات التأمين) ضمن تشكيلة اللجنة.

إن وجود ممثل عن الوزير المكلف بالمالية ضمن تشكيلة اللجنة، يقودنا قليلا إلى الورا، إلى التشريع الفرنسي، عند عرض مشروع قانون التأمينات على البرلمان الفرنسي للمصادقة عليه؛

ففي ظل افتتاح السوق الأوروبية، صدر قانون 31 ديسمبر 1989 الفرنسي و المتعلق بالتأمينات، بموجب هذا القانون تم نقل مهام الرقابة على شركات التأمين إلى لجنة الرقابة على التأمينات بعد أن كان هذا الدور مخولا لمديرية التأمينات المتواجدة على مستوى وزارة المالية.

وقد تم تحديد تشكيلة لجنة الرقابة على التأمينات الفرنسية بطريقة تضمن استقلاليتها اتجاه السلطة التنفيذية، حيث تظم اللجنة خمسة (5) أعضاء يعينون لعهدتها خمس (5) سنوات ، يتمثل هؤلاء الأعضاء في:

- عضو من مجلس الدولة بصفته رئيسا.

- عضو من مجلس النقض.

- عضو من مجلس المحاسبة.

⁶⁹ إرزيل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في الإشراف على السوق، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص 114.

- عضوان يتم اختيارهما بناء على خبرتهما في مجال التأمينات و المسائل المالية.⁷⁰
إلا أن تشكيلة اللجنة ضمن مشروع القانون السالف الذكر عند عرضه من طرف الحكومة على البرلمان كانت تضم عضوا سادسا يتمثل في مدير التأمينات أو ممثل عنه.
وأمام معارضة البرلمان لوجود هذا العضو، على أساس أن وجود ممثل عن المتعاملين الاقتصاديين أو ممثل عن الوزارة الوصية ضمن تشكيلة اللجنة -كوجود موظف سام في الوزارة المعنية ضمن أعضاء اللجنة- يتناقض مع المادة 1-12-310 L من مشروع القانون التي نصت صراحة على استقلالية اللجنة⁷¹، خضع وزير الاقتصاد والمالية M.Bérégovoy، وقبل أن مجرد الحديث عن إحداث سلطة إدارية مستقلة، ولو لم يمنحها المشرع صراحة هذا الوصف، يقضي بوجوب قطع الحبل السري بين سلطة الرقابة والإدارة المركزية.⁷²

الفرع الثاني

طريقة تعيين أعضاء اللجنة وطبيعة العهدة

إذا كان اختلاف الأعضاء المشكلين للجنة الإشراف على التأمينات في صفاتهم ومراكزهم مظهر يدعم ويضمن استقلالية اللجنة، حيث يؤدي إلي شفافية العمليات، فانتماء أعضاء اللجنة إلي سلك واحد أمر يمس بحيادهم و بالتالي يمس باستقلالية اللجنة، وعليه فإن

⁷⁰ Art L 310-12 de la loi 89-101 du 31décembre 1989 portant code des assurances.

⁷¹ BIGOT Jean, Traité de droit des assurances, op. cit., p.438.

⁷² GENTOT Michel, Les autorités administratives indépendantes, Edition Montchrestien, Paris, 1991, p 111.

فكرة تعدد الجهات المتدخلة في اختيار الأعضاء (أولاً) ومدى تكريس عهدة يمارسون خلالها وظائفهم (ثانياً) أمور لا تقل أهمية عن سابقتها في التأثير على درجة استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات.

أولاً: طريقة تعيين أعضاء اللجنة.

تشارك السلطات الإدارية المستقلة جميعها في الطابع الجمعي لتشكيلها، إلا أنها تختلف فيما بينها من حيث طريقة تعيين أعضائها، فأحياناً نجد أن جهة واحدة تتمتع بسلطة تعيين مجموع أعضاء سلطة ضبط واحدة، وأحياناً أخرى نجد المشرع يلجأ إلى أكثر من جهة لتتدخل في إجراءات اختيار الأعضاء وتعيينهم .

فالمشرع خول صلاحية تعيين كل من أعضاء مجلس المنافسة، مجلس النقد و القرض وكذا سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية إلي رئيس الجمهورية دون تدخل أي جهة أخرى، في حين أخضع تعيين كل من أعضاء اللجنة المصرفية، لجنة ضبط الكهرباء توزيع الغاز بواسطة القنوات، الوكالتان المختصتان بالمناجم، وكذا لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إلي تشكيلات معينة.

فعلى سبيل المثال كل أعضاء مجلس النقد و القرض يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية دون تدخل أي هيئة أو سلطة أخرى سواء بالاختيار أو بالاقترح، في حين بالنسبة للجنة مراقبة وتنظيم عمليات البورصة فإنه يشترك كل من وزير العدل وزير التعليم العالي، محافظ بنك الجزائر ،الخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين في اختيار أعضائها.

بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات – والتي هي موضوع بحثنا- فإن رئيسها يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية،⁷³ كما أن القائمة

⁷³ مرسوم رئاسي مؤرخ في 2 يناير سنة 2008، يتضمن تعيين رئيس لجنة الإشراف على التأمينات، ج ر عدد 04، صادر في 27 يناير سنة 2008.

الاسمية لأعضاء اللجنة تحدد بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف
بالمالية⁷⁴ وتتكون اللجنة من:

- قاضيين (02) تقترحها المحكمة العليا.

- ممثل (01) عن الوزير المكلف بالمالية.

- خبير (01) في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية.

مجرد كون أعضاء اللجنة يعينون ولا ينتخبون يفتح المجال للتساؤل حول حقيقة
استقلالية هذه الأخيرة، إضافة إلى أنه بخلاف القاضيين اللذين تقترحهما المحكمة العليا فإن
باقي الأعضاء يتم اقتراحهم من طرف الوزير المكلف بالمالية، أي أن هذا الأخير قد احتكر
سلطة التعيين في لجنة الإشراف على التأمينات مما لا يساهم في استقلالية هذه الأخيرة، وإنما
يجعلها في تبعية نحو السلطة التنفيذية.

كان من الأجدر بالمشروع الجزائري أن يقسم سلطة التعيين هذه بين كل من السلطة
التنفيذية، القضائية، والتشريعية بأن يساهم كل من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة
في اختيارهم للأعضاء لضمان استقلالية وحياد أكبر لأعضاء اللجنة اتجاه السلطات الثلاث.

ففي الدول الغربية نجد أن البرلمان يساهم في اختيار أعضاء السلطات الإدارية
المستقلة إلى جانب السلطة التنفيذية، أما المشروع الجزائري فقد خطى هذه الخطوة فقط عند
إحداثه للمجلس الأعلى للإعلام سنة 1990، حيث أنه من بين 12 عضواً يتشكل منه المجلس،
نجد ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية، ثلاثة يعينهم رئيس المجلس الشعبي الوطني،
وستة (6) منه أعضاء ينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحافيين المحترفين في قطاعات
التلفزة و الإذاعة والصحافة المكتوبة الذين قضاوا خمسة عشر (15) سنة خبرة في المهنة
على الأقل.⁷⁵

⁷⁴ مرسوم رئاسي مؤرخ في 2 يناير سنة 2008، يتضمن تحديد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة الإشراف
على التأمينات، ج ر عدد 04، صادر في 27 يناير سنة 2008.

⁷⁵ مادة 72 من القانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

بالرجوع إلى القانون المقارن نجد أن طريقة تعيين أعضاء لجنة الإشراف على التأمينات في الجزائر، تشبه كثيرا وضع لجنة مراقبة التأمينات الفرنسية في ظل قانون 25 جوان 1990 المتعلق بالتأمينات، حيث هناك عضوان يتم اختيارهما بكل حرية من طرف الوزير المكلف بالمالية، وكذلك الأعضاء الثلاثة الآخرون المتمثلين في القضاة، الذين يمثلون الأغلبية المطلقة حيث يحتل أحدهم منصب رئيس اللجنة، هم أيضا يعينون من طرف الوزير لكن باقتراح من طرف نائب رئيس مجلس الدولة، الرئيس الأول لمحكمة النقض والرئيس الأول لمجلس المحاسبة.⁷⁶

إلا أنه بعد تعديل قانون التأمين الفرنسي بموجب القانون رقم 94-05 المؤرخ في 04 جانفي 1994 وكذا القانون رقم 2003-706 المؤرخ في 01 أوت 2003، أصبحت لجنة الرقابة على التأمينات الفرنسية تتكون من 09 أعضاء يعينون بموجب قرار مشترك بين وزير الاقتصاد ووزير الضمان الاجتماعي، *de mutualité et de prévoyance*.⁷⁷ بالنسبة للهيئة المصرية للرقابة على التأمين، التي لها الشخصية الاعتبارية المستقلة لكنها تتبع الوزير المختص، فإن أحد الأعضاء والمتمثل في أحد الخبراء الإكتواريين المقيدتين في سجلات الهيئة يختاره الوزير المختص، أحد النواب رئيس مجلس الدولة يختاره المجلس، في حين أن الأعضاء السبعة الباقون من ذوي الخبرة في مجال التأمين وإعادة

⁷⁶ BIGOT Jean, *Traité de droit des assurances, op. cit., p.439*

⁷⁷ Art. L. 310-12-1 (L. n° 94-5 du 4 janv. 1994 ; L. n° 2003-706 du 1^{er} aout 2003, art. 30-A-II) la commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance est composée de neuf membres :

1. Un président nommé par décret ;
2. Le gouverneur de la banque de France, président de la commission bancaire ;
3. Un conseiller d'Etat, proposé par le premier président du conseil d'Etat ;
4. Un conseiller à la cour de cassation, proposé par le premier président de la cour de cassation ;
5. Un conseiller maitre à la cour de cassation, proposé par le premier président de la cour de cassation ;
6. Quatre membres choisis en raison de leur compétence en matière d'assurances, de mutualité et de prévoyance.

Les membres mentionnés aux 3 a 6 sont nommés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, de la sécurité social et de la mutualité.

مرة واحدة كما أن إقالة المعنيين بها لا تتم سوى في حالة العجز الصحي المثبت قانوناً، أو الخطأ الفادح بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية، وقد تم إلغاء هذه العهدة بموجب الأمر 01-01 الذي ألغى المادة 22 من القانون القديم 90-10، وبذلك لم يعد لا محافظ البنك ولا نوابه يتمتعون بضمانة العهدة .

في حين جاء الأمر رقم 03-11 ليكرس عهدة قدرها 5 سنوات لأعضاء اللجنة المصرفية وكذا رئيسها.

كما نصت المادة 25 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة⁸⁰ على عهدة قدرها 5 سنوات قابلة للتجديد بالنسبة لرئيس المجلس، وبتعديل هذا الأمر سنة 2008، أصبحت المادة 25 منه تنص على أن عهدة أعضاء مجلس المنافسة يتم تجديدها كل أربع 04 سنوات في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات المنصوص عليها ضمن نفس القانون.

كما نص المشرع على عهدة قدرها 4 سنوات بالنسبة لأعضاء لجنة تنظيم ومراقبة أعمال البورصة، لكن دون النص على مدى إمكانية تجديدها من عدمه.

يختلف الأمر بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، حيث جاءت الأحكام المتعلقة بها مخالفة لما سبق ذكره، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 209 مكرر 01 من قانون التأمينات على أنه يعين رئيس لجنة الإشراف على التأمينات بناءً على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، أما المادة 209 مكرر 02 فقد نصت على أنه تحدد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة الإشراف على التأمينات بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، فالمشرع إذن لم ينص على عهدة يمارس خلالها رئيس اللجنة وأعضاؤها مهامهم، فرئيس الجمهورية له السلطة التقديرية في تعيينهم وانتهاء مهامهم.

غياب العهدة هنا يناقض بشكل كبير مضمون الأحكام التشريعية المنظمة لسلطات الضبط السالف ذكرها، في حين ينحدر غياب هذه العهدة من ممارسة أصبحت معتادة إذا ما قورنت بالنصوص المؤسسة للسلطات الإدارية المستقلة الأخرى، كسلطة ضبط البريد

⁸⁰ أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

والمواصلات السلوكية، اللجنة الوطنية للمناجم، اللجنة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وكذا آخر سلطة ادارية تم تأسيسها والمتمثلة في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد⁸¹، وهذا ما يتناقض مع الاستقلالية التي كان يجب أن يتمتع بها أعضاء اللجنة بالنظر إلى الأهداف التي وجدت اللجنة لأجل تحقيقها.

فالاستقلالية العضوية تقتضي أن يكون أعضاء الهيئات المستقلة المختلفة معينين بموجب أسلوب تعيين لا يترك المجال مفتوحا لأي جهة أو سلطة كانت، باقالتهم أو عزلهم من وظائفهم ما دامت لا توجد أسباب تبرر ذلك أو حالات استثنائية تتطلب ذلك، هذا من جهة، وأن تمدد مدة صلاحياتهم لمدة كافية تسمح لهم من خلالها بأداء مهامهم من جهة ثانية، وكل ما يخالف ذلك هو انتقاص فعلي للاستقلالية وتحديد لها⁸².

ولو أن العهدة التي تمثل حصانة للأعضاء، لا يمكن أن تجد معناها سوى في دولة القانون التي تحترم وتقصد القواعد القانونية التي تسنها وهذا ما نجده غائبا في بلادنا.

وأحسن مثال على انتهاك القوانين و النصوص المكرسة للعهدة، ما حصل للمحافظ السابق لبنك الجزائر (عبد الرحمان رستمي حاج ناصر)، فحيث أن قانون 1990 المتعلق بالنقد و القرض،⁸³ يمنح لمحافظ البنك ، رئيس مجلس النقد والقرض و كذا اللجنة المصرفية، الحق في التعيين لعهدة قدرها ستة (06) سنوات، إلا أن المحافظ الذي عين بعد صدور القانون بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 أفريل 1990،⁸⁴ تمت تنحيته من منصبه بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 21 جويلية 1992⁸⁵ ، أي بعد سنتين فقط من

⁸¹ZOUAIMIA Rachid, le statut juridique de la commission de supervision des assurances, Revue Idara n°31, 2006,p 20.

⁸² حسين نوارة الابعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، الملتقى الوطني للسلطات الادارية المستقلة... ، ص 76، مرجع سابق.

⁸³ قانون رقم 90-10 مؤرخ في 04-04-1990 يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

⁸⁴ مرسوم رئاسي مؤرخ في 21-07-1990، يتضمن تعيين محافظ بنك الجزائر المركزي، ج ر عدد 28 صادر في 11-07-1990. مرسوم رئاسي مؤرخ في 01-07-1990، د 57 ، صادر في 26-07-

⁸⁵ مرسوم رئاسي مؤرخ في 21-07-1990، يتضمن تعيين محافظ بنك الجزائر المركزي، ج ر عدد 28 صادر في 11-07-1990.

تنتصبيه، في حين أن العهدة المنصوص عليها قانونا هي ستة (06) سنوات، و أنه لا يمكن وضع نهاية لمهامه إلا في حالة العجز، أو الخطأ الجسيم، وهذا ما يكشف لنا الطابع التزييني *la fonction décorative* الذي يميز نصوص القانون الجزائري⁸⁶.

في حين، عندما قرر المشرع الفرنسي سنة 1986 إلغاء السلطة العليا للاتصالات السمعية والبصرية، قام نواب المعارضة لدى البرلمان بإخطار المجلس الدستوري بذلك، مدعين موقفهم بكون استقلالية السلطة العليا تستلزم أن المشرع نفسه لا يمكنه إنهاء مهام هذه الهيئة في تاريخ سابق لانقضاء عهدة أعضائها، لكن هذه الحجة تم رفضها من قبل المجلس الدستوري على أساس أنه "يجوز للمشرع في أي وقت ... تعديل نصوص داخلية ... تبني أحكام جديدة تعود له سلطة تقدير ملائمتها"، وأنه "يمكن للمشرع دون أن يكون قد خالف أي قاعدة، ولا أي مبدأ دستوري، تقرير إنهاء عهدة أعضاء السلطة العليا"⁸⁷.

في الأخير نخلص الى أن المشرع الجزائري على الرغم من أنه لم ينص على خضوع اللجنة لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية للسلطة التنفيذية، إلا أن احتكار السلطة التنفيذية لسلطة تعيين أعضاء اللجنة، ووجود ممثل عن السلطة التنفيذية ضمن تشكيلة اللجنة، وانعدام عهدة يمارس خلالها الأعضاء مهامهم بعيدا عن كل الضغوطات التي قد تمارسها السلطة التنفيذية عليهم، كلها عوامل تقودنا إلى الحكم بانعدام الاستقلالية العضوية لدى لجنة الإشراف على التأمينات، عكس مثيلتها في القانون الفرنسي أين تم تكريس كل الضمانات لتجسيد هذه الإستقلالية، حيث يتم تعيين رئيس لجنة الرقابة على التأمينات الفرنسية وكذا أعضائها لعهدة قدرها 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

المطلب الثاني

⁸⁶ZOUAIMIA Rachid Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit, p 46.

⁸⁷GENTOT Michel ; Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p 60.

مدى استقلالية اللجنة من الناحية الوظيفية

قياس مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، لا يتم فقط عن طريق التطرق إلى الاستقلالية العضوية التي تبرز من خلال تشكيلتها والأحكام المنظمة لأعضائها، وإنما تتم كذلك بدراسة مدى تمتعها بالاستقلالية الوظيفية في ممارستها لمهامها.

يمثل الاستقلال الوظيفي عنصرا مهما ترتكز عليه الاستقلالية التي تميز السلطات الإدارية المستقلة في الجهاز الإداري للدولة، والذي يدفع إلى الشك في الطابع الإداري لهذه السلطات،⁸⁸ فغياب سلطة سلمية على رأس سلطات الضبط من جانب، وحرية تصرفها من جانب آخر، مظاهر تجسد استقلاليتها الوظيفية، إلا أن ضمانات هذه الاستقلالية محدودة وتختلف من سلطة ضبط لأخرى.

من خلال تحليلنا للقواعد المنظمة للجانب الوظيفي للجنة الإشراف على التأمينات، نجد أن هناك نصوصا تجسد الاستقلالية الوظيفية لهذه الأخيرة (الفرع الأول)، في حين تبرز محدودية هذه الاستقلالية من خلال نصوص أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مظاهر الاستقلالية الوظيفية للجنة الإشراف على التأمينات

لا تتلقى اللجنة عند أدائها لمهامها أي تعليمات أو مناشير من قبل الحكومة أو السلطة التنفيذية، فهي لا تخضع لأي سلطة رئاسية ولا وصاية إدارية من طرف السلطة التنفيذية (أولا)، ولا يمكن مراجعة قراراتها، تعديلها ولا إلغاؤها من قبل سلطة غير السلطة القضائية (ثانيا).

أولا: عدم خضوع اللجنة لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية.

⁸⁸ GUEDON Marie-José Les autorités administratives indépendantes, Edition I.G.D.J, Paris, 1991, p. 79.

يقوم تنظيم الإدارة العامة على أربع عناصر رئيسية:

1- الأجهزة الإدارية المركزية: وهي تقوم عادة في العاصمة ثم لها فروع خارج العاصمة وأحيانا خارج البلاد، وهذه كلها تكون مايسمى "بالإدارة المركزية" وهذه الأجهزة الإدارية هي فروع من الدولة ذاتها، وبعبارة أخرى هي أجهزة تابعة لشخص الدولة ولا يتمتع أي منها بشخصية معنوية مستقلة.

2- الإدارة اللامركزية الإقليمية: فقد يفكر المشرع لاعتبارات معينة، سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أن ينشئ بجانب الدولة كشخص معنوي، أشخاصا معنوية عامة أخرى يجعل لكل منها دائرة إقليمية معينة، مثل هذه الأشخاص المعنوية لا تكون جزءا من الإدارة المركزية مادامت مستقلة عن الدولة بشخصيتها، ولكنها تكون إدارة "لامركزية" وهي لامركزية تقوم على أسس إقليمية، ولذلك سميت "باللامركزية الإقليمية" مثل البلدية والولاية.

3- الإدارة اللامركزية المرفقية: قد ينشئ المشرع كذلك، بجانب الدولة وبجانب الأشخاص المعنوية الإقليمية، أشخاصا معنوية عامة أخرى، ولكن ليس على أساس إقليمي بل على أساس مرفقي، فالمشرع قد يرى أن نشاطا معيناً من أنشطة الإدارة لكي يؤدي خدماته كما يجب، لا يستقيم أمره إلا أن يكون مستقلا بشخصيته القانونية، وإدارته عندئذ لاتكون جزءا من الإدارة المركزية، كما أنها ليست إدارة لامركزية إقليمية، بل إدارة لامركزية مرفقية تقوم على إدارة مرفق معين.⁸⁹

وبجانب الإدارة بعناصرها الثلاثة السابقة قد ينشئ المشرع مجالس ليست لها سلطة التقرير أو التنفيذ ولكنها مجرد هيئات استشارية.

بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات كغيرها من سلطات الضبط المستقلة فهي تتواجد خارج التنظيم التقليدي للإدارة السالف ذكره، فهي ليست سلطة مركزية للدولة، كما

⁸⁹ صالح فواد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة، الطبعة الأولى، بيروت، 1983، ص 45.

أنها لا تعد من الهيئات اللامركزية ولا الاستشارية للدولة، وبالتالي فهي تتواجد خارج التسلسل التقليدي للأجهزة الإدارية مما يجعلها لا تخضع لا للسلطة الرئاسية التي تميز الأجهزة المركزية للدولة، ولا للوصاية الإدارية التي تميز الأجهزة اللامركزية، سواء المرفقية منها أم الإقليمية.

السلطة الرئاسية هي مجموعة من الاختصاصات يباشرها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه وتجعل هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع .

والسلطة الرئاسية توجد بقوة القانون ودون حاجة إلى نص يقرها، بمعنى أنها لصيقة بكل رئيس، فيمارسها الوزير على إطلاقها ما لم يوجد نص يحد منها، كما أنها توجد على كافة مستويات التسلسل الإداري فيمارسها الوزير على كافة العاملين بالوزارة على اختلاف درجاتهم وعلى اختلاف مسمياتهم ويراقب كل ما يصدر عن هؤلاء، سواء كانت تصرفات قانونية أم أعمالا مادية ايجابية أو سلبية، ثم يمارسها بعد الوزير كل رئيس على مرؤوسيه وهكذا حتى نصل إلى أدنى المستويات.⁹⁰

إذا كانت السلطة الرئاسية توجد بقوة القانون ولا تحتاج إلى نص يقرها، فإن إقصاء هذه الأخيرة يكون منطقيا بموجب نصوص قانونية تنص على ذلك.

وبما أن لجنة الإشراف على التأمينات سلطة من سلطات الضبط الاقتصادي وضعها المشرع الجزائي لضبط قطاع معين ألا وهو قطاع التأمينات، وبما أن استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي ضرورة حتمية بالنظر إلى الأهداف التي وجدت لأجلها هذه السلطات، فإن إقصاء السلطة الرئاسية على سلطات الضبط الاقتصادي تعتبر حجر الزاوية لاستقلالية هذه السلطات.

فاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة يتطلب أن لا ترتبط هذه الأخيرة بالسلطة المركزية برابطة التبعية الإدارية والخضوع للسلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على

⁹⁰ صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 75.

مرؤوسيه داخل الإدارة المركزية وإلا تحولت هذه الهيئات إلى مجرد فروع للحكومة وهذا ما يتنافى واستقلاليتها .

إلا أنه بالرجوع إلى النصوص المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة، نجد أن استبعادها عن الخضوع للسلطة الرئاسية أمر متوقع أكثر منه مؤكد،⁹¹ وهذا بالنظر إلى غياب نصوص صريحة في القانون تبين ذلك.

بالنسبة للوصاية الإدارية التي تمارسها الدولة على المؤسسات العمومية والهيئات المحلية فلا يمكن تطبيقها أساساً على لجنة الإشراف على التأمينات، لأن هذه الأخيرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية و لا تدخل في إطار اللامركزية؛

أضف إلى ذلك أن كون الوصاية الإدارية رقابة استثنائية على أساس أنها لا تفترض، وذلك عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون، يجعلها لا تمارس إلا إذا وجد نص صريح من المشرع يقررها، وهذا ما يبعد السلطات الإدارية المستقلة التي منحها المشرع الشخصية المعنوية من الخضوع لهذا النوع من الرقابة، كما هو الأمر بالنسبة لمجلس المنافسة، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الوكالتين المنجميتين، سلطة ضبط البريد والمواصلات و كذا لجنة تنظيم ومراقبة أعمال البورصة.

ثانياً: عدم قابلية القرارات الصادرة عن اللجنة للإلغاء أو التعديل من طرف السلطة التنفيذية.

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بنوع من الاستقلالية في اتخاذها لقراراتها، حيث تتخذ قرارات تعود في الأصل إلى السلطة التنفيذية، دون أخذ رأي مسبق من قبل هذه الأخيرة.

⁹¹ « Mais si l'exclusion du pouvoir hiérarchique apparaît bien comme la pièce maîtresse de l'autonomie des A.A.I., elle se trouve en réalité supposée plus qu'affirmée. » GUEDON Marie-José op cit., p. 80

ولجنة الإشراف على التأمينات تقوم بصلاحيات كانت تعود في الأصل إلى الوزير المكلف بالمالية بصفته كان المكلف بالرقابة على قطاع التأمين و ضبطه.

فتتخذ اللجنة في هذا الإطار قرارات، و تصدر عقوبات تأديبية إن استدعى الأمر ذلك، دون أن تكون مضطرة لأخذ الرأي المسبق أو المصادقة على تصرفاتها من قبل الوزير المكلف بالمالية أو غيره ممن يمثلون السلطة التنفيذية.

فالمشرع لم يشر ضمن نصوصه المنظمة للجنة الإشراف على التأمينات إلى أي تدخل من قبل السلطة التنفيذية في تصرفات اللجنة، كما لم ينص على إمكانية تعديل قراراتها أو إلغائها من قبل السلطة التنفيذية، حيث نجد أنه تم النص على حالة وحيدة يمكن أن يطعن فيها في القرارات الصادرة عن اللجنة، ويتعلق الأمر هنا بقرار تعيين متصرف، أين يمكن أن يطعن فيه أمام مجلس الدولة، وبما أن مجلس الدولة هيئة قضائية، فإن هذا الطعن لا يشكل مساسا باستقلالية اللجنة، بل على العكس يشكل مظهرا مدعما لاستقلاليتها الوظيفية.

إن عدم قابلية القرارات الصادرة عن سلطة ضبط ما للإلغاء أو التعديل من قبل السلطة التنفيذية، لا نجده مكرسا على مستوى كل سلطات الضبط الاقتصادي، إذا كثيرا ما نجد أن السلطة التنفيذية تتدخل من أجل تعديل أو إلغاء قرارات هذه السلطات.

فبالنسبة لمجلس المنافسة يمكن أن ترخص الحكومة تلقائيا إذ اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو بناء على طلب من الأطراف المعنية، بالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، وذلك بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع⁹².

فتدخل السلطة التنفيذية في نشاط المجلس يكون من خلال تعديل الوزير لقرار المجلس القاضي برفض التجميع.

⁹² المادة 21 من الأمر رقم 03-03، مرجع سابق.

لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها هي الأخرى تملك السلطة التنفيذية سلطة الحلول اتجاهها، فبالرجوع إلى أحكام المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، نجد أن المشرع الجزائري خول السلطة التنفيذية إمكانية الحلول محل اللجنة في ممارسة الصلاحيات المنوطة بها، وذلك في حالات معينة منصوص عليها في المادتين 02/48 و 50 من نفس المرسوم⁹³، حيث تنص الفقرة الثانية من نص المادة 48 منه على أنه "...إذا كان الحادث يتطلب تعليقا لمدة تتجاوز خمسة أيام كاملة، كان القرار من اختصاص الوزير المكلف بالمالية دون غيره."

وتضيف المادة 50 من نفس المرسوم، أنه إذا ثبت عن اللجنة عجز أو قصور، تتخذ التدابير التي تتطلبها الظروف عن طريق التنظيم بناء على اقتراح الوزير المكلف، عقب الاستماع إلى رئيس اللجنة.

نخلص إذا إلى أن عدم تدخل السلطة التنفيذية من أجل تعديل القرارات الصادرة عن لجنة الإشراف على التأمينات يعتبر تجسيدا لاستقلاليتها الوظيفية.

إلا أن عدم تدخل السلطة التنفيذية من أجل تعديل القرارات الصادرة عن اللجنة، لا يعتبر العامل الوحيد الذي يجسد استقلاليتها، إذ نجد أيضا غياب النص على وجوب إعداد اللجنة لتقرير سنوي يرسل إلى الحكومة، كما هو الأمر بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وكذا مجلس المنافسة.

فقد نص المشرع صراحة على قيام لجنة تنظيم عمليات البورصة بإعداد تقرير سنوي وإرساله إلى الحكومة حسب ما هو وارد ضمن المادة 30 فقرة أخيرة من المرسوم التشريعي 93-10 المعدلة بموجب القانون 03-04 .

كما نصت المادة 27 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة على أنه يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية، وإلى الوزير، وإلى رئيس الحكومة، وإلى الوزير المكلف بالتجارة.

⁹³ تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص 80.

أما بالنسبة للجنة المصرفية، فالمشرع لم ينص صراحة على وجوب إعدادها لتقرير سنوي، لكن يمكن أن يفهم ذلك من خلال بعض المواد، حيث يقوم محافظ بنك الجزائر بإرسال تقرير سنوي حول الإشراف المصرفي ووضع مراقبة البنوك والمؤسسات المالية، وذلك بصورة دورية إلى رئيس الجمهورية⁹⁴.

فصحيح أن إعداد التقارير السنوية يهدف إلى متابعة الدولة ومراقبتها لمدى قيام سلطات الضبط بالمهام المخولة لها، إلا أن هذا لا يمنع من تكييفها كعامل يمس باستقلالية سلطات الضبط لما يترتب عنها من جعل سلطات الضبط في تبعية دائمة للسلطة التنفيذية.

الفرع الثاني

محدودية الاستقلالية الوظيفية للجنة

رغم كون لجنة الإشراف على التأمينات لا تخضع لأي تبعية اتجاه السلطة التنفيذية من حيث كونها لا تدخل ضمن التسلسل الإداري ولا تمارس الإدارة تجاهها أي سلطة وصائية أو رقابية، إلا أن عناصر استقلاليتها هذه تبقى محدودة كون هذه الأخيرة تستمد من الدولة وسائلها المادية و البشرية اللازمة لعملها (أولاً)، كما أن عدم تحديد المشرع للجهة المختصة بوضع النظام الداخلي للجنة يمس باستقلالية هذه الأخيرة (ثانياً).

أولاً: الوسائل المالية و البشرية للجنة.

غالباً ما تكون الوسائل التي تتوفر عليها السلطات الإدارية المستقلة لأداء مهامها ممنوحة من طرف الإدارة المركزية التي يرتبطون بها.⁹⁵

فتتجلى محدودية استقلالية اللجنة وظيفياً من خلال تبعية هذه الأخيرة للسلطة التنفيذية، سواء من حيث الوسائل المالية أو الوسائل البشرية التي تعتمد عليها في أدائها لمهامها.

⁹⁴ دموش حكيمة، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفياً، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، جامعة بجاية، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، قاعة المحاضرات ابوداو أيام 23 و 24 مايو 2007 ، ص 90.

⁹⁵ GENTOT Michel, op. cit., p.61 .

1: انعدام الاستقلالية المالية للجنة.

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي، ويرتبط الاستقلال المالي لسلطة ضبط ما، بمدى تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية من عدمه.

فلا تتمتع السلطات الإدارية المستقلة التي لا تملك الشخصية المعنوية بالذمة المالية المستقلة، كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض وكذا اللجنة المصرفية، حيث تكون الأعباء المالية على عاتق بنك الجزائر، في حين تتمتع السلطات الإدارية المستقلة التي منحها المشرع الشخصية المعنوية، بالاستقلال المالي.

وعليه، فإن عدم الاعتراف للجنة الإشراف على التأمينات بالشخصية المعنوية ينعكس على الاستقلال المالي لها، فتظهر عدم استقلالية اللجنة فيما يتعلق بفكرة تمويلها الذي يبقى دائما من اختصاص الدولة بواسطة الخزينة العمومية، لان المشرع لم ينص أبدا على أنها تتمتع باستقلال مالي، كما أنه لم ينص على مصادر أخرى تتحصل عليها اللجنة لتمويل هياكلها، وهو ما يجعلها تابعة كلية للدولة، إذ لا يمكن تصور استقلاليتها وهذا مقارنة بالهيئات الأخرى التي نص المشرع الجزائري صراحة على استقلاليتها⁹⁶.

فاللجنة لا تتمتع بنفس الاستقلال المالي مع سلطات الضبط الأخرى التي اعترفت لها المشرع بالشخصية المعنوية، كلجنة تنظيم ومراقبة أعمال البورصة، التي تعتبر السلطة الإدارية المستقلة الوحيدة الأكثر استقلالية في جانبها المالي مقارنة بالسلطات الإدارية المستقلة الأخرى الضابطة في المجال الاقتصادي، كاللجنة المصرفية، مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة... الخ، التي تعتمد على موارد الدولة قصد التسيير والقيام بوظائفها وبالتالي تبعيتها للسلطة التنفيذية من هذا الجانب.⁹⁷

⁹⁶ ارزيل الكاهنة، مرجع سابق، ص 115.

⁹⁷ تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص 69.

وعليه فلجنة الإشراف على التأمينات لا تتمتع بذمة مالية مستقلة، ولا تملك ميزانية مستقلة بها، حيث تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الإشراف على التأمينات⁹⁸.

وعلى اثر تمويل الدولة للجنة، فإنها تمارس حتما نوعا من الرقابة على هذه الأخيرة، مما يقلص من استقلالية اللجنة وظيفيا و يجعلها مرتبطة ماليا بالسلطة التنفيذية.

على عكس المشرع الجزائري، منح المشرع الفرنسي الاستقلالية المالية للجنة الرقابة على التأمينات الفرنسية صراحة بموجب نص المادة 3-12-3 L من قانون التأمين الفرنسي رقم 706-2003 المؤرخ في الأول من شهر أوت عام 2003، التي تنص على أن لجنة الرقابة على التأمينات تتمتع بالاستقلالية المالية، حيث توقف ميزانيتها بناءا على اقتراح من الأمين العام، كما تضم مصادرها المالية مجموع الإيرادات المنصوص عليها ضمن المادة 4-12-3 L من نفس القانون، كمصاريف الرقابة والاشتراكات وكذا المنح التي تدفعها شركات التأمين المعنية.

بالنسبة للهيئة المصرية للرقابة على التأمينات التي منحها المشرع المصري الشخصية الاعتبارية المستقلة، فإنها تشبه في مصادر تمويلها لجنة الرقابة على التأمينات الفرنسية، إلا أنها تختلف عنها من حيث أن الهيئة المصرية تعتمد بالإضافة إلى مواردها الخاصة، على بعض إيرادات الدولة، فتتص المادة 12 من قانون التأمين المصري على أن موارد الهيئة تتكون من:

- 1 - رسوم الإشراف والرقابة والتسجيل والإطلاع والمنصوص عليها قانونا.
- 2 - ما تخصصه الدولة للهيئة من إعانات وما تحصل عليه من قروض.
- 3 - أية مبالغ أخرى نتيجة لنشاط الهيئة أو مقابل الأعمال أو الخدمات التي تؤديها ويؤول ما يتحقق من فائض من موارد الهيئة إلى الخزنة العامة.

⁹⁸ الفقرة الأولى من نص المادة 209 مكرر 3 من القانون رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

كما يعهد بمراجعة الهيئة سنويا للإدارة العامة لمراقبة حسابات قطاع التأمين بالجهاز المركزي للمحاسبات، وعلى الهيئة أن تضع تحت تصرف المراجعين ما يروونه ضروريا للقيام بهذه المراجعة من سجلات ومستندات وبيانات⁹⁹.

فعلى الرغم من تمتع الهيئة المصرية للرقابة على التأمينات بالشخصية المعنوية المستقلة، إلا أنها لا تتمتع بالاستقلالية المالية التامة، بالنظر إلى ما تخصصه لها الدولة من إعانات و ما تمنحها من قروض، بالإضافة إلى المراجعة السنوية لحساباتها من قبل الإدارة العامة لمراقبة حسابات قطاع التأمين.

وعليه نخلص إلى أنه لا يمكن أن نكون أمام استقلالية مالية دون التمتع بشخصية معنوية، إلا أنه يمكن أن نكون أمام تبعية مالية على الرغم من التمتع بالشخصية المعنوية.

2- وسائل بشرية تابعة للسلطة التنفيذية:

من خلال تفحصنا للقواعد المنظمة لسلطات الضبط الاقتصادي المتعلقة بالموارد البشرية لهذه السلطات، نجد أن المشرع يلجأ إلى إحدى الطريقتين، إما الوضع تحت الخدمة لموظفين لدى الدولة، وهذا عن طريق انتدابهم، وإما أن تمنح لسلطة الضبط بحد ذاتها سلطة التوظيف على مستواها كما هو الأمر بالنسبة للجنة تنظيم و مراقبة أعمال البورصة، وسلطة ضبط البريد والمواصلات التي تضع نظامها الداخلي بنفسها، وتبين فيه قواعد السير، حقوق وواجبات أعضاء المجلس والمدير العام، وكذا النصوص الخاصة بالأشخاص الموظفين على مستواها.

وسواء تعلق الأمر بموظفين منتدبين، أو أعوان موظفين على مستوى سلطة الضبط المعنية، فإن التعيين على مستوى هذه السلطات يعود لاختصاص رئيس هذه السلطة، الذي يمارس السلطة الرئاسية في مواجهتهم¹⁰⁰.

⁹⁹ www.eisa.com.org/Bab4.htm

فيما يخص الموارد البشرية للجنة الإشراف على التأمينات، فالأمر لا يختلف عن الموارد المالية لها، حيث من نص المادة 209 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات المعدلة بموجب المادة 26 من القانون رقم، والتي تنص على أن لجنة الإشراف على التأمينات تتصرف كإدارة رقابة على بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية، يظهر جليا أن الموظفين العاملين لدى اللجنة يخضعون للسلطة الرئاسية لوزير المالية، وهذا بصفتهم جزءا من الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية.

وبما أن الموظفين يخضعون للسلطة الرئاسية لوزير المالية، فلا يمكننا تصور أي استقلالية وظيفية للجنة اتجاه السلطة التنفيذية.

بالنسبة للجنة الرقابة على التأمينات الفرنسية فإنها تتشكل من أعوان عموميين موضوعين لدى الخدمة على مستواها، أعوان متعاقدين في إطار القانون العام وكذا إجراء خاضعين للقانون الخاص،¹⁰¹ وتقوم اللجنة ببناء على اقتراح من الأمين العام بتحديد القواعد المطبقة على مجموع العاملين بمصالح اللجنة¹⁰².

وعليه فإن اللجنة الفرنسية على عكس مثيلتها في الجزائر تتمتع بنوع من الاستقلالية فيما يخص مواردها البشرية، كون هؤلاء يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس اللجنة.

ثانيا: وضع النظام الداخلي للجنة:

¹⁰⁰ ZOUAIMIA Rachid, Le statut juridique de la commission de supervision des assurances, OP CIT. P 23.

¹⁰¹ Art. L. 310-12-1 (L. n° 94-5 du 4 janv. 1994 ; L. n° 2003-706 du 1^{er} aout 2003, art. 30-A-II) « ...Le personnel des services de la commission de contrôle est composé d'agents publics mis à sa disposition dans des conditions fixées par décret en conseil d'Etat, d'agents contractuels de droit public et de salariés de droit privé ».

¹⁰² Voir Règles de déontologie applicables au personnel des services de la commission, commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance, Aout 2004, in www.ccamip.fr

يسمح النظام الداخلي للسلطات الإدارية المستقلة بتحديد الطرق التقنية لعملها وحتى بتحديد استقلالية هذه الأخيرة.

لا تخضع السلطات الإدارية المستقلة نظريا لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية سواء اتجاه السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، فسلطات الضبط تتمتع بنوع من الاستقلالية في إعدادها لنظامها الداخلي.

فالاستقلالية الوظيفية حسب هذا المظهر تتجلى في حرية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى، وبالخصوص السلطة التنفيذية، كما تظهر الاستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للهيئات المستقلة للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر.¹⁰³

لذا نجد العديد من النصوص المنظمة لسلطات الضبط المستقلة تنص على تتمتع هذه الأخيرة بصلاحيات إعدادها لنظامها الداخلي بنفسها، كما هو الأمر بالنسبة لمجلس النقد والقرض الذي خوله المشرع وضع نظامه الداخلي بنفسه¹⁰⁴، سلطة ضبط البريد والمواصلات¹⁰⁵، لجنة ضبط الكهرباء والغاز¹⁰⁶، ولجنة تنظيم ومراقبة أعمال البورصة.¹⁰⁷

¹⁰³ حدري سمير، المرجع السابق، ص 80.

¹⁰⁴ المادة 60 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 غشت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

¹⁰⁵ تنص المادة رقم 01/20 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 5 أوت سنة 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، على أنه "تعد سلطة الضبط نظامها الداخلي".

¹⁰⁶ المادة 126 من القانون رقم 01-2002 المؤرخ في 05-02-2002 يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز، مرجع سابق.

¹⁰⁷ المادة 26 من المرسوم رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو سنة 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

لكن على الرغم من النص على استقلالية بعض سلطات الضبط إلا أن المشرع لم يمنحها سلطة وضعها لنظامها الداخلي بنفسها، وهو الأمر بالنسبة لمجلس المنافسة الذي يحدد تنظيمه وسيره بموجب مرسوم¹⁰⁸ ، وكذا الوكالتان المتعلقتان بالمناجم التي تحدد مهامها وقوانينها الأساسية ، وقواعد تنظيمها وكيفية سيرها بموجب قانون المناجم والنصوص المتخذة لتطبيقه.¹⁰⁹

بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات فالأمر مختلف، إذ نجد أنفسنا أمام حالة تجعلنا في حيرة اتجاه ما يقصده المشرع، على أساس عدم وضوح النصوص القانونية فيما يخص وضع اللجنة لنظامها الداخلي.

فالفقرة الثانية من نص المادة 209 مكرر 03 من القانون المتعلق بالتأمينات تنص على أنه " يحدد النظام الداخلي للجنة كيفية تنظيمها وسيرها " ¹¹⁰

بمجرد قراءة هذه المادة يتبادر إلى ذهنها التساؤل حول ما إذا كانت اللجنة مؤهلة قانونا لوضع نظامها الداخلي أم أن هذه الصلاحية تعود إلى السلطة التنفيذية كونها هي المختصة بوضع النصوص التطبيقية لقانون التأمين.¹¹¹

¹⁰⁸ كان النظام الداخلي لمجلس المنافسة في ظل الأمر رقم 95-06 يحدد بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس مجلس المنافسة وبعد مصادقة المجلس عليه، وهذا عملا بأحكام المادة 02/34 منه، وبالفعل صدر المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ 17 يناير سنة 1996، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة، ج ر عدد 05 صادر في 21 يناير سنة 1996، ص 4، لكن بصدور الأمر رقم 03-03 المؤرخ الذي تم بموجبه إلغاء الأمر رقم 95-06 السالف الذكر، نصت المادة 31 منه على أنه يحدد تنظيم مجلس المنافسة و سيره بموجب مرسوم، وبهذا يكون قد سحب من مجلس المنافسة صلاحيته في المصادقة على تنظيمه الداخلي.

¹⁰⁹ كما تنص المادة 51 من القانون رقم 01-10 المؤرخ في 3 يوليو سنة 2001، والمتضمن قانون المناجم على أنه " تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بنظام داخلي، يتخذ بموجب مرسوم ... "

¹¹⁰ الفقرة الثانية من نص المادة 209 مكرر 3 من القانون رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

¹¹¹ ZOUAIMIA Rachid, Le statut juridique de la commission de supervision des assurances, OP Cit. p 22.

فعلى عكس النصوص السابقة المنظمة لسلطات الضبط، والتي وردت واضحة فيما يخص تبيان الجهة المخولة لها وضع النظام الداخلي، جاءت أحكام قانون التأمين الجزائري المتعلقة بالنظام الداخلي للجنة الإشراف على التأمينات ناقصة ويشوبها الغموض.

أخيرا نخلص إلى أن تشكيلة اللجنة، طريقة تعيين أعضائها، عدم تمتعها بالاستقلالية المالية، الغموض فيما يخص الجهة المخولة وضع النظام الداخلي لها، كلها أمور تتنافى والاستقلالية الوظيفية المفترضة للجنة الإشراف على التأمينات بصفتها سلطة إدارية مستقلة، حتى أنه فيما يتعلق بعدم قابلية قراراتها للإلغاء أو التعديل من قبل السلطة التنفيذية تبقى أمورا نظرية، حيث من الصعب تجسيد ذلك خاصة مع وجود ممثل عن الوزير المكلف بالمالية.

وعليه فإن استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات هي استقلالية وهمية إن لم نقل منعدمة، وهذا بالنظر إلى انعدام ضمانات تجسدها.

خاتمة الفصل الأول:

نخلص في نهاية هذا الفصل إلى أنه على الرغم من أن المشرع قد خول لجنة الإشراف على التأمينات سلطة اتخاذ قرارات تعود في الأصل إلى السلطة التنفيذية، إلا أنه لم يطلق على هذه الأخيرة وصف سلطة صراحة كما فعل مع أغلب سلطات الضبط الاقتصادي، وإنما اكتفى بإعطائها وصف اللجنة.

كما يبرز كذلك تردد المشرع في إضفاء الطابع الإداري للجنة، من خلال نصه على أن اللجنة تتصرف كإدارة رقابة، إذ كان بإمكانه أن ينص مباشرة على أن اللجنة إدارة رقابة، خاصة وأن الأحكام المنظمة للجنة تؤكد الطابع الإداري لها.

بالنسبة لاستقلالية اللجنة فإنه سواء تعلق الأمر بالاستقلالية من الناحية الوظيفية أو من الناحية العضوية، فإن المشرع لم يكرسها لا صراحة ولا ضمنا، وهذا ما يتناقض

والمهام الموكلة للجنة وكذا الأهداف التي يطمح المشرع لتحقيقها من خلال خلقه لسلطة ضبط قطاع التأمينات .

على الرغم من أن لجنة الإشراف على التأمينات ليست أول سلطة ضبط اقتصادي وضعها المشرع لضبط قطاع معين، إذ سبقها إحداث العديد من السلطات الإدارية المستقلة التي تختص كل منها بضبط قطاع محدد إزاء انفتاح الدولة على نظام السوق ، لكن المشرع الجزائري لم يأخذ بالتجارب السابقة في وضعه للنصوص الجديدة، إذ نجد أن نفس الأخطاء والنقائص تعود في كل مرة، وهذا ما يدل على أن وضعه للنصوص القانونية لا يتم على أساس دراسة سابقة ومعقمة عن طريق الاستعانة بمختصين في المجال ، وإنما عن طريق النقل الإنتقائي للنصوص القانونية ضمن القانون المقارن لاسيما منها التشريع الفرنسي.

الفصل الثاني

سلطات اللجنة في مجال ضبط قطاع التأمينات

كرس المشرع الجزائري آليات جديدة في ظل تبني نظام السوق، من بين هذه الآليات إنشاء سلطات إدارية مستقلة وتخويلها مهام تتلائم ودور الدولة الجديد، تتمثل هذه المهام في ضبط القطاع الاقتصادي عن طريق مراقبة السوق وتنظيمه، والتحكم في مختلف المصالح الاقتصادية.¹¹²

وباعتبار لجنة الإشراف على التأمينات سلطة إدارية مستقلة، فقد قام المشرع بتخويلها مجموعة من المهام تتلائم والدور الجديد للدولة، حيث تقوم اللجنة بضبط قطاع التأمينات في البلاد، وهذا عن طريق مراقبة سوق التأمينات (المبحث الأول)، كما تم تخويل اللجنة سلطة قمعية لأجل تمكينها من التحكم في مختلف المصالح الاقتصادية، ومنح وظائفها أكثر فعالية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

سلطة الرقابة

بدأت الرقابة على نشاط التأمين بصدور الأمر رقم 07-95 الذي أسس إدارة الرقابة بموجب المادة 209 منه وجعلها كأداة لمراقبة الدولة لنشاط التأمين، وقد كان يقصد بإدارة الرقابة آنذاك الوزير المكلف بالمالية الذي يتصرف بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات، لكن بصدور القانون رقم 04-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 تم تعديل الأمر رقم 07-95 السالف الذكر ليتمشى وسياسة الاقتصاد الجديدة للدولة، فأصبحت رقابة الدولة على نشاط التأمين وإعادة التأمين من اختصاص لجنة الإشراف على التأمينات.

تهدف الرقابة التي تقوم بها اللجنة إلى حماية مصالح المؤمن لهم والمستفيدين من عقد التأمين (المطلب الأول)، وكذا ترقية وتطهير السوق الوطنية للتأمين قصد إدماجها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وهذا بالسهر على تكوين سوق تأمينات تحكمها مبادئ المنافسة المشروعة (المطلب الثاني).

¹¹² ZOUAIMIA Rachid les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, revue Idara, numéro spécial volume 14 n°2/200 p 05.

المطلب الأول

حماية المؤمن لهم والمستفيدين من عقد التأمين.

بالرجوع إلى نص المادة 209 من الأمر المتعلق بالتأمينات، نجد أن من أهداف ممارسة الرقابة على نشاط التأمين من طرف لجنة الإشراف على التأمينات، حماية مصالح المؤمن لهم و المستفيدين من عقد التأمين، وهذا بالسهر على شرعية عمليات التأمين (الفرع الأول)، وكذا السهر على يسار شركات التأمين (الفرع الثاني).

الفرع الأول

السهر على شرعية عمليات التأمين.

تسهر لجنة الإشراف على التأمينات على شرعية عمليات التأمين، ويقصد بشرعية عمليات التأمين، احترام شركات ووسطاء التأمين المعتمدين للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين.¹¹³

ويقصد بعمليات التأمين و إعادة التأمين كل العمليات الناتجة عن اكتتاب وتسيير عقد التأمين ومعاهدة إعادة التأمين.¹¹⁴

والتأمين في مفهوم المادة 619 من القانون المدني¹¹⁵، عقد يلتزم المؤمن بمقتضاه بأن يؤدي إلى المؤمن له أو الغير المستفيد الذي اشترط التأمين لصالحه، مبلغا من المال أو أي أداء مالي آخر في حالة تحقق الخطر المبين في العقد، وذلك مقابل أقساط أو أية دفعات مالية أخرى.

¹¹³ المادة 210 فقرة أولى، مطة الأولى، من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995، المتعلق بالتأمينات معدل و متمم، مرجع سابق.

¹¹⁴ المادة 05 من مرسوم تنفيذي رقم 08-113 مؤرخ في 09 أبريل 2008، يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج ر عدد 20 صادر في 13 أبريل سنة 2008.

¹¹⁵ أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني معدل و متمم، منشورات بيرتي، الجزائر، 2007.

في حين أن عقد أو معاهدة إعادة التأمين، اتفاقية يضع بموجها المؤمن أو المتنازل على عاتق شخص معيد للتأمين أو متنازل له، جميع الأخطار المؤمن عليها أو على جزء منها، ويبقى المؤمن في جميع الحالات التي يعيد فيها التأمين المسؤول الوحيد إزاء المؤمن له.¹¹⁶

بعبارة أخرى، فإن اتفاقية إعادة التأمين عبارة عن تقنية يقوم بموجيها المؤمن المباشر (cédant) بتحويل جزء أو بعض المخاطر المكتتب بها إلى مؤسسات أخرى¹¹⁷، ففي حالة ما إذا عرض على شركة التأمين، تأمين ضد خطر معين تكون قيمته كبيرة جدا تفوق إمكاناتها، مما يعرضها لمخاطر دفع مبالغ تعويضات ضخمة، وبالتالي قد لا تتمكن الشركة من الوفاء بالتزاماتها إذا ما صدقت تنبؤاتها في تحقق عدد كبير من الأخطار في فترة تغطية واحدة، لذلك فإنه وتطبيقا لمبدأ توزيع المخاطر عادة ما تقوم شركة التأمين بقبول كافة العمليات التأمينية المعروضة عليها، بما في ذلك الجزء الزائد عن طاقتها المالية عملا بمنظور إستراتيجية تسويقي في الحفاظ على زبائنها وكسب ولائهم، فتحفظ لنفسها بجزء من المخاطر بما يتناسب مع إمكاناتها المالية، وتحول أو تنتازل عن الجزء المتبقي إلى شركة أو عدة شركات تأمين أخرى، و تساهم كل شركة في تحمل المخاطر التي تنازل عنها المؤمن المباشر نظير الحصول على نصيب من الأقساط، ويطلق على عملية التحويل اسم إعادة التأمين (réassurance).¹¹⁸

وتقوم لجنة الإشراف على التأمينات، في إطار صلاحياتها في السهر على شرعية عمليات التأمين و إعادة التأمين، بالتحقق من المعلومات حول مصدر الأموال المستخدمة في

¹¹⁶ انظر المادة 04 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات معدل و متمم، مرجع سابق.

¹¹⁷ BLANDEAU Jaques, PARTRAT Christian, la réassurance - approche technique, éd. Economica, Paris, 2003, p.10.

¹¹⁸ وقد ظهرت تقنية إعادة التأمين لأول مرة في القطاع سنة 1370 كنتيجة حتمية وضرورية للتطور الذي شهدته أسواق التأمين، وكانت أول عملية إعادة تأمين تتعلق بإبحار السفينة Santa Clara في منطقة خارج البحر الأبيض المتوسط...، شراكة صبرينة، مرجع سابق ص 30 .

إنشاء أو زيادة رأسمال شركة التأمين و/أو إعادة التأمين (أولاً)، كما تقوم بمراقبة وثائق وتعريفات التأمين (ثانياً).

أولاً: التحقق من مصادر أموال الشركات.

تمثل الأموال غير المشروعة التي يجري تبييضها من خلال المصارف و غيرها من المؤسسات المالية عائقاً أمام تنفيذ السياسات الرامية إلى تحرير الأسواق المالية من أجل اجتذاب الاستثمارات المشروعة و بالتالي تشوه صورة تلك الأسواق.

كما تؤدي عملية تبييض الأموال إلى تشويه المنافسة داخل القطاع المالي، إذ تبقى بصورة مصطنعة على نشاط بعض المؤسسات المالية الضعيفة التي تتأثر بإغراءات المبييضين و المنظمات المافيوية مما يؤدي إلى تحويل هذه المؤسسات إلى محل لتبييض الأموال، و بالتالي منافستها للمؤسسات المالية الأخرى بطريقة غير مشروعة، وهذا ما يؤدي بدوره إلى إفساد مناخ الاستثمار باعتبار أن اهتمام مبيضي الأموال ينصب على إيجاد الغطاء عبر عمليات التوظيف التي تسمح بشرعنة هذه الأموال، ذلك أن إدخال المال الغير مشروع في الدورة المالية يؤدي حكماً إلى إخفاء مصدر هذه الأموال وشرعنتها، كما يضخ كميات كبيرة من النقود في الدورة النقدية و المالية بصورة عشوائية و غير مدروسة¹¹⁹.

لكل ما سبق فقد عملت الجزائر على مكافحة تبييض الأموال و هذا بوضع سياسة دقيقة لاستكشاف و مكافحة هذه الظاهرة، فبعد أن صادقت الجزائر على عدة اتفاقيات و بعد أن تم تجريم ظاهرة تبييض الأموال بموجب قانون العقوبات، صدر القانون رقم 05-01 المؤرخ في 6 فبراير 2005، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب و مكافحتها،¹²⁰ هذا الأخير نص على إجراءات يجب على المؤسسات المالية أن تتبعها قصد معرفة مصدر الأموال المستخدمة في إنشاء مختلف رؤوس أموال الشركات، كما تم بموجب هذا القانون

¹¹⁹ نادر عبد العزيز شافي، ص 195.

¹²⁰ قانون رقم 05-01 مؤرخ في 6 فبراير سنة 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب و مكافحتها، ج ر عدد 11 صادر في 9 فبراير سنة 2005.

إنشاء هيئة متخصصة للاستعلام المالي، هذه الهيئة تضطلع بتحليل ومعالجة المعلومات التي ترد إليها من قبل السلطات المؤهلة و التي من بينها لجنة الإشراف على التأمينات.

تقوم لجنة الإشراف على التأمينات بالتحقق من المعلومات حول مصدر الأموال المستخدمة في إنشاء أو زيادة رأسمال شركة التأمين أو إعادة التأمين، حيث تتحقق من أن الأموال ليست ذات مصدر غير مشروع، و إذا ما لاحظت اللجنة أي لبس أو شبهة في مصدر الموارد المالية فإنها تقوم بإخطار الهيئة المتخصصة للاستعلام المالي المذكورة أعلاه، لتقوم هذه الأخيرة بعد تسليم وصل الإخطار بجمع كل المعلومات والبيانات التي تسمح باكتشاف مصدر الأموال أو الطبيعة الحقيقية للعمليات موضوع الإخطار، وتقوم بإرسال الملف إلى وكيل الجمهورية المختص طبقاً للقانون، في كل مرة يحتمل فيها أن تكون الوقائع المصرح بها مرتبطة بجريمة تبييض الأموال أو تحويل الإرهاب.¹²¹

ولتقوم اللجنة بمهامها في مجال التحقق من الموارد المالية، فإنه بإمكانها أن تطلب من شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية، في إطار جهاز المراقبة الداخلية، برنامجاً خاصاً للوقاية و استكشاف و مكافحة تبييض الأموال.¹²²

ثانياً: مراقبة وثائق و تعريفات التأمين.

تقوم لجنة الإشراف على التأمينات بمراقبة وثائق و تعريفات التأمين، و تقتصر رقابتها لوثائق التأمين على الشروط العامة لوثيقة أو عقد التأمين، في حين أن رقابتها على تعريفات التأمين تشمل التعريفات الإلزامية و التعريفات الاختيارية التي تعدها الشركات قبل الشروع في تطبيقها.

¹²¹ راجع الفصل الثالث من القانون رقم 05-01 المؤرخ في 6 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال مرجع سابق، تحت عنوان الاستكشاف.

¹²² المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-113 المؤرخ في 09 أبريل 2008 يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، مرجع سابق.

1- مراقبة وثائق التأمين: يشمل عقد التأمين على مجموعة من الوثائق التي تكسب عملية التأمين صبغة قانونية، ويشكل توافرها إثباتا على شرعية وصحة العلاقة بين شركة التأمين والمستأمن.

ويمكن تلخيص الوثائق التي يشملها عقد التأمين في ثلاث وثائق هي:

الاستمارة la proposition, le questionnaire: وهي وثيقة تملأ من طرف الزبون المستقبلي، و تزود المؤمن بالمعلومات المتعلقة بالخطر موضوع التأمين كما تؤدي إلى ارتباط قانوني بين المؤمن والمستأمن .

وثيقة التأمين (la police d'assurance): هي عقد مكتوب يحدد شروط التأمين بحيث يكون موقعا من قبل المؤمن والمؤمن له، وبعد إمضاء هذه الوثيقة يصبح كل من طرفي العقد مرتبطين قانونيا، حيث يفرض هذا الارتباط التزامات متبادلة على الطرفين.

وثيقة التغطية la note de couverture: وثيقة معدة من قبل المؤمن، تسلّم للمؤمن له في انتظار التحرير النهائي لوثيقة التأمين، وتسلم للمؤمن له عند وقوع أول قسط وهي تشكل دليلا على سريان العقد¹²³.

وتضم وثيقة التامين مجموعة من الشروط منها الشروط العامة والشروط الخاصة، فالشروط الخاصة les conditions particulières تسمح بشخصنة العقد حسب طلب المؤمن له، وهي لا تخضع لرقابة اللجنة كونها تحدد اختيارات المستأمن في إطار الشروط العامة وهذا بموافقة كل من المؤمن و المستأمن، بهدف تكييف العقد مع الحالات الخاصة، في حين تخضع الشروط العامة التي تحدد الإطار العام للضمانات الممنوحة بالنسبة لخطر معين إلى رقابة لجنة الإشراف على التأمينات.

¹²³ شراكة صبرينة، مرجع سابق، ص29.

وتتضمن الشروط العامة لوثيقة التأمين الإجراءات الأساسية التي يحويها قانون التأمينات الذي يعمل على تنظيم العلاقة بين المؤمنين (شركات التأمين) والمستأمنين (أفراد ومؤسسات) ويوضح الالتزامات المنوطة بكل طرف.

وتخضع الشروط العامة لوثيقة التأمين أو أية وثيقة أخرى تقوم مقامها لتأشيرة إدارة الرقابة التي تستطيع أن تفرض العمل بشروط نموذجية¹²⁴، كما تعرض مسبقا كل الوثائق التجارية الموجهة للجمهور على إدارة الرقابة التي يمكن لها أن تطلب تعديلها في أي وقت.

حيث تتأكد لجنة الإشراف على التأمينات من مدى وجود وتوفير الشروط العامة لوثائق التأمين السالفة الذكر أو أية وثيقة أخرى، حتى يتسنى لها منح أو رفض منح التأشيرة.

ورقابة اللجنة لوثائق التأمين لا تكون فقط بهدف مراقبة مدى احترام أحكام قانون التأمين، وإنما يكون أيضا بهدف مراقبة مدى مطابقة هذه الوثائق للأحكام المحددة بموجب القانون المتعلق بالممارسات التجارية، وبالتحديد الأحكام المتعلقة بالشروط التعسفية في العقد المنصوص عليها ضمن الفقرة الخامسة من نص المادة الثالثة من القانون رقم 02-04 المؤرخ في 23-06-2004، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية¹²⁵.

ويقصد بالشروط التعسفية كل بند أو شرط بمفرده أو مشتركا مع بند واحد أو عدة بنود أو شروط أخرى، من شأنه الإخلال الظاهر بالتوازن بين حقوق وواجبات أطراف العقد.

وقد نصت المادة 29 من القانون المتعلق بالقواعد المطبقة على الممارسات التجارية على البنود والشروط التي تعتبر تعسفية في العقود بين المستهلك والبائع، حيث تضم هذه الأخيرة على سبيل المثال لا الحصر الشروط والبنود التي تمنح البائع:

1- أخذ حقوق و/أو امتيازات لا تقابلها حقوق و/أو امتيازات مماثلة معترف بها للمستهلك .

2- فرض التزامات فورية ونهائية على المستهلك في العقود، في حين أنه يتعاقد هو بشروط يحققها متى أراد.

¹²⁴ المادة 227 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995، يتعلق بالتأمينات، معدل و متمم، مرجع سابق.

¹²⁵ قانون رقم 02-04 مؤرخ في 23 يونيو سنة 2004، يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، ج ر عدد 41 صادر في 27 يونيو سنة 2004.

- 3- امتلاك حق تعديل عناصر العقد الأساسية أو مميزات المنتج المسلم أو الخدمة المقدمة دون موافقة المستهلك
 - 4- التفرد بحق تفسير شرط أو عدة شروط من العقد أو التفرد في اتخاذ قرار البت في مطابقة العملية التجارية للشروط التعاقدية.
 - 5- التزام المستهلك بتنفيذ التزاماته دون أن يلزم نفسه بها.
 - 6- رفض حق المستهلك في فسخ العقد إذا أخل هو بالتزام أو عدة التزامات في ذمته.
 - 7- التفرد بتغيير أجل تسليم منتج أو أجل تنفيذ خدمة.
 - 8- تهديد المستهلك بقطع العلاقة التعاقدية لمجرد رفض المستهلك الخضوع لشروط تجارية جديدة غير متكافئة.
- وعلى هذا الأساس فقد اخضع المشرع عقود التأمين للتأشيرة المسبقة للجنة الإشراف على التأمينات، ففي إطار صلاحياتها في الرقابة على وثائق التأمين خولت للجنة سلطة منحها التأشيرة من عدمه .

وتسلم إدارة الرقابة التأشيرة السالفة الذكر في أجل 45 يوما من تاريخ استلام الوثائق، وبانقضاء هذه الآجال تعتبر التأشيرة مكتسبة.

إلا أن الإشكال الذي يطرح بالنظر إلى هذه السلطة المخولة للجنة، يدور حول الضمانات أو الحقوق التي يملكها المتعاقد اتجاه القرار الصادر عن اللجنة في حالة رفض هذه الأخيرة منح تأشيرتها للعقود.

إمكانية للطعن في قرارات اللجنة المتعلقة بالتأشير على العقود، يفتح المجال فسكوت المشرع وعدم نصه على أي أمام التساؤل عن مدى إمكانية الطعن في هذه القرارات من عدمه، فهل يعني سكوت المشرع في هذه الحالة أن المتعاقد لا يملك حق الطعن القضائي في القرار الصادر عن اللجنة.¹²⁶

من الوهلة الأولى يبدو أن المشرع يقصد من موقفه هذا رفض أي شكل من أشكال الطعن في قرارات اللجنة الخاصة بالتأشيرة على العقود، على أساس أن المشرع قد نص صراحة على إمكانية الطعن في بعض القرارات، وبالتالي فإن عدم نصه على إمكانية الطعن في القرارات الأخرى يعني عدم إمكانية الطعن فيها ، أي أن الطعن القضائي مرفوض في تلك الحالة، كما هو الأمر بالنسبة للقرارات المتعلقة بمنح اللجنة تأشيرتها على العقود.

لكن إذا كان المشرع لم يمنح إمكانية الطعن القضائي في القرارات المتعلقة بمنح التأشيرة، فهل هذا يعني أنه يقصد إخراج هذا النوع من القرارات من رقابة القاضي؟ خاصة وأن الطابع التقني للبند التي تتضمنها العقود و الوثائق المقدمة من طرف المؤمنين، لا يمكن اختصارها في مجرد مسائل قانونية بسيطة يمكن أن يبت فيها القاضي ، فليس هناك أدرى بهذه المسائل من القاضي المتواجد على مستوى اللجنة، خاصة وأن هذا الأخير يعمل بالتعاون مع خبراء في مجال

¹²⁶ ZOUAIMIA Rachid, le statut juridique de la commission de supervision des assurances, op. cit, p27

التأمين، وبالتالي فلا ننتظر من غير القضاة المتواجدين على مستوى اللجنة أن يكونوا أكثر كفاءة في البت في مدى مشروعية هذه البنود ومطابقتها للقانون والتنظيم المعمول به.

هذا الرأي لا يمكن أن يعتد به على أساس أن القاضي لا يفصل في مدى ملائمة قرار رفض منح التأشيرة وإنما يفصل في مدى مشروعيته، فالقاضي يفصل في ما إذا كانت اللجنة لم تتعسف في استعمال سلطتها في منح التأشيرة، وهذا بمراقبة إذا ما لم تكن المسائل المثارة لعدم منحها تشكل خطأ يستوجب التقويم، وعليه تبقى قرارات اللجنة خاضعة للرقابة القضائية بما فيها القرارات المتعلقة بمنح التأشيرة حتى ولو لم ينص المشرع صراحة على ذلك في النصوص الخاصة، وهذا عملاً بالأحكام والقوانين العامة.

2- الرقابة على تعريفات التأمين : تقوم لجنة الإشراف على التأمينات في مجال

التأمينات الإلزامية بتحديد التعريف أو المقاييس الخاصة بها باقتراح من الجهاز المتخصص في ميدان التعريف¹²⁷ بعد إبداء رأي المجلس الوطني للتأمينات.¹²⁸

أما التأمينات الاختيارية فهي تخضع لرقابة لجنة الإشراف على التأمينات، حيث أوجب المشرع على شركات التأمين أن تبلغ اللجنة بمشاريع تعريفات التأمين الاختيارية التي تعدها قبل الشروع في تطبيقها وهذا بموجب نص المادة 234 من القانون المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم، ويمكن للجنة بناء على رأي الجهاز المتخصص في مجال التعريفات أن تدخل على مشاريع تعريفات التأمين الاختيارية التي تعرض عليها، التعديلات اللازمة في أي وقت، كما يجوز لها أن تحدد المعدلات القصوى للعمولات المدفوعة لوسطاء التأمين.

وفي كل الحالات لا يجوز لشركات التأمين أن تخالف التعريف أو المقاييس الخاصة بالتأمينات الإلزامية ولا المعدلات القصوى للعمولات المدفوعة لوسطاء التأمين.

¹²⁷ الجهاز المتخصص في ميدان التعريف هو جهاز متخصص يتم إحداثه لدى الوزير المكلف بالمالية، ويهتم في مجال التعريف على الخصوص بإعداد مشاريع التعريفات ودراسة تعريفات التأمين السارية المفعول وتحيينها، كما يكلف بإبداء رأي حول أي نزاع في مجال تعريفات التأمين حتى تتمكن إدارة الرقابة من البت...، انظر المادة 231 من الأمر رقم 07-95 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات، معدل و متمم، مرجع سابق.

¹²⁸ انظر المادة 233 من الأمر رقم 07-95 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات، معدل و متمم، نفس المرجع.

الفرع الثاني

مهام اللجنة في مجال القدرة على الوفاء

تقوم لجنة الإشراف على التأمينات في إطار دورها في الرقابة، بمراقبة مدى يسار شركات التأمين، فتأكد من أن هذه الشركات تفي وما زالت قادرة على الوفاء بالالتزامات التي تعاقبت عليها اتجاه المؤمن لهم، حيث يجب على هذه الشركات أن تكون ذات يسار كاف، وهذا النوع من الرقابة يطلق عليه الرقابة الحذرة le contrôle prudentiel، وتتجلى هذه الرقابة عندما تقوم اللجنة بالتأكد من أن شركات التأمين تلتزم بالوفاء بالالتزامات تجاه المؤمن لهم، كما تتدخل اللجنة عندما تكون هناك مؤشرات خطيرة على مستوى الشركات أثناء ممارسة المهنة، حيث يمكن للجنة طلب كل المعلومات والوثائق الضرورية لشركات التأمين وإعادة التأمين وفروع الشركات لتفحصها.¹²⁹

ولتقوم اللجنة بدورها بالتحقيق في هذا المجال، فإنها تستعين بخبراء للقيام بالخبرة والتأكد من أن العملاء يحترمون قواعد الحذر والوفاء بالالتزامات، حيث يمكن للجنة إذا اقتضت الضرورة، أن تطلب الخبرة لتقييم كلي أو جزئي للأصول أو الخصوم المتعلقة بالالتزامات المقننة لشركة التأمين و/أو إعادة التأمين المعتمدة، وفروع شركات التأمين الأجنبية، وتنجز هذه الخبرة على حساب شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية.¹³⁰

ويجب على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية أن ترسل إلى لجنة الإشراف على التأمينات في 30 يونيو من كل سنة كآخر أجل، الميزانية والتقارير الخاص بالنشاط وجداول الحسابات والإحصائيات وكل الوثائق الضرورية

¹²⁹ أوديع نادية صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمينات) الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 130.

¹³⁰ المادة 224 مكرر من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات معدل ومتمم مرجع سابق، وكذا المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 08-113 المؤرخ في 9 أبريل 2008 يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، مرجع سابق.

المرتبطة بها التي تحدد قائمتها وأشكالها بقرار من الوزير المكلف بالمالية، ويخول لجنة الإشراف على التأمينات دون سواها الحق في منح استثناءات للأجل المذكور حسب العناصر المقدمة في الطلب، في حدود ثلاثة أشهر .

ويجب على هذه الشركات زيادة على ذلك، أن تقوم سنويا بنشر ميزانياتها و حسابات نتائجها في أجل أقصاه 60 يوما بعد المصادقة عليها من طرف الهيئة المسيرة للشركة، في يوميتين وطنيتين على الأقل، إحداهما باللغة العربية.¹³¹

كما أن كل مساهمة في رأس مال شركة التأمين و/أو إعادة التأمين تتعدى نسبة 20% من رأس مال الشركة تخضع حسب نص المادة 228 مكرر من قانون التأمينات المعدل والمتمم إلى الموافقة المسبقة للجنة الإشراف على التأمينات، ونفس الموافقة المسبقة تخضع لها كل مساهمة لشركة التأمين و/أو إعادة التأمين تتعدى نسبة 20% من أموالها الخاصة.

ولا يمكن لشركات التأمين تحويل محفظة عقودها كليا أو جزئيا مع حقوقها والتزاماتها لشركة أو لعدة شركات تأمين معتمدة إلا بعد حصولها على موافقة لجنة الإشراف على التأمينات، حيث يجب على الشركة المعنية طلب التحويل للدائنين بإشعار ينشر في نشرة الإعلانات القانونية وفي يوميتين وطنيتين إحداهما باللغة العربية، أين يمنح لهم أجل شهرين لتقديم ملاحظاتهم، وبعد انقضاء الأجل المحدد لتقديم الدائنين لملاحظاتهم توافق لجنة الإشراف على التأمينات على التحويل إذا كان مطابقا لمصالح المؤمن لهم، ثم تقوم بنشر إشعار التحويل بنفس الأشكال الخاصة بطلب التحويل، أي نشره في نشرة الإعلانات القانونية وفي يوميتين وطنيتين إحداهما باللغة العربية، لكن في هذه الحالة لا وجود لأجل يقدم خلاله الدائنون ملاحظاتهم وهذا لاستيفاء الأجل المحدد لذلك ضمن الأجل المحدد عند نشر طلب التحويل، أما نشر إشعار التحويل فيكون بهدف التبليغ أي للإعلام.

¹³¹ المادة 226 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات، معدل ومتمم، مرجع سابق.

كما يلزم محافظوا حسابات شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية المعتمدة، بتقديم أية معلومات تتعلق بالهيئات المذكورة أعلاه، وعلاوة على ذلك يجب على محافظي الحسابات إعلام لجنة الإشراف على التأمينات بالنقائص الخطيرة المحتملة في حالة ما إذا سجلت على مستوى شركة التأمين و/أو إعادة التأمين أثناء ممارسة عهدهم.¹³²

ولا يقتصر دور اللجنة على مراقبة مدى يسار شركات التأمين فقط بل يمتد إلى سماسرة التأمين، فسمسار التأمين شخص إما طبيعي أو معنوي يمارس لحسابه الخاص مهنة التوسط بين طالبي التأمين وشركات التأمين بغرض اكتتاب عقد التأمين، حيث يعد وكيلا للمؤمن له ومسؤولا اتجاهه، ولتمكين اللجنة من التأكد من أن سمسار التأمين قادر على الوفاء بالتزاماته، فإنه بالإضافة إلى ما نص عليه المشرع من إلزام كل سمسار للتأمين بأن يكتب تأميناً لتغطية التبعات المالية التي قد تتعرض لها مسؤوليته المدنية المهنية، وإثباته في كل وقت لوجود ضمانه مالية¹³³ مخصصة لتسديد الأموال الموكلة له قصد دفعها لشركات التأمين المعتمدة أو للمؤمن لهم، فإنه يجب على سماسرة التأمين أن يسلموا للجنة الإشراف على التأمينات جداول الحسابات والإحصائيات وكل الوثائق الملحقة الضرورية التي تحدد قائمتها وأشكالها بقرار من الوزير المكلف بالمالية، ولا يطبق هذا الالتزام على دفع الأموال التي تحصل سمسار التأمين على توكيل بشأنها من شركة التأمين.

بمقارنة مهمة الرقابة المخولة للجنة الإشراف على التأمينات مع مهام الرقابة الموكلة لباقي السلطات الإدارية المستقلة، نجد أن رقابة لجنة الإشراف على التأمينات تشبه كثيرا مهمة الرقابة المخولة للجنة المصرفية، فاللجنة المصرفية كذلك مخولة للتدخل في حالة وجود نقائص أثناء القيام بمراقبة الوثائق المتعلقة بعمليات البنوك، إذ تقوم بإعلام البنك أو المؤسسة المالية المعنية لاتخاذ الإجراءات اللازمة و إعادة التوازن المالي أو تصويب طريقة

¹³² المادة 212 مكرر من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹³³ ويمكن أن تكون الضمانة ناجمة عن التزام بالكفالة يتخذها بنك ما أو يغطيه عقد من عقود التأمين .

تسييرها، وتقوم أيضا بنشریات تصحيحية في حالة وجود بيانات غير صحيحة أو سهو في المستندات المنشورة.

المطلب الثاني

مراقبة مدى احترام قانون المنافسة في سوق التأمينات

تسهر لجنة الإشراف على التأمينات على ترقية وتطهير السوق الوطنية للتأمين قصد إدماجها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

وهي في هذا الإطار تكلف بممارسة الرقابة على نشاطات شركات التأمين، حيث تراقب مدى عدم إخلال هذه الأخيرة بالأحكام المتعلقة بالمنافسة في السوق، لاسيما منها ما يتعلق بالتجميعات والاتفاقات المحظورة (الفرع الأول)، وبما أن قانون المنافسة قد خول مهمة السهر على تطبيق أحكامه لسلطة ضبط مستقلة هي مجلس المنافسة، فإن مهمة الرقابة هذه تؤدي إلى وجود تصادم أو تداخل في الاختصاصات ما بين لجنة الإشراف على التأمينات والمجلس الذي يسهر على تطبيق أحكام قانون المنافسة في كل القطاعات المفتوحة على السوق بما فيها قطاع التأمينات (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مراقبة اللجنة لعمليات التجميع والاتفاقات المبرمة بين شركات التأمين

تختص اللجنة في إطار صلاحياتها في الرقابة على تطبيق قانون المنافسة بمراقبة مدى شرعية عمليات التجميع وكذا الاتفاقيات المبرمة بين شركات التأمين، وهذا بالتأكد من عدم إخلال هذه الأخيرة بالأحكام المنظمة لعمليات التجميع والاتفاقات، ولتمكينها من دورها، فقد أوجب المشرع الجزائري بموجب قانون التأمين الموافقة المسبقة للجنة فيما يخص كل إجراء يهدف إلى تجميع شركات التأمين (أولاً)، كما نص تحت طائلة البطلان على وجوب العرض المسبق لكل اتفاق من طرف شركات التأمين أو الموقعين عليه على اللجنة (ثانياً).

أولاً: مراقبة اللجنة لعمليات التجميع.

لم يعرف المشرع الجزائري عملية التجميع تعريفاً دقيقاً وإنما اكتفى بذكر حالات هذا الأخير من خلال نص المادة 15 من قانون المنافسة المعدل والمتمم¹³⁴، حيث تنص هذه الأخيرة على أنه « يتم التجميع في مفهوم هذا الأمر إذا :

- 1- اندمجت مؤسستان أو أكثر كانت مستقلة من قبل.
- 2- حصل شخص أو عدة أشخاص طبيعيين لهم نفوذ على مؤسسة على الأقل ، أو حصلت مؤسسة أو عدة مؤسسات على مراقبة مؤسسة أو عدة مؤسسات أو جزء منها، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، عن طريق أخذ أسهم في رأس المال أو عن طريق شراء عناصر من أصول المؤسسة أو بموجب عقد أو بأي وسيلة أخرى .
- 3- أنشئت مؤسسة مشتركة تؤدي بصفة دائمة جميع وظائف مؤسسة اقتصادية مستقلة."

ويقصد بالرقابة المذكورة ضمن الفقرة 02 من المادة 15 السالفة الذكر الرقابة الناتجة عن قانون العقود أو عن طرق أخرى تعطي بصفة فردية أو جماعية حسب الظروف الواقعة، إمكانية ممارسة النفوذ الأكيد والدائم على نشاط مؤسسة، لاسيما فيما يتعلق بما يأتي:

- 1 - حقوق الملكية أو حقوق الانتفاع على ممتلكات مؤسسة أو على جزء منها.
 - 2 - حقوق أو عقود المؤسسة التي يترتب عليها النفوذ الأكيد على أجهزة المؤسسة من ناحية تشكيلها أو مداولتها أو قراراتها.
- ونظراً لما يسببه التجميع من تغيير في توازن القوى بين الشركات في السوق، فإن المشرع الجزائري قد أخضع بموجب المادة 230 من قانون التأمينات¹³⁵ كل إجراء يهدف إلى تجميع شركات التأمين و/ أو إعادة التأمين في شكل تمركز أو دمج لهذه الشركات، للموافقة المسبقة للجنة الإشراف على التأمينات، ونفس الموافقة يخضع لها كذلك كل تجمع لشركات السمسرة في مجال التأمين في شكل تمركز أو دمج، حيث تبلغ الشركة المعنية

¹³⁴ أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹³⁵ أمر رقم 07-95 مؤرخ في 25 جانفي 1995 يتعلق بالتأمينات معدل و متمم، مرجع سابق.

بالتجميع طلب التجميع للدائنين بإشعار ينشر في نشرية الإعلانات القانونية وفي يوميتين من الصحافة الوطنية، حيث يمنح لهؤلاء الدائنين أجل ثلاثة (3) أشهر لتقديم ملاحظاتهم .
وبعد انقضاء الأجل المحدد توافق إدارة الرقابة على طلب التجميع إذا كان متفقا مع مصالح المؤمن لهم، ثم تقوم بنشر إشعار التجميع حسب نفس الكيفيات الخاصة بطلب التجميع.

ثانيا: مراقبة اللجنة للاتفاقات.

الأصل أن الاتفاقات غير محظورة، إلا أنها تكون محظورة وتدخل ضمن الممارسات المقيدة للمنافسة عندما تهدف أو يمكن أن تهدف إلى عرقلة حرية المنافسة أو الحد منها أو الإخلال بها في نفس السوق أو في جزئ جوهري منه، لاسيما عندما ترمي إلى:

- الحد من الدخول في السوق أو في ممارسة النشاطات التجارية فيها
- تقليص أو مراقبة الإنتاج أو منافذ التسويق أو الاستثمارات أو التطور التقني.
- اقتسام الأسواق أو مصادر التمويل.
- عرقلة تحديد الأسعار حسب قواعد السوق بالتشجيع المصطنع لارتفاع الأسعار أو لانخفاضها.
- تطبيق شروط غير متكافئة لنفس الخدمات تجاه الشركاء التجاريين، مما يحرمهم من منافع المنافسة.
- إخضاع إبرام العقود مع الشركاء لقبولهم خدمات إضافية ليس لها صلة بموضوع هذه العقود سواء بحكم طبيعتها أو حسب الأعراف التجارية
- السماح بمنح صفقة عمومية لفائدة أصحاب هذه الممارسات المقيدة.¹³⁶

¹³⁶ المادة 6 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 المتعلق بالمنافسة، معدل و متمم، مرجع سابق.

ولمنع حصول أي اتفاق من الاتفاقات المحظورة بين شركات التأمين، فقد ألزم المشرع الجزائري بموجب نص المادة 228 من قانون التأمين، شركات التأمين عند إبرامها أي اتفاق يخص التعريفات أو الشروط العامة والخاصة للعقود أو التنظيم المهني أو المنافسة أو التسيير المالي، أن يقوم موقعي هذا الاتفاق بتبليغه مسبقاً إلى إدارة الرقابة قبل وضعه حيز التنفيذ، وهذا تحت طائلة البطلان.¹³⁷

يفهم من نص المادة 228 المذكورة أعلاه، أن كل الاتفاقات المذكورة والتي لم يتم موقعوها بتبليغها للجنة الإشراف على التأمينات مسبقاً قبل وضعها حيز التنفيذ تكون باطلة، لكنه لم يبين صلاحيات اللجنة في هذا الإطار، فهل يجب على اللجنة أن تبدي موافقتها على هذه الاتفاقات، أم أن تبليغها بهذه الاتفاقات مجرد إجراء شكلي يجعلها نافذة ويخرجها من طائلة البطلان بمجرد استيفائه من طرفها؟، وإذا كان الأمر كذلك فما الهدف من التبليغ ما دامت الاتفاقات تكون نافذة بغض النظر عن موقف اللجنة منها.

بالرجوع إلى قانون المنافسة نجد أن مجلس المنافسة هو المكلف بممارسة الرقابة على النشاطات والتصرفات التي تمس بمبدأ المنافسة الحرة، فإذا كان القانون يمنع الممارسات المنافية للمنافسة المذكورة في المادة السادسة من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، والتي من بينها الاتفاقات والاتفاقيات الصريحة أو الضمنية الهادفة أو التي يمكن أن تهدف إلى عرقلة حرية المنافسة أو الحد منها أو الإخلال بها في نفس السوق أو في جزء جوهري منه، فإنه يمكن لمجلس المنافسة أن يرخّص بالاتفاقات التي يمكن أن يثبت أصحابها أنها تؤدي إلى تطوير اقتصادي أو تقني أو تساهم في تحسين التشغيل، أو من شأنها السماح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بتعزيز وضعيتها التنافسية في السوق وهذا ما يعطي للمجلس سلطات واسعة في تقييم منح الموافقة أو الرفض في منح مثل هذا الترخيص حسب طبيعة الاتفاقيات إذا ما كانت تمس أو لا تمس بمبدأ المنافسة المشروعة.

¹³⁷ أنظر المادة 228 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالتأمينات معدل و متمم، مرجع سابق.

وعليه فإن الإشكال المتعلق بعدم إبداء لجنة الإشراف على التأمينات لرأيها في مدى مشروعية الاتفاقات التي تعرض عليها، لا يطرح بالنسبة للاتفاقات التي تخضع لمجلس المنافسة، كونه سيتمتع عن منحها الترخيص إذا كانت مخالفة للمبادئ السابقة الذكر، لكن الإشكال يطرح بالنسبة للاتفاقات التي لا تستدعي تدخل مجلس المنافسة، حيث يمكن لهذا الأخير أن يلاحظ بناء على طلب المؤسسات المعنية واستنادا إلى المعلومات المقدمة له، أن اتفاقا ما أو عملا مدبرا أو اتفاقية أو ممارسة كما هي محددة ضمن المادتين 6 و7 من قانون المنافسة، لا تستدعي تدخله، فتلجأ المؤسسات إلى تقديم طلب للحصول على تصريح بعدم التدخل بخصوص هذه الاتفاقات¹³⁸، ففي هذه الحالة يبقى الحكم على مدى مشروعية هذه الاتفاقات من مهام لجنة الإشراف على التأمينات عند تبليغها بها، حيث تقوم على الأقل بإبداء رأيها فيما إذا كانت هذه الاتفاقات لا تمس بمبدأ المنافسة المشروعة.

الفرع الثاني

تداخل الوظائف بين لجنة الإشراف على التأمينات ومجلس المنافسة

يحوز مجلس المنافسة كامل الصلاحيات في متابعة كل الممارسات المنافية للمنافسة في جميع قطاعات النشاط الاقتصادي المفتوحة على المنافسة الحرة، حيث يمتد اختصاصه إلى قطاعات تتكفل بضبطها سلطات إدارية مستقلة تختص كل واحدة منها بقطاع معين.

وبما أن قانون المنافسة يتميز عن قانون الضبط القطاعي في كونه يحارب عوائق الدخول إلى السوق بصورة عامة وشاملة في كل القطاعات الاقتصادية، فإن مجلس المنافسة يتكفل بعملية الضبط العام للمنافسة، بينما تتكفل سلطات الضبط القطاعية بضبط القطاع الخاص بها، مما يؤدي إلى وجود بعض النصوص القانونية تمنح نفس الاختصاص الذي

¹³⁸ وقد صدر في هذا الإطار المرسوم التنفيذي رقم 05-175 المؤرخ في 12 ماي 2005 والذي يحدد كيفية الحصول على التصريح بعدم التدخل بخصوص الاتفاقات ووضع الهيئة على السوق.

¹³⁸ قانون رقم 03-2000 مؤرخ في 05-08-2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48، صادر في 06-08-2000.

يعود لمجلس المنافسة لسلطات ضبط قطاعية معينة، ويكون هذا الاختصاص نفسه بالنسبة لمجلس المنافسة، أي أنه يعود في الأصل لهذا الأخير.

فمثلا تنص المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية¹³⁹ ضمن فقرتها الأولى على أن سلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية و اللاسلكية تتولى السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوقي البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، باتخاذ كل التدابير الضرورية لترقية أو استعادة المنافسة في هاتين السوقين.

كذلك الأمر بالنسبة لقطاع الكهرباء والغاز، حيث تنص المادة 113 من القانون المتعلق بالكهرباء والغاز¹⁴⁰ على أن لجنة ضبط الكهرباء والغاز تقوم بمهمة السهر على السير التنافسي و الشفاف لسوق الكهرباء والغاز والسوق الوطنية للغاز، لفائدة المستهلكين وفائدة المتعاملين.

بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات فإن تداخل الاختصاص بينها وبين مجلس المنافسة يبرز من خلال إخضاع الإجراءات التي تهدف إلى تجميع شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وكذلك شركات السمسرة في مجال التأمين في شكل تمركز أو دمج لهذه الشركات، إلى موافقة اللجنة، في حين أن نفس العمليات تخضع لرقابة مجلس المنافسة .

حيث يجب على المبادرين بالتجميعات التي من شأنها المساس بالمنافسة، ولاسيما عن طريق تعزيز وضعية الهيمنة في السوق، أن يخضعوا إلى مجلس المنافسة عن طريق تقديم المشروع له، كي يبادر في اتخاذ قرار بشأنه وذلك في الآجال القانونية المحددة لذلك، حيث تنص المادة 17 من الأمر رقم 03-03 على أنه:

¹³⁹ قانون رقم 03-2000 مؤرخ في 05 غشت سنة 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج ر عدد 48، صادر في 06 غشت سنة 2000.

¹⁴⁰ قانون رقم 01-02 مؤرخ في 05 فبراير سنة 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 08 صادر في 06 فبراير سنة 2002.

"كل تجميع من شأنه المساس بالمنافسة، ولاسيما تعزيز وضعية هيمنة مؤسسة على سوق ما، يجب أن يقدمه أصحابه إلى مجلس المنافسة الذي يبت فيه في أجل ثلاثة (03) أشهر."

ويقدم طلب الترخيص لعمليات التجميع المتعلق باندماج مؤسستين أو أكثر أو بإنشاء مؤسسة مشتركة، بالاشتراك بين الأطراف المعنية بالتجميع، إلى مجلس المنافسة الذي يحلله من الجانب الاقتصادي لتحديد ما ينجر عنه من آثار على المنافسة، وعليه أن يصدر قرارا مسببا يتضمن إما الترخيص بمشروع التجميع، رفض مشروع التجميع أو الترخيص مع مراعاة بعض الشروط للمحافظة على المنافسة وترقيتها¹⁴¹.

ويمكن لمجلس المنافسة أن يرخص بالتجميع أو يرفضه بمقرر معلل بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة والوزير المكلف بالقطاع المعني بالتجميع، يقبل التجميع وفق شروط من شأنها تخفيف آثاره على المنافسة، كما يمكن للمؤسسات المكونة للتجميع أن تلتزم من تلقاء نفسها بتعهدات من شأنها تخفيف آثار التجميع على المنافسة.¹⁴²

يستخلص مما سبق أن مراقبة التجميعات عملية تهدف بالدرجة الأولى إلى توفير الظروف الملائمة للفعالية الاقتصادية، مع مراعات متطلبات المنافسة الحرة، ومن هذا المنظور فإنها تشكل إحدى المهام الكبرى لمجلس المنافسة مما يجعلها تتداخل والمهام المنوطة بلجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص الرقابة على تجميع شركات التأمين.

فوجود هئتين منفصلتين كمجلس المنافسة ولجنة الإشراف على التأمينات للقيام بالرقابة على نوع واحد من الإجراءات ألا وهو التجميع، قد يؤدي إلى صدور قرارات متناقضين بشأن عملية تجميع واحدة، فماذا لو أن شركتي تأمين أرادت أن تقوم بعملية تجميع، فإجراء التجميع في هذه الحالة يجب أن يخضع لموافقة لجنة الإشراف على التأمينات

¹⁴¹ AYAD R, les institutions chargées de la concurrence, Revue mutation, N 12/1995/ p.19

¹⁴² راجع المادة 19 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 المتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

عملا بأحكام المادة 230 من قانون التأمينات المعدل والمتمم، كما أن نفس الإجراء لا بد من الحصول بخصوصه على ترخيص من قبل مجلس المنافسة وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 219/05 المؤرخ في 22 جوان 2005 المتعلق بالترخيص لعمليات التجميع،¹⁴³ وهذا تطبيقا لأحكام المادة 22 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، وبالتالي فهناك احتمال إمكانية إصدار اللجنة لقرار بالموافقة، وقرار برفض منح الترخيص من قبل مجلس المنافسة لنفس الإجراء، أو العكس بالأ ت صدر اللجنة قرارا بالموافقة في حين أن المجلس قد يرخص بهذا التجميع، فما هو الحل في هذه الحالة؟.

لتجنب وقوع مثل هذه الحالات قام المشرع الجزائري ضمن الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم بتنظيم عمل مجلس المنافسة مع باقي سلطات الضبط الاقتصادي القطاعية والتي من بينها لجنة الإشراف على التأمينات وهذا عن طريق:

- استشارة سلطة الضبط المعنية لإبداء رأيها إذا ما تم إخطار المجلس حول ممارسة تتعلق بقطاع نشاط يكون تحت مراقبة هذه الهيئة الضبطية، وهذا حسب نص المادة 39 فقرة أولى من الأمر 03-03 السالف الذكر، فعندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة حول ممارسة تتعلق بقطاع نشاط معين يكون تحت مراقبة سلطة ضبط، فإن المجلس يرسل فوراً نسخة من الملف إلى السلطة المعنية لإبداء الرأي، في مدة أقصاها 30 يوماً.¹⁴⁴

¹⁴³ مرسوم تنفيذي رقم 219-05 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2005 يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، ج ر عدد 43 صادر في 22 يونيو سنة 2005.

¹⁴⁴ كنا ننتظر من المشرع الجزائري أن يقوم بتعديل جوهري لنص هذه المادة، وأن يجعلها فاصلة في الاشكال الذي قد يسببه عرض نفس المسألة على جهتين مختلفتين، الا أننا نلاحظ أن التعديل الذي مس هذه المادة يتعلق بوضع أجل محدد يجب للمجلس أن يرسل خلاله الملف العني الى السلطة المختصة بذلك القطاع، دون أن يحدد الجهة التي تكون لها الكلمة الفاصلة في النهاية، ولمن يكون الرأي الإستشاري، إذ لا يعقل تحويل نفس الصلاحيات في نفس الإختصاص لجهتين مستقلتين عن بعضهما البعض.

- القيام بالتحقيق في القضايا التابعة لنشاط قطاع موضوع تحت رقابة سلطة ضبط معينة بالتنسيق مع مصالح السلطة المعنية.¹⁴⁵

- قيام مجلس المنافسة في إطار مهامه، بتوطيد علاقات التعاون والتشاور وتبادل المعلومات مع سلطات الضبط الأخرى.¹⁴⁶

إلا أن هذه التدابير على الرغم من أنها تدعم التعاون بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية، إلا أنها لا تمنع من حدوث ما يؤدي إلى تنازع في الاختصاص بينها، لذا كان الأجدر بالمشروع الجزائري أن يترك مجال ضبط المنافسة لمجلس المنافسة، أما المجالات الأخرى كمنح الاعتماد، الترخيص للدخول إلى السوق، وكذا المجالات التقنية للقطاع المعني فتختص بها السلطات الإدارية المستقلة القطاعية كل في القطاع المخصص لها، ففي مجال التأمينات يستحسن أن تخول لجنة الإشراف على التأمينات مجرد إبداء الرأي في إجراء التجميع ليبقى اتخاذ القرار في الأخير لمجلس المنافسة، وبالتالي تجنب صدور قرارات قد تكون متعارضة ومختلفة.

¹⁴⁵ المادة 50فقرة 3من الأمر رقم 03-03المؤرخ في 19-07-2003المتعلق بالمنافسة معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁴⁶ المادة 39فقرة 02 من الأمر رقم 03-03، نفس المرجع.

المبحث الثاني

سلطة العقاب

كانت العقوبات التي تطبق على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين في ظل الأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات قبل تعديله، تقرر جميعها من قبل الوزير المكلف بالمالية، وهذا باعتباره إدارة الرقابة في هذا المجال، وقد قسم المشرع هذه العقوبات آنذاك إلى مجموعتين:

1- عقوبات يقررها الوزير المكلف بالمالية دون أن يلزم باستشارة أو أخذ رأي جهة معينة، حيث تتمثل هذه العقوبات في الإنذار، التوبيخ، والوضع تحت المراقبة لتنفيذ خطة التصحيح.

2- عقوبات يقررها الوزير المكلف بالمالية بعد إبداء رأي المجلس الوطني للتأمينات، وتتمثل في كل من السحب الجزئي أو الكلي للاعتماد، والتحويل التلقائي لمحفظه عقود التأمين جزئياً أو كلياً.

لكن بصدور القانون رقم 04-06 المعدل للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، والذي تم بموجبه إحداث لجنة الإشراف على التأمينات بصفتها إدارة للرقابة في مجال التأمين عوضاً عن الوزير المكلف بالمالية، تم نقل سلطة تقرير العقوبات المباشرة التي كانت تصدر عن الوزير دون استشارة جهة معينة، إلى لجنة الإشراف على التأمينات، في حين تم الإبقاء على تقرير العقوبات الأخرى ضمن صلاحيات الوزير المكلف بالمالية لكن ليس بنفس السلطة التي كان يتمتع بها سابقاً، حيث أصبح يقرر هذه العقوبات بناءً على اقتراح من لجنة الإشراف على التأمينات وليس من تلقاء نفسه، وهذا طبقاً مع أخذه لرأي المجلس الوطني للتأمينات.

وقد تم بموجب نفس القانون المعدل للأمر رقم 07-95 السالف الذكر، إضافة نوع جديد من العقوبات لم يكن يعرفها قطاع التأمين، ألا وهي العقوبات المالية، هذه العقوبات تم إدراجها ضمن العقوبات التي تقررها لجنة الإشراف على التأمينات، وبهذا يكون المشرع قد نوع في العقوبات التي تقررها اللجنة (المطلب الأول) مما يجعل المجال مفتوحاً للتساؤل حول مدى توفر الضمانات الكافية لممارسة سلطة العقاب هذه اتجاه مختلف الأعوان الاقتصاديين في قطاع التأمينات (المطلب الثاني).

المطلب الأول

أنواع العقوبات المطبقة من قبل لجنة الإشراف على التأمينات

يمكن للجنة الإشراف على التأمينات أن تقرر على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية عدة عقوبات¹⁴⁷، هذه العقوبات تقسم حسب طبيعتها إلى عقوبات مالية (الفرع الأول)، وعقوبات غير مالية تتمثل

¹⁴⁷ أنظر المادة 241 من الأمر رقم 07-95 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات، معدل ومتمم، مرجع سابق.

في الإنذار، التوبيخ والإيقاف المؤقت لواحد أو أكثر من المسيرين بتعيين أو دون تعيين وكيل متصرف مؤقت (الفرع الثاني).

الفرع الأول

العقوبات المالية (الاقتصادية)

العقوبة المالية هي تلك العقوبة التي تلحق الذمة المالية للشخص المخالف للتشريع، فهي تتلاقى مع الغرامة الجزائية، إذ تعتبر مبلغا ماليا يدفع إلى الدولة عن طريق الخزينة العامة، وبالتالي فإن لها نفس ايجابيات وسلبيات الغرامة الجزائية، فمن حيث الايجابيات يمكن إصلاح الخطأ الناتج عن توقيعه، كما أنها لا تكلف الحكومة بل تعود عليها بالربح، لكنها لا تخلو من عيوب، إذ ينقصها بعض صفات العقوبة، وهي الشخصية والمساواة واليقين.¹⁴⁸

تمس العقوبات المالية مباشرة اقتصاد الشخص المقصر، وتنتزع من خزائنه مبلغا من المال مقابل الفعل الذي ارتكبه كما في القانون الجزائي، غير أن الاختلاف يظهر بين المجال الجزائي و المجال الاقتصادي من ناحية القيمة، فإذا كانت الغرامة الجزائية محددة مسبقا في قانون العقوبات بالحد الأقصى فإن قانون الضبط يعرف معايير أخرى لحساب الغرامات التي يجب على المخالف دفعها.

بالرجوع إلى قانون التأمينات، نجد أن المشرع الجزائري قد خول لجنة الإشراف على التأمينات سلطة توقيع عقوبات مالية، يختلف المعيار المعتمد في تحديد مبلغها ما بين تحديد المبلغ بالدينار مباشرة (أولا)، الاعتماد على معيار رقم الأعمال (ثانيا) واعتماد معيار مبلغ الصنف لحساب قيمة الغرامة في حالات أخرى (ثالثا).

أولا: اعتماد معيار الدينار لحساب قيمة الغرامة .

اعتمد المشرع الجزائري هذا المعيار في تحديده للعقوبات المطبقة من قبل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إذ نص على إمكانية اللجنة فرض غرامات بمبلغ عشر ملايين دينار.¹⁴⁹

¹⁴⁸ "...فمن حيث الشخصية لا مناص في معظم الأحيان من أن تلحق الغرامة أفراد أسرة المحكوم عليه، ومن حيث المساواة يخشى أن يكون فيها نوع من الظلم لأن شدة وقعها تختلف تبعا لثروة المحكوم عليه وموارده، ومن حيث اليقين يخشى أن لا يتحقق تحصيلها أو يصطدم التنفيذ بها في بعض الأحيان بعسر المحكوم عليه أو امتناعه عن الدفع، على أن هذه العيوب يمكن التقليل من شأنها بدرجة كبيرة، فيمكن تلافي عدم المساواة بجعل الغرامة مناسبة لإيراد المحكوم عليه، ويمكن تخفيف صعوبات التحصيل بتفسيط الغرامة أو بتحويل المحكوم عليه حق اختيار الشغل أو بالاتجاه إلى طرق العسر كالإكراه البدني..." جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، الجزء الخامس، دون ذكر دار النشر ولا بلد النشر، طبعة 2008، ص180.

¹⁴⁹ أنظر المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو سنة 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل و متمم، مرجع سابق.

كذلك مجلس المنافسة الذي خولت له سلطة العقاب على الممارسات المقيدة للمنافسة، يعاقب بغرامة قدرها مليوني دينار كل شخص طبيعي يساهم بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة أو في تنفيذها، إضافة إلى غرامات تهديدية لا تقل عن مبلغ مائة وخمسين ألف دينار (150000دج) عن كل يوم تأخير في دفع الغرامات المقررة ضدها، كما يوقع المجلس غرامة لا تتجاوز ثمانمائة ألف دينار (800000دج) إذا قدمت المؤسسات معلومات خاطئة أو غير كاملة بالنسبة للمعلومات المطلوبة أو تتهاون في تقديمها للمقرر أثناء قيامه بعملية التحقيق، بالإضافة إلى إمكانية توقيع غرامة تهديدية تقدر في هذه الحالة بمائة ألف (100000) دينار عن كل يوم تأخير.¹⁵⁰

لجنة الإشراف على التأمينات كمثيلاتها من سلطات الضبط الاقتصادي، تقوم بتوقيع غرامات مالية حدد المشرع قيمتها بالدينار مسبقاً، حيث تعاقب كل شركة تأمين أو فرع لشركة تأمين أجنبية لم تمتثل لالتزاماتها في إرسال الميزانية والتقارير الخاص بالنشاط وجداول الحسابات والإحصائيات وكل الوثائق الضرورية المرتبطة بها، بغرامة قدرها 10000دج عن كل يوم تأخير، كما تعاقب اللجنة كل شركة لم تقم بنشر ميزانياتها وحسابات نتائجها في الأجل المحددة لذلك، بغرامة قدرها 100000دج عن كل يوم تأخير.

كما يمكن أن يعاقب كل سمسار تأمين لم يمتثل للالتزام المتعلق بعدم تسليم جداول الحسابات والإحصائيات وكل الوثائق الملحقة بقرار وزاري بغرامة تهديدية مقدارها 1000دج عن كل يوم تأخير، تقررها لجنة الإشراف على التأمينات، ويتم تحصيل ناتجها كما هو الحال في مجال الضرائب المباشرة، ويدفع لفائدة الخزينة العمومية.¹⁵¹

وتفرض اللجنة كذلك عقوبات مالية قدرها 100000دج في حالة مخالفة أو إخلال شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية وكذا وسطاء التأمين للإلتزام المتعلق بمسك الدفاتر والسجلات التي تحدد قائمتها وأشكالها بقرار من الوزير المكلف بالمالية.¹⁵²

ثانياً: اعتماد معيار رقم الأعمال لحساب قيمة الغرامة.

يعتمد المشرع الجزائري معياراً آخر لحساب قيمة الغرامات المطبقة من قبل سلطات الضبط المستقلة، ألا وهو معيار رقم الأعمال، ويتمثل هذا المعيار في تحديد الغرامة بنسبة مئوية من رقم أعمال الشركة أو المؤسسة المعنية، وهذا ما

¹⁵⁰ أنظر المواد 57، 58 و 59 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 13 يوليو سنة 2003 المتعلق بالمنافسة، معدل و متمم، مرجع سابق.

¹⁵¹ راجع المادة 229 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 المتعلق بالتأمينات، معدل و متمم، مرجع سابق.

¹⁵² أنظر المادة 247 مكرر من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 المتعلق بالتأمينات معدل و متمم، نفس المرجع.

يجعل قيمة الغرامة الفعلية مرتبطة بعلاقة طردية مع رقم الأعمال، إذ ترتفع قيمة الغرامة المطبقة بارتفاع رقم الأعمال والعكس صحيح أي تنخفض بانخفاض هذا الأخير.

من رقم الأعمال من غير % فمجلس المنافسة مثلا يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة بغرامة لا تفوق 07 الرسوم المحقق في الجزائر في آخر سنة مختتمة، كما يعاقب على عمليات التجميع التي تنجز دون ترخيص منه، بغرامة قد من رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة، أما إذا قبل مجلس % تصل إلى 07 من رقم % المنافسة التجميع بشروط ولم تحترم هذه الشروط فإن العقوبة المالية المطبقة في هذه الحالة قد تصل إلى 05 الأعمال من غير الرسوم المحققة في الجزائر في آخر سنة مالية مختتمة.¹⁵³

وقد اعتمد المشرع معيار رقم الأعمال لحساب قيمة الغرامة المطبقة من طرف لجنة الإشراف على التأمينات على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية في حالة واحدة، هي حالة مخالفة هذه الشركات وفروع % الشركات لتسعيرة التأمينات الإجبارية المحددة من طرف إدارة الرقابة، حيث تطبق عليها غرامة لا يمكن أن تتعدى 1 من رقم الأعمال الشامل للفرع المعني المحسوب على السنة المالية المقفلة، يتم تحصيل ناتجها كما هو الحال في مجال الضرائب المباشرة، ويدفع لفائدة الخزينة العمومية.¹⁵⁴

ثالثا: اعتماد معيار مبلغ الصفقة لحساب قيمة الغرامة.

يمكن للجنة الإشراف على التأمينات اعتماد معيار آخر لحساب قيمة الغرامة وهو معيار مبلغ الصفقة ، حيث نصت المادة 248 مكرر 01 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم، على أنه في حالة مخالفة الأحكام القانونية المتعلقة بالمنافسة تعاقب شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية بغرامة لا يتجاوز من مبلغ الصفقة % مبلغها 10

من خلال تطرقنا لمختلف العقوبات المالية التي يمكن تطبيقها من قبل لجنة الإشراف على التأمينات، نجد أن المشرع الجزائري قد اعتمد على معيار واحد في تحديده لكل نوع من الغرامات، وهذا عكس ما كان في بعض النصوص المتعلقة ببعض سلطات الضبط الاقتصادي، أين نجد غرامة واحدة اعتمد المشرع في تحديد مبلغها على معيارين، كأن يجمع مثلا بين معيار تحديد قيمة الغرامات بالدينار ومعيار رقم الأعمال في تحديده لعقوبة واحدة، كما فعل مع لجنة ضبط

¹⁵³ أنظر المواد 56، 61 و 62 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 13 يوليو سنة 2003 المتعلق بالمنافسة معدل و متمم، مرجع سابق.

¹⁵⁴ أنظر المادة 245 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 المتعلق بالتأمينات، معدل ومتمم، مرجع سابق.

من رقم أعمال المتعامل مرتكب المخالفة، دون أن يفوق مبلغ %الكهرباء و الغاز، فهذه الأخيرة توقع غرامة في حدود 03 دون أن يفوق عشرة (10) ملايين دينار¹⁵⁵. %خمسة (05) ملايين دينار ويرفع إلى 05

هناك معيار آخر اعتمده المشرع الجزائري في تحديده للغرامات المطبقة من قبل سلطات الضبط الاقتصادي، ألا وهو معيار رأس مال الشركة في تحديد قيمة الغرامة المطبقة، هذا المعيار الذي اعتمده المشرع في المجال المصرفي نجده غائبا في مجال التأمينات، على الرغم من فعاليته من حيث كونه يميز بين الشركات الكبرى والشركات الصغيرة في توقيع الغرامة المالية، فاللجنة المصرفية لا توقع عقوبات بالنظر إلى التحديد المسبق للغرامة أو رقم الأعمال المسجل وإنما بالنظر إلى رأس مال البنك أو المؤسسة المالية، فتوقع عقوبة تكون مساوية على الأكثر للرأسمال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره.¹⁵⁶

إن تنوع معايير تحديد الغرامات المطبقة من قبل سلطات الضبط على الأعوان المخالفين للأحكام والتنظيمات السارية، كما هو الحال بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، يبين خصوصية القمع عن طريق الهيئات الإدارية المستقلة مقارنة بالقانون الجزائري الذي يحدد العقوبة مسبقا.

الفرع الثاني

العقوبات غير المالية

تتمثل العقوبات غير المالية في العقوبات التأديبية، وهذه الأخيرة لا يمكن تطبيقها إلا في إطار علاقة سابقة، حيث لا يمكن أن نتصور تطبيق عقوبات غير مالية كسحب الاعتماد والترخيص، خارج إطار علاقة سابقة بين سلطة ضبط وعون اقتصادي، فإذا علمنا أن مجلس المنافسة لا يمارس نشاطه على قطاع معين، حيث يراقب كل نشاطات الإنتاج والتوزيع و الخدمات، ولا يرتبط بالأعوان الاقتصاديين بعلاقات سابقة، فإنه بذلك لا يمكن له أن يصدر عقوبات لسحب الترخيص أو سحب الاعتماد، غير أن الهيئات الإدارية المستقلة الأخرى نجدها ترتبط بالأعوان المخاطبين من طرفها بعلاقات سابقة ضمن أنظمة مختلفة، وبالتالي فبإمكان هذه الهيئات تسليط عقوبات تمس نشاط هؤلاء الأعوان.¹⁵⁷

بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات فإن بإمكانها تطبيق عقوبات غير مالية تتمثل في الإنذار، التوبيخ والإيقاف المؤقت لوحد أو أكثر من المسيرين بتعيين أو دون تعيين وكيل متصرف مؤقت، في حين أن إجراء سحب الاعتماد الكلي أو الجزئي يبقى من حق الوزير المكلف بالمالية، والوضع نفسه بالنسبة للتحويل التلقائي لكل أو لجزء من محفظة عقود التأمين الذي يكون باقتراح من اللجنة و بمقرر من الوزير، وهذا على خلاف بعض سلطات الضبط كاللجنة المصرفية، التي يمكن لها أن تقوم بنفسها بسحب الاعتماد، وحتى التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر، مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم

¹⁵⁵ أنظر المادة 148 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فبراير سنة 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

¹⁵⁶ أنظر المادة 114 من الأمر رقم 11-03 المؤرخ في 26 غشت سنة 2003 المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

¹⁵⁷ انظر عيساوي عز الدين ، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 38.

تعينه، وكذا لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة التي يمكن لغرفتها التأديبية توقيع عقوبات تمس النشاط المهني للوسطاء مثل حظر كل النشاط أو جزء منه أو حتى سحب الاعتماد وهذا إضافة إلى العقوبات التأديبية الأخرى كالإنذار و التوبيخ.¹⁵⁸

نجد أن المشرع الجزائري إذاً قد خول لجنة الإشراف على التأمينات سلطة توقيع العقوبات غير المالية البسيطة فقط، في حين ترك سلطة سحب الاعتماد التي تعتبر من أخطر الصلاحيات - كونها تؤدي إلى التوقف الكلي لمزاولة النشاط للمؤسسة المعنية بها- للوزير المكلف بالمالية، فما الهدف من إنشاء سلطة ضبط في قطاع التأمينات إذا لم تخول كامل الصلاحيات المرتبطة بضبط هذا القطاع؟ حيث لا يمكن الحديث في هذه الحالة عن نقل اختصاصات ضبط قطاع التأمينات من وزير المالية إلى لجنة الإشراف على التأمينات، كون الوزير لا يزال يحوز أهم الصلاحيات في هذا النطاق.

المطلب الثاني

ضمانات ممارسة السلطة القمعية للجنة

تسهر لجنة الإشراف على التأمينات بصفتها أداة لرقابة الدولة على نشاط التأمين وإعادة التأمين، على ضبط قطاع التأمينات، وباعتبار اللجنة سلطة ضبط مستقلة فإنها في ممارستها لسلطاتها القمعية تسلط عقوبات على الأعوان الاقتصاديين، هذه العقوبات تمس بحرية المتعاملين الاقتصاديين.

تتسم السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة بالطابع الردعي، أي أن غايتها العقاب على التقصير في أداء الالتزام، وخاصيتها أنها قرارات إدارية فردية، فهي تمثل قانون عقوبات مستتر وهذا الأخير يمثل خطراً على الحريات العامة¹⁵⁹، مما يستوجب وضع ضمانات لعدم تعسفها في تطبيقها، وعليه فإن تخويل لجنة الإشراف على التأمينات توقيع عقوبات تأديبية اتجاه المتعاملين الاقتصاديين، يحتم وجود ضمانات قانونية (الفرع الأول) وضمانات قضائية (الفرع الثاني) تضمن حقوق هؤلاء المتعاملين الاقتصاديين اتجاه سلطة العقاب المخولة للجنة الإشراف على التأمينات.

الفرع الأول

الضمانات القانونية

تنقسم الضمانات القانونية إلى ضمانات موضوعية (أولاً)، وضمانات إجرائية (ثانياً).

أولاً: الضمانات الموضوعية:

لا يمكن أن نكون أمام تكريس فعلي للضمانات القانونية الموضوعية، إلا إذا توفر في سلطة العقاب المخولة للجنة مبدأ الشرعية بشقيه، شرعية الجرائم (أولاً)، وشرعية العقوبات المقررة (ثانياً).

¹⁵⁸ أنظر المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23مايو سنة 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل و متمم، مرجع سابق.

¹⁵⁹ عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 73.

1- مبدأ شرعية الجرائم: أورد القانون المنشئ للجنة الإشراف على التأمينات على غرار باقي النصوص المؤطرة للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مجموعة من المخالفات ومجموعة من العقوبات، لكنه لم يبين أي عقوبة تطبق على أي مخالفة، فعقوبة التوبيخ والإنذار هي عقوبات واسعة، وللجنة السلطة التقديرية في اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة المناسبة.

والأمر نفسه بالنسبة لباقي سلطات الضبط، حيث نادرا ما ينص المشرع على الأفعال المجرمة، فتشير نصوصه إلى مجرد انتهاك القواعد التشريعية والتنظيمية أو الإخلال بالواجبات المهنية لإمكانية تطبيق العقوبات المقررة.¹⁶⁰

على الرغم من عدم تحديد العقوبات بدقة، إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي قد قبل الاتجاه بمناسبة قراره 248-88 المتعلق بالمجلس الأعلى السعي البصري في الحثية رقم 37، حيث قضى بأن التعريف الدقيق للمخالفات المعاقب عليها مقنع في المجال الإداري بالإحالة إلى الالتزامات التي يخضع لها صاحب الرخصة الإدارية، والتي تحكمها القوانين والأنظمة، ثم إن المشكل الذي يطرح، كيف يمكن للنصوص التنظيمية أن تتولى تعريف الجرائم والعقوبات؟ فالأصل أن تلك مهمة تعود إلى التشريع، إذا أن تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المختلفة المطابقة لها، اختصاص يشرع فيه البرلمان، والمسألة محل جدال فقهي، لكن يظهر بأنه طالما أن الأفعال المجرمة والعقوبات المطابقة لها التي تضعها الأنظمة ليست سالبة للحرية فيقبل هذا الاختصاص.¹⁶¹

2- مبدأ شرعية العقوبات: تقاس مدى شريعة العقوبة بالنظر إلى مدى تحديد الحد الأقصى لها، وهذه الضمانة متوفرة بالنظر إلى العقوبات المالية المطبقة من قبل لجنة الإشراف على التأمينات، حيث حدد المشرع الحد الأقصى لكل عقوبة وهذا باعتماده على معايير سبق ذكرها، إلا أن الإشكال يطرح بالنسبة لاختيار العقوبات غير المالية، خاصة تلك المتعلقة بالتوبيخ والإنذار التي قليلا ما تشير النصوص إلى المخالفة والعقوبة التي تقابلها.

إن القانون المنشئ للجنة الإشراف على التأمينات على غرار النصوص القانونية المؤطرة للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، قد أورد مجموعة من المخالفات ومجموعة من العقوبات، ولم يبين المشرع أية عقوبة تطبق على أية مخالفة، فعقوبة الإنذار والتوبيخ هي عقوبات واسعة واللجنة تختار العقوبة المناسبة لها بسلطة تقديرية.¹⁶²

¹⁶⁰ أنظر المواد 11 و114 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 غشت سنة 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق، والمادة 35 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 غشت سنة 2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، مرجع سابق، وكذا المادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة معدل و متمم، مرجع سابق.

¹⁶¹ عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 77.

¹⁶² أوديع نادية، مرجع سابق، ص 134.

نفس الأمر نجده ضمن باقي النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في مختلف المجالات، حيث قليلا ما تشير النصوص إلى المخالفة والعقوبة التي تقابلها فنجد المشرع ينص على مجموعة من المخالفات، وعلى مجموعة من العقوبات، دون أن يبين العقوبة المطبقة على كل مخالفة، فالحياة الإدارية المستقلة هي التي تختار أي عقوبة تطبق على كل مخالفة، فمثلا بالرجوع إلى القانون المتعلق بالنقد والقرض، وكذا المرسوم التشريعي المتعلق ببورصة القيم المنقولة¹⁶³، نجد أن العقوبات غير المالية المطبقة من قبل اللجنة المصرفية وكذا لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، والتي تتراوح بين الإنذار وسحب الاعتماد، لم يبين المشرع بشأنها متى يوقع الإنذار أو التوبيخ أو سحب الاعتماد الذي يعتبر من أخطر الإجراءات، وبالتالي كان لا بد له من تحديد الحالات التي يطبق فيها هذا الأخير بدقة تامة كما فعل مع عقوبة سحب الاعتماد ضمن قانون التأمينات، حيث حدد المشرع ضمن هذا الأخير بدقة الأسباب التي يمكن لأجلها أن يقوم الوزير المكلف بالمالية بالسحب الكلي والجزئي لسحب الاعتماد دون أن يترك المجال مفتوحا أمام السلطة التقديرية للوزير.¹⁶⁴

ثانيا: الضمانات الإجرائية.

بالإضافة إلى الضمانات القانونية الموضوعية، لا بد من توفير ضمانات قانونية إجرائية تضمن للمعنيين بالعقوبات الصادرة عن اللجنة حقوقهم كاملة، ويتجنبون بذلك أي تعسف عن اللجنة في ممارستها لمهامها، فشركات التأمين و/ أو إعادة التأمين وكذا فروع شركات التأمين الأجنبية لا بد لها من إجراءات معينة تتبعها اللجنة في توقيعها لعقوباتها ضدها، هذه الإجراءات يجب أن تضمن حقوق الدفاع للمعنيين بها، كما يجب على اللجنة أن تكون محايدة ومستقلة في تقريرها للعقوبات الملائمة.

1- احترام حقوق الدفاع: كرس حق الدفاع في الجزائر بموجب نص المادة 01/151 من الدستور¹⁶⁵، حيث تنص هذه الأخيرة على أن الحق في الدفاع معترف به، وقد أشارت الفقرة الثانية من نفس المادة إلى كفالة هذا الحق في القضايا الجزائية، إلا أن ورود نص هذه المادة ضمن الفصل المتعلق بالسلطة القضائية، يفتح المجال للتساؤل عن مدى تكريس هذا الحق بالنسبة للعقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية، فلو أن النص ورد ضمن الحقوق العامة المكرسة للمواطن لما طرح

¹⁶³ أنظر المادة 114 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 غشت سنة 2003 المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق، والمادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو سنة 1993، معدل ومتمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

¹⁶⁴ أنظر المادة 220 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 المتعلق بالتأمينات معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁶⁵ دستور 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996 في الجريدة الرسمية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 76 صادر في 08 ديسمبر سنة 1996 معدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج ر عدد 25، صادر في 14 أبريل سنة 2002.

هذا الإشكال، كما هو الأمر بالنسبة للقانون الفرنسي أين يعتبر حق الدفاع من المبادئ العامة للقانون، وهذا حسب القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي ومجلس الدولة وحتى محكمة النقض.¹⁶⁶

بالنسبة للعقوبات التأديبية التي تقرها لجنة الإشراف على التأمينات، فإننا نجد فراغا قانونيا غير مبرر¹⁶⁷ فيما يخص تكريس حقوق الدفاع بالنسبة للمتعاملين المعنيين بالعقوبات، خاصة إذا ما تمت مقارنة هذه النصوص مع تلك المتعلقة بمجلس المنافسة ولجنة مراقبة وتنظيم عمليات البورصة، فموجب المادة 30 من الأمر 03-03 المتضمن قانون المنافسة المعدل والمتمم، تم تكريس حقوق الدفاع في مرحلة التحقيق، حيث يستمع مجلس المنافسة حضوريا إلى الأطراف المعنية في القضايا المرفوعة إليه والتي يجب عليها تقديم مذكرة بذلك، ويمكن أن تعين هذه الأطراف ممثلا عنها أو أن تحضر مع محاميها أو مع أي شخص تختاره، كما أنه للأطراف المعنية وممثل الوزير المكلف بالتجارة حق الإطلاع على الملف والحصول على نسخة منه.

وقد تم تكريس الحق في الإطلاع على الملف، بموجب نص المادة 52 من الأمر المتعلق بالمنافسة، حيث يحرر المقرر تقرير أوليا يتضمن عرض الوقائع المسجلة، ويبلغ رئيس المجلس التقرير إلى الأطراف المعنية، وإلى الوزير المكلف بالتجارة، وكذا جميع الأطراف ذات المصلحة اللذين يمكنهم إبداء ملاحظات مكتوبة في أجل لا يتجاوز ثلاث (3) أشهر، ويمكن للأطراف كذلك الإطلاع على الملاحظات المكتوبة من طرفهم فيما يخص التقرير الذي يعده المقرر بعد اختتام التحقيق، قبل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ الجلسة¹⁶⁸، كما تنص المادة 38 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة،¹⁶⁹ على أنه لكل شخص تستدعيه اللجنة لتقديم معلومات في القضايا المطروحة عليها، الحق في الاستعانة بمستشارين من اختياره.

2- مبادئ الاستقلالية والحياد: تعتبر الاستقلالية والحياد من أهم الصفات التي يجب أن يتسم بها القاضي لضمان نزاهته وشفافية الأحكام الصادرة عنه، وهتين الصفتين لا بد من توفرهما في كل من يوقع العقوبة لتولي وظيفته، فإذا كان القانون قد كرس استقلالية وحياد القضاة، إذ يتكون القضاء بصفة عامة من قضاة مؤهلين لتولي وظيفتهم، حيث أن استقلاليتهم وحيادهم مضمونين بمقتضى الدستور والقانون،¹⁷⁰ فما هو الأمر بالنسبة لأعضاء لجنة الإشراف على التأمينات

¹⁶⁶ أنظر عيساوي عزالدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 95.

¹⁶⁷ ZOUAIMIA Rachid, le statut juridique de la commission de supervision des assurances, op. cit., p 37.

¹⁶⁸ المادة 02/55 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2000 يتعلق بالمنافسة، معدل و متمم، مرجع سابق .

¹⁶⁹ مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 مايو سنة 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة معدل و متمم ، مرجع سابق

¹⁷⁰ انظر المادة 138 من دستور 1996 معدل و متمم، مرجع سابق، وكذا المواد 14، 15 و 17 من القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء ج ر عدد 57 صادر في 8 سبتمبر سنة 2004.

بصفة هذه الأخيرة هيئة إدارية وليست قضائية؟، للإجابة على هذا السؤال وجب البحث في مدى توفر معياري الاستقلالية والحياد لدى أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بصفة عامة ولجنة لإشراف على التأمينات بصفة خاصة.

بالنسبة لاستقلالية لجنة الإشراف على التأمينات فقد سبق وأن تطرقنا إليها في الفصل الأول من المذكرة¹⁷¹ أين تمت دراسة استقلالية اللجنة من ناحيتين، من الناحية العضوية ومن الناحية الوظيفية، حيث تمت من الناحية العضوية دراسة تركيبة اللجنة وطريقة تعيين أعضائها، وتبينت لنا تبعية اللجنة عضويا للإدارة التقليدية، الأمر نفسه بالنسبة للاستقلالية الوظيفية، حيث برزت تبعية اللجنة للسلطة التنفيذية من هذه الناحية، من خلال وجود ممثل عن الوزير المكلف بالمالية يشارك في أعمال اللجنة، وله الحق في التصويت مثله مثل باقي أعضاء اللجنة.

يبرز نظام عمل لجنة الإشراف على التأمينات كغيرها من الهيئات الإدارية المستقلة نسبية استقلاليتها، فهي ليست سيدة لأنظمتها الداخلية، فأعضاؤها و ميزانيتها كلها عوامل لا تدعم استقلاليتها اتجاه السلطة التنفيذية.

أما بالنسبة لمبدأ الحياد فيتم تكريسه عن طريق تجسيد كل من نظامي التنافس والتنحي، إضافة إلى وجوب تسبيب الإدارة المعنية لقراراتها.

كرس المشرع الجزائري نظام التنافس بالنسبة لأغلب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، حيث تتنافى وظيفة أعضاء لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية أو وظيفة عمومية أو كل امتلاك مباشر أو غير مباشر لمنفعة في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة، أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل¹⁷²، وتعلن تلقائيا وبمرسوم رئاسي استقالة أي عضو في اللجنة المديرية، يمارس نشاطا من الأنشطة السالفة الذكر، وهذا عملا بنص المادة 121 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، كما لا يمكن لأعضاء اللجنة عند انتهاء مهمتهم أن يمارسوا نشاطا مهنيا في المؤسسات الخاضعة للضبط في قطاعي الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، وذلك في خلال مدة سنتين.

ونفس الأمر بالنسبة لأعضاء لجنة ضبط قطاع البريد والمواصلات،¹⁷³ مجلس المنافسة،¹⁷⁴ اللجان المكلفتان بضبط قطاع المناجم،¹⁷⁵ وكذا بالنسبة لرئيس لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة،¹⁷⁶ في حين لم ينص قانون النقد والقرض على حالات التنافس بالنسبة لأعضاء اللجنة المصرفية باستثناء رئيسها باعتباره محافظا لبنك الجزائر¹⁷⁷.

¹⁷¹ أنظر مدى استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات، المبحث الثاني من الفصل الأول للمذكرة أعلاه، ص 31 وما يليها.

¹⁷² المادة 121 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فبراير سنة 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

¹⁷³ المادة 18 من الأمر رقم 03-2000 المؤرخ في 05 غشت سنة 2000 والمحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

¹⁷⁴ أنظر المادة 29 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2000 يتعلق بالمنافسة معدل و متمم، مرجع سابق .

أما نظام التنحي فقد تم تكريسه فقط بالنسبة لمجلس المنافسة، بموجب نص المادة 29 من قانون المنافسة المعدل والمتمم.

تم تكريس نظام التنافي بالنسبة لرئيس لجنة الإشراف على التأمينات بموجب نص الفقرة الثانية من المادة 209 مكرر 1 من القانون المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم، التي تنص على أنه تتنافى وظيفة رئيس لجنة الإشراف على التأمينات مع كل العهد الانتخابية أو الوظائف الحكومية، أما بالنسبة لباقي أعضاء اللجنة، فإنه إذا كان نظام التنافي والتنحي مكرسا بالنسبة للعضوين القاضيين بحكم وظيفتهما الأصلية، إلا أن قانون التأمينات لم ينص على مدى خضوع العضوين الآخرين لنظامي التنافي أو التنحي.

في غياب أحكام تتعلق بحياد أعضاء بعض السلطات الإدارية المستقلة بما فيهم أعضاء لجنة الإشراف على التأمينات، ضمن النصوص الخاصة بهذه الهيئات، وجب البحث عن مدى تكريس مبدأ الحياد بالنسبة لأعضاء هذه السلطات بموجب نصوص قانونية أخرى، وبالفعل نجد أن الأمر رقم 01-07 المؤرخ في أول مارس سنة 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض الوظائف¹⁷⁸، جاء ليحدد حالات التنافي وكذا الالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، حيث يطبق هذا الأمر على شاغلي منصب تأطير أو وظيفة عليا للدولة يمارسونها ضمن الهيئات والإدارات العمومية والمؤسسات العمومية الاقتصادية، وعلى مستوى سلطات الضبط أو كل هيئة عمومية أخرى مماثلة تتولى مهام الضبط أو المراقبة أو التحكيم.

يمنع أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي عملا بأحكام الأمر رقم 01-07 المذكور أعلاه، من أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم، بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين، داخل البلاد أو خارجها، مصالح لدى المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها أو الإشراف عليها أو التي أبرموا صفقة معها أو أصدروا رأيا بغية عقد صفقة معها.

كما يمنع أعضاء سلطات الضبط كذلك عند نهاية مهمتهم، لأي سبب كان، ولمدة سنتين، من ممارسة أي نشاط استشاري أو نشاط مهني أيا كانت طبيعته، أو أن تكون لهم مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات أو الهيئات التي سبق لهم أن تولوا مراقبتها أو الإشراف عليها أو أبرموا صفقة معها أو أصدروا رأيا بغية عقد صفقة معها أو لدى أي مؤسسة أو هيئة تعمل في نفس مجال النشاط.

، يجب أن تكون ممارسة أي نشاط مهني أو استشارة وكذا حيازة مصلحة من (2) وعند انقضاء مدة سنتين سنوات، من طرف المعني بالأمر لدى (3) المصالح السالف ذكرها في الفقرة أعلاه، موضوع تصريح كتابي لمدة ثلاث

¹⁷⁵ المادة 49 من القانون رقم 10-01 المؤرخ في 3 يوليو سنة 2001، يتضمن قانون المناجم المعدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁷⁶ المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المؤرخ في 23 مايو 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل و متمم، مرجع سابق.

¹⁷⁷ أنظر المادتين 14 و 106 من الأمر رقم 01-03 المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

¹⁷⁸ أمر رقم 01-07 مؤرخ في أول مارس سنة 2007، يتعلق بحالات التنافي و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر عدد 16 صادر في 7 مارس سنة 2007.

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وحسب الحالة، آخر هيئة مستخدمة أو السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية في أجل شهر واحد، ابتداء من تاريخ بداية ممارسة النشاط.¹⁷⁹

ويجب على آخر هيئة مستخدمة أو السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية حسب الحالة، إخطار الجهات القضائية المختصة في حالة مخالفة المعنيين بأحكام هذا الأمر لنصوصه، لتقوم هذه الجهات القضائية عند الاقتضاء بتطبيق العقوبات اللازمة المنصوص عليها ضمن المادتين 6 و7 من الأمر رقم 01-07، والمتمثلة في:

- الحبس من ستة 6 أشهر إلى سنة واحدة وغرامة من 100.000 دج إلى 300.000 دج لكل من يخالف أحكام الأمر المتعلقة بعدم امتلاك مصالح لدى المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها أو الإشراف عليها سواء خلال فترة نشاطهم أو خلال سنتين من انتهاء مهامهم.

- غرامة من 200.000 دج إلى 500.000 دج في حالة عدم التزام المعنيين بالأمر بالتصريح الكتابي عند ممارسة أي نشاط مهني أو استشارة وكذا حيازة مصلحة لدى المؤسسات أو الهيئات التي كانت تخضع لرقابتهم أو إشرافهم، لمدة ثلاث سنوات التي تلي سنتين من انتهاء مهامهم.

بالنسبة لمبدأ التسبب، فقد تضمنه الدستور الجزائري¹⁸⁰ ضمن المادة 114 منه التي تنص على وجوب تسبب الأحكام والقرارات القضائية، إلا أنه لم يرد ضمنه أي نص حول تسبب القرارات الإدارية، لذا وجب البحث ضمن النصوص القانونية والتنظيمية الأخرى لمعرفة مدى إلزام الإدارة بصفة عامة و السلطات الإدارية بصفة خاصة بتسبب قراراتها.

بالرجوع إلى النصوص المنشأة لسلطات الضبط المستقلة، نجد أن المشرع الجزائري قد ألزم كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز¹⁸¹ وكذا مجلس المنافسة¹⁸² بتبرير قراراتها، إلا أنه لم يلزم باقي سلطات الضبط بما فيها لجنة الإشراف على التأمينات بذلك، فما مدى إلزامية هذه الأخيرة بتسبب قراراتها؟

نجد الإجابة على هذا السؤال ضمن نص المادة 11 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹⁸³، حيث تنص هذه المادة تحت عنوان الشفافية في التعامل مع الجمهور، على أنه لإضفاء الشفافية على كيفية

¹⁷⁹ المادة رقم 04 من الأمر رقم 01-07 المؤرخ في أول مارس سنة 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، مرجع سابق.

¹⁸⁰ مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور...، مرجع سابق.

¹⁸¹ انظر المادة 39 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فبراير سنة 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

¹⁸² انظر المادة 45 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 المتعلق بالمنافسة معدل و متمم، مرجع سابق .

تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا ... بتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وبتبيين طرق الطعن المعمول بها، أي أن كل الإدارات بما فيها السلطات الإدارية المستقلة ملزمة بتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المعنيين بها.

لكن، إذا كان نص القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الذي فصل في وجوب تسبب الإدارة لقراراتها قد صدر ودخل حيز التنفيذ سنة 2001، فهل هذا يعني أن الهيئات التي لم تنص القوانين المنظمة لها على وجوب تسببها لقراراتها لم تكن قبل صدور هذا القانون ملزمة بذلك؟

بالطبع لا، فهذا النص لم يضع قاعدة قانونية جديدة، وإنما جاء ليكرس إحدى مبادئ القانون العام المتمثل في وجوب تسبب الإدارة لقراراتها التي تمس بحقوق الأفراد، فالقول بأن تسبب القرارات الإدارية ليس في الأصل ملزما إلا بوجود نص، قول لا أساس له من الصحة بالنظر إلى الإجتهد القضائي لمجلس الدولة، الذي يعتبر أنه على عكس ما سبق ذكره فإن غياب تسبب الإدارة لقراراتها التي تخضع لرقابة القاضي الإداري مناقض لمبدأ عام من مبادئ القانون الذي يقضي بوجوب أن تكون القرارات الإدارية الفردية التي يمكن أن تمس بحقوق الأفراد مسببة وهذا تحت طائلة البطلان.¹⁸⁴

الفرع الثاني

الضمانات القضائية

يقصد بالضمانة القضائية، إمكانية الطعن القضائي في القرارات الصادرة عن سلطة معينة، فإذا كانت القرارات الصادرة عن لجنة الإشراف على التأمينات في المجال التأديبي قابلة للطعن القضائي (أولا)، فما هي الطعون التي يمكن إثارتها في هذه الحالة، وما هي القواعد التي تحكمها (ثانيا).

أولا: مدى إمكانية الطعن في قرارات اللجنة.

يمكن للجنة الإشراف على التأمينات أن تتخذ مجموعة من الإجراءات التحفظية اتجاه شركة تأمين ما، إذا تبين لها أن تسيير هذه الأخيرة يعرض مصالح المؤمن لهم والمستفيدين من عقود التأمين للخطر، حيث يمكن للجنة تقليص نشاط شركة التأمين في فرع أو عدة فروع للتأمين، تقليص أو منع حرية التصرف في كل أو جزء من عناصر أصول الشركة حتى تطبيق الإجراءات التصحيحية اللازمة، وكذا تعيين متصرف مؤقت يحل محل هيئات تسيير الشركة قصد الحفاظ على أملاك الشركة وتصحيح وضعيتها.¹⁸⁵

¹⁸³ قانون رقم 01-06 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14 صادر في 8 مارس سنة 2006.

¹⁸⁴ ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, éditions HOUMA, Alger, 2005, pp. 53-54.

¹⁸⁵ أنظر المادة 213 من الأمر رقم 07-95 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 المتعلقة بالتأمينات، معدل ومتمم، مرجع سابق.

وقد نص المشرع صراحة ضمن الفقرة الأخيرة من نص المادة 213 من الأمر المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم، على أن القرارات الصادرة عن لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة، ولم ينص على مدى إمكانية الطعن في باقي الإجراءات التحفظية، وبذلك فالإشكال حول مدى قابلية الإجراءات التحفظية التي تقرها اللجنة للطعن القضائي يبقى مطروحا بالنسبة للإجراء المتعلق بتقليص نشاط شركة التأمين في فرع أو عدة فروع للتأمين، وكذا بالنسبة لإجراء تقليص أو منع حرية التصرف في كل أو جزء من عناصر الشركة.

بالنسبة للعقوبات المقررة في حق شركات التأمين، فإن المشرع قد نص على إمكانية الطعن القضائي فقط في قرار السحب الجزئي أو الكلي للاعتماد المنشأ بموجب المادة 204 من الأمر المتعلق بالتأمينات السالف الذكر، حيث يصدر القرار بالسحب عن الوزير المكلف بالمالية بناء على اقتراح لجنة الإشراف على التأمينات وبعد استشارة المجلس الوطني للتأمينات، ويمكن للشركة المعنية بقرار السحب أن تطعن في هذا الأخير أمام مجلس الدولة طبقا للتشريع الساري المفعول¹⁸⁶، أما بالنسبة لباقي العقوبات الصادرة عن لجنة الإشراف على التأمينات، أو عن الوزير المكلف بالمالية بناء على اقتراح من اللجنة فيما يخص التحويل التلقائي لكل أو جزء من محفظة عقود التأمين، فالمشرع لم يشير إلى أية إمكانية للطعن في هذه القرارات مما يستوجب البحث في مدى خضوع هذه الأخيرة للرقابة القضائية من عدمه.

يبدو للوهلة الأولى من خلال تخصيص المشرع قرارات معينة بإمكانية الطعن القضائي، سواء تعلق الأمر بالإجراءات التحفظية أو العقوبات المقررة، استبعاد باقي القرارات التي لم ينص المشرع على إمكانية الطعن بشأنها، من الخضوع لأي نوع من أنواع الرقابة القضائية، فصيغة المشرع جاءت بطريقة تجعل القارئ لنصوص قانون التأمينات يفهم أن الأصل هو عدم قابلية الإجراءات التحفظية والعقوبات الصادرة عن اللجنة لأي طريقة من طرق الطعن إلا ما تم استثناءه بنص صريح، أي إجراءات تعيين متصرف مؤقت، وعقوبة سحب الاعتماد المقررة من قبل الوزير المكلف بالمالية، وهذا تطبيقا لقاعدة لا استثناء إلا بنص.

لكن بالرجوع إلى النصوص المنظمة لباقي سلطات الضبط الاقتصادي كقانون النقد والقرض مثلا، نجد أنه سواء تعلق الأمر بإجراءات تحفظية أو عقوبات تأديبية فإن كلاهما يقبل الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة¹⁸⁷، مما يعني أن القول بأن الأصل هو عدم قابلية الإجراءات التحفظية أو العقوبات التأديبية الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي للطعن القضائي، قول ليس في محله، خاصة وأن هذه الإجراءات والعقوبات تسبب ضررا مباشرا للشركات المعنية بها، سواء كان الضرر ماديا أو معنويا¹⁸⁸.

¹⁸⁶ أنظر المادة 222 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 المتعلق بالتأمينات معدل ومتمم، نفس المرجع.

¹⁸⁷ انظر المادة 107 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 غشت سنة 2003 المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

¹⁸⁸ على الرغم من أن الإجراءات التحفظية لا تشكل ضررا ماديا بحد ذاتها، إلا أنها تسبب للشركات المعنية بها ضررا معنويا أكثر منه مادي.

من جهة أخرى فإن عدم نص المشرع على إمكانية الطعن في قرارات إدارية ما، أو حتى نصه على عدم إمكانية الطعن فيها، لا يكسب تلك القرارات حصانة في مواجهة الرقابة القضائية، فالطعن في تجاوز السلطة يمكن أن يرفع ضد أي قرار إداري ولو نص القانون على خلاف ذلك.¹⁸⁹

وقد أكد مجلس الدولة مبدأ قابلية القرارات الإدارية للطعن بسبب تجاوز السلطة حتى في وجود نص صريح بعدم بمناسبة الفصل في مدى قابلية قرارات المجلس قابلية هذه الأخيرة لأي طعن قضائي، في قرار صدر عنه سنة 1998¹⁹⁰ الأعلى للقضاء - المنعقد في جلسته التأديبية- للطعن القضائي، حيث أقر مجلس الدولة بأن القرارات الصادرة عن المجلس التأديبي تخضع للرقابة القضائية، أي أنه بالإمكان الطعن في مشروعيتها أمام مجلس الدولة وهذا على الرغم من وجود نص صريح ضمن المادة 99 من القانون الأساسي للقضاء الساري المفعول آنذاك¹⁹¹ تنص صراحة على أن مقررات المجلس التأديبي لا تقبل أي طريق من طرق الطعن.¹⁹²

ولا يعتبر موقف مجلس الدولة من تفسير المادة 02/99 موقفاً مبالغاً فيه بالمقارنة مع الموقف المتخذ من قبل مجلس الدولة الفرنسي في دعوى تجاوز سلطة، تخص قرار المكتب المكلف بمراقبة وإعلان نتائج إنتخاب أعضاء المجلس الأعلى للقضاء،¹⁹³ على أساس أن قرارات هذا المكتب هي غير قابلة للطعن فيها طبقاً لقانون 1 فيفري 1947

وقد فسر مجلس الدولة هذا النص بأنه يتعلق بعدم جواز الطعن عن طريق دعاوى القضاء الكامل وليس الطعن بتجاوز السلطة القائم في جميع الحالات طبقاً للمبادئ القانونية العامة.

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أبعد من هذا عندما أقر بأحقية الطعن بتجاوز السلطة في قرار إداري نص القانون صراحة على أنه غير قابل للطعن إدارياً وقضائياً معللاً موقفه من إعتبار الطعن بتجاوز السلطة طعناً قائماً ولو في¹⁹⁴ غياب نص، لكونه طعن يضمن إحترام الشرعية

¹⁸⁹ Voir ZOUAIMIA Rachid, Le statut juridique de la commission de supervision des assurances, op. cit. p.83.

¹⁹⁰ قرار مجلس الدولة رقم 172994 صادر بتاريخ 27 يوليو سنة 1998، منشور في مجلة مجلس الدولة عدد 2002/1 ص 84، 83.

¹⁹¹ قانون رقم 89-21 مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 1989 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 53 صادر في 13 ديسمبر سنة 1989 (ملغى).

¹⁹² مثل هذا الإشكال لم يعد ليطرح في ظل القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الذي تم بموجبه إلغاء القانون رقم 89-21 السالف الذكر، حيث لا نجد ضمن نصوص هذا القانون العضوي الجديد ما ينص على عدم قابلية القرارات التأديبية التي يقرها المجلس الأعلى للقضاء لأي طعن قضائي، إلا أن الإشكال يبقى مطروحاً بالنسبة للأوضاع المماثلة كما هو الشأن بالنسبة لقرارات المجلس الدستوري التي هي بموجب المادة 49 من نظامه الداخلي غير قابلة للطعن فيها، وكذلك بالنسبة للقرارات الصادرة عن اللجان الانتخابية الولائية التي لا تقبل الطعن طبقاً للمادة 76 من قانون الإنتخابات.

¹⁹³ CE falco et vidailac 17 avril 1953 in, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, M. long et autres serey 1999, p 508 et s.

يتجلى إذن بأن موقف مجلس الدولة الجزائري لا يختلف كلية في معالجة هذه المسألة عن موقف نظيره الفرنسي، فمبدأ المساواة ومبدأ الشرعية يقتضيان من القاضي الإداري الأخذ بكل اجتهاد من شأنه ضمان حماية قضائية فعلية وناجحة لحقوق وحرريات الأفراد.

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي أساس رقابة الشرعية التي تسمح للقاضي بإبطال قرارات الإدارة كلما تبين له تحقق سبب من الأسباب التي استقر الفقه والقضاء على اعتبارها أوجه لتأسيس الطعن بالإبطال.¹⁹⁵

أخيرا بالرجوع إلى دستور 1996،¹⁹⁶ نجده ينص ضمن المادة 143 منه على أنه ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية.

أي أن كل القرارات الإدارية التي تصدرها السلطات الإدارية قابلة للطعن القضائي، وعملا بمبدأ سمو الدستور على القوانين فإننا نخلص إلى أن كل القرارات التي تقرها لجنة الإشراف على التأمينات المتضمنة القيام بإجراءات تحفظية أو توقيع عقوبات تأديبية، وحتى العقوبات التي يقرها الوزير المكلف بالمالية بناء على اقتراح من اللجنة، هي قرارات قابلة للطعن القضائي.

ثانيا: كيفية الطعن في القرارات الصادرة عن لجنة الإشراف على التأمينات.

في ظل غياب نصوص خاصة ضمن قانون التأمينات، تنظم الأحكام المتعلقة بالطعون القضائية في القرارات الصادرة عن لجنة الإشراف على التأمينات ضمن مهامها التأديبية، فإنه يجب الرجوع إلى الأحكام العامة المنظمة للإجراءات المدنية والإدارية أمام الجهات القضائية لاستخلاص كيفية الطعن في قرارات لجنة الإشراف على التأمينات.

1 - القاضي المختص بالفصل في الطعون ضد قرارات اللجنة : تعتمد الجزائر على النظام القضائي المزدوج، أي أن هناك قضاء إداري وقضاء عادي، والقول بأن السلطات الإدارية المستقلة تخضع للقضاء الإداري أمر لا شك فيه بالنظر إلى الطبيعة الإدارية لهذه الهيئات، وبالفعل هذا ما كرسته جل القوانين المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة، إذ تحيل الفصل في الطعون المرفوعة ضد قرارات هذه الهيئات إلى القاضي الإداري.

¹⁹⁴ les recours pour excès de pouvoir a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité, voir CE dame lamotte 17/02/1950 in les grands arrêts de la jurisprudence administrative op.cit, p433 et s.

¹⁹⁵ غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، تعليق على قرار مجلس الدولة رقم 172994 الصادر بتاريخ 1998/07/27، مجلة مجلس الدولة، عدد 6 سنة 2005، ص 49.

¹⁹⁶ مرسوم رئاسي رقم 96-434، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، في الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، معدل و متمم، مرجع سابق.

ففي المجال المصرفي تنص المادة 107 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض على أن قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا، أو المصفي و العقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي وتكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة .

وفي مجال الاتصالات تنص المادة 17 من القانون 03/2000 المتعلق بالاتصالات على أن الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط يكون أمام مجلس الدولة ، والأمر نفسه بالنسبة لوكالات تنظيم الأعمال المنجمية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وكذا الغرفة التأديبية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، حيث يمكن أن تكون قراراتها موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة¹⁹⁷.

كما نص قانون التأمينات صراحة على قابلية قرارات لجنة الإشراف على التأمينات الخاصة بتعيين متصرف مؤقت للطعن أمام مجلس الدولة.

الاستثناء الوحيد يتعلق بقانون المنافسة، حيث أحال هذا الأخير الفصل في الطعون ضد القرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة والصادرة عن مجلس المنافسة، إلى القضاء العادي، فتكون هذه القرارات قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية، وهذا ما يثير نوعا من التناقض مع المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية¹⁹⁸ باعتبار أن مجلس المنافسة هيئة إدارية وبالتالي فإن اختصاص مراجعة قراراته يعود إلى القضاء الإداري وليس القضاء العادي.

هناك من الفقهاء من يدعم اختصاص القضاء العادي لمجلس المنافسة، وهذا على أساس أن طبيعة المنازعة، التي هي من اختصاص القانون الخاص، لأن الأمر يتعلق بمسائل المنافسة، وإلى جانب ذلك فتكريس هذا المبدأ كان من أجل توحيد الجهة المختصة لتطبيق أحكام قانون المنافسة¹⁹⁹.

إن إخضاع أغلب الطعون في قرارات مجلس المنافسة إلى مجلس قضاء الجزائر، والذي من المفترض أن يكون من اختصاص مجلس الدولة وفقا لأحكام القانون العضوي رقم 98-01، يثير الشك في مدى دستورية الأمر رقم 03-03، فهذا الأخير وضع استثناء لاختصاصات مجلس الدولة، ولم يحترم مبدأ تدرج القوانين في النظام القانوني الذي يكون فيه الدستور في القمة ثم يليه القانون العضوي ثم القانون العادي، وهذا ما أكده المجلس الدستوري بمناسبة تقديره لمدى مطابقة القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مع الدستور، ولهذا فتحديد اختصاصات مجلس الدولة، سواء بتجسيد اختصاصات

¹⁹⁷ أنظر المادة 139 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات، مرجع سابق ، المادة 48 من القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم مرجع سابق، والمادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق .

¹⁹⁸ أمر رقم 66-154 يتضمن قانون الإجراءات المدنية معدل ومتمم، منشورات بيرتي، الجزائر، 2007.

¹⁹⁹ لخضاري أعمار، إجراءات قمع الممارسات المناهضة للمنافسة في القانونين الجزائري والفرنسي (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2004، ص109.

جديدة أو بوضع استثناءات عليها، لا يكون إلا بقانون عضوي، وما يترتب على هذا المبدأ أن تعديل مضمون قانون عضوي بقانون عادي يعتبر مخالفا للدستور.²⁰⁰

بالرجوع إلى القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية²⁰¹، نجد أنه ينص ضمن المادة 901 منه على أنه يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

فلو أننا اعتمدنا فقط على نص المادة 901 المذكورة أعلاه، لما وجدنا حلا للإشكال حول الجهة المختصة بالفصل في الطعون المرفوعة ضد القرارات التأديبية الصادرة عن لجنة الإشراف على التأمينات، وهذا باعتبار أن النصوص الخاصة بهذه الأخيرة لم تخول مجلس الدولة صلاحية الفصل في القرارات المعنية، إلا أن هناك قانون عضوي خول مجلس الدولة الفصل في الطعون المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية التي تضم في مجموعتها السلطات الإدارية المستقلة.²⁰²

وعليه نخلص إلى أن قرارات لجنة الإشراف على التأمينات قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة، فالسلطات الإدارية المستقلة تعتبر من الهيئات الوطنية التي يعود الاختصاص بنظر الطعون المقدمة ضد قراراتها لمجلس الدولة بناء على نص المادة التاسعة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.²⁰³

²⁰⁰ ZOUAIMIA Rachid, Remarques critiques sur le contentieux des décisions du conseil de la concurrence en droit algérien, Revue du conseil d'Etat, N°7/2005. p.

²⁰¹ قانون رقم 09-08 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21 صادر في 23 أبريل سنة 2008.

²⁰² إن فصل مجلس الدولة في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية على أساس المادة 09 من القانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على الرغم من عدم النص على هذه الصلاحية ضمن أحكام القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لا يطرح أي إشكال، وذلك على اعتبارين:

- أولاً: أن القانون العضوي أسمى من القانون العادي، وبالتالي فأحكامه أولى بالتطبيق.

- ثانياً: القانون العضوي رقم 01-98 جاء خصيصاً لتبيان اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، في حين أن القانون رقم 09-08 جاء خصيصاً لتبيان اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، في حين أن القانون رقم 09-08 جاء لينظم الإجراءات المدنية والإدارية بصفة عامة.

²⁰³ قانون عضوي رقم 01-98 مؤرخ في 30 مايو سنة 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، مرجع سابق.

من جهة أخرى فقد فصلت المادة التاسعة من القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله في نوع الطعون التي يفصل مجلس الدولة فيها، حيث يتعلق الأمر في حالة الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة بدعوى الإلغاء.

ودعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية العينية أو الموضوعية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام جهة القضاء الإداري المختصة طالبين فيها الحكم بإلغاء قرار إداري نهائي غير مشروع، وتنحصر سلطة ووظيفة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في فحص وتقدير مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه بعدم الشرعية، من أجل الحكم بإلغائه أو عدم إلغائه وفقا للنتائج التي يتوصل إليها فحصه وتقديره لمدى شرعية أو عدم شرعية هذا القرار الإداري.²⁰⁴

2- الأحكام المتعلقة بميعاد رفع الطعن والتظلم الإداري المسبق: لم يشر قانون التأمينات ضمن نصوصه على الأحكام الخاصة بتنظيم الطعون في القرارات الصادرة عن لجنة الإشراف على التأمينات، سواء تعلق الأمر بشرط التظلم الإداري المسبق، أو الميعاد المحدد لرفع الطعن.

وفي غياب نصوص خاصة تنظم كيفية الطعن في قرارات اللجنة، وجب الرجوع إلى القواعد العامة المنظمة للإجراءات أمام الجهات القضائية الإدارية.

وباعتبار الطعن في قرارات لجنة الإشراف على التأمينات يتم أمام مجلس الدولة، فإن القواعد التي تحكم الطعون أمام مجلس الدولة، هي التي ستطبق على الطعون في قرارات لجنة الإشراف على التأمينات.

تنص المادة 40 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، على أنه تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية.

وبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية، نجده ينص على وجوب التظلم الإداري المسبق، فلا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدريجي الذي يرفع

²⁰⁴ عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1982، ص 103.

أمام السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فإن لم توجد فأمام من أصدرت القرار نفسه.²⁰⁵

ويجب أن يرفع الطعن الإداري المسبق خلال شهرين من تبليغ القرار المطعون فيه أو نشره، ويعد سكوت السلطة الإدارية لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر عن الرد عن طلب الطعن التدرجي أو الإداري، بمثابة رفض له.

أما بالنسبة للآجال، فإنه حسب نص المادة رقم 280 من قانون الإجراءات المدنية، يتم الطعن خلال شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري، أو من تاريخ انتهاء مدة ثلاثة أشهر التي تعبر عن الرفض الضمني للطعن المسبق في حالة سكوت الإدارة عن الرد.

وبصدور القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد²⁰⁶ تغيرت الأحكام المتعلقة بالتظلم الإداري المسبق وكذا المواعيد، فأصبح شرط التظلم الإداري جوازي وليس وجوبيا، حيث يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلمه إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في أجل 04 أشهر من التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.²⁰⁷

ويعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين من تاريخ تبليغ التظلم، بمثابة قرار بالرفض.

وقد تم تمديد الآجال المخصصة للطعن القضائي أمام مجلس الدولة، حيث أصبحت تقدر بأربعة 4 أشهر تسري ابتداء من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي، أو

²⁰⁵ المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية، مرجع سابق.

²⁰⁶ قانون رقم 09-08 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

²⁰⁷ أنظر المادة 907 من القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين 2 لتقديم طعنه القضائي، يبدأ سريانه من تاريخ انتهاء الأجل المحدد لرد الإدارة في حالة سكوتها، وفي حالة رد الجهة الإدارية بالرفض يبدأ سريان أجل الشهرين من تاريخ تبليغ الرفض.²⁰⁸

ثالثا: آثار الطعن في قرارات لجنة الإشراف على التأمينات .

يقتصر دور قاضي الإلغاء في نطاق العقوبات التأديبية التي تقرها سلطات الضبط المستقلة بما فيها لجنة الإشراف على التأمينات، على إلغاء العقوبة التأديبية الباطلة، دون النظر في تعديلها أو الحكم بتعويض للمتضرر منها(أ)، إلا أنه يمكن للقاضي أن يأمر بوقف تنفيذ العقوبة التأديبية إلى غاية الفصل في الدعوى المرفوعة أمامه إذا اقتضت الضرورة ذلك (ب).

أ - الحكم بإلغاء القرار الإداري في حالة عدم مشروعيته: ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة بنظر الدعاوى المرفوعة ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة، ويتحدد نطاق اختصاصه بإلغاء هذه القرارات، فعندما يصيب القرارات التي تتخذها الهيئات الإدارية المستقلة عيب في أحد أركانها أو شروط صحتها، يكون القرار باطلا ولا يملك القاضي إلا الحكم بإلغائه.²⁰⁹

لم يشر المشرع الجزائري إلى إمكانية رفع دعوى التعويض ضد القرارات الصادرة في إطار السلطة القمعية لسلطات الضبط المستقلة، بل اكتفى بالنص على إمكانية الطعن فيها أمام مجلس الدولة، حيث يختص هذا الأخير بدعاوى الإلغاء ضد القرارات الصادرة عن هذه السلطات، وعليه يجب الرجوع إلى القاعدة العامة المنصوص عليها ضمن المادة السابعة (7)

²⁰⁸ المادة 907 من القانون رقم 09.08 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نفس المرجع.

²⁰⁹ ماديو ليلي تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 278.

من قانون الإجراءات المدنية، والتي تقضي باختصاص مجلس قضاء الجزائر العاصمة بنظر دعاوى التعويض إذا رفعت مستقلة عن دعوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة.

وبما أن لجنة الإشراف على التأمينات لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فإن دعاوى التعويض التي ترفع في شأن قراراتها ترفع ضد الدولة، عكس ما هو مقرر بالنسبة لسلطات الضبط المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية، كوكالة المناجم ولجنة ضبط الكهرباء والغاز بواسطة القنوات، حيث ترفع دعوى التعويض ضد هذه السلطات نفسها، وهذا ما يثير الإشكال حول تصنيف هذه الهيئات ضمن المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية، فلا يمكن تصنيفها في فئة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كونها لا تخضع لأي رقابة إدارية وصائية أو سلمية، لهذا وجب إعادة النظر في نص المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية لسد هذا الفراغ القانوني بتكريس معيار عضوي حقيقي لتوزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي.

فبالإضافة إلى الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، يجب أن يتضمن مفهوم الشخص المعنوي من القانون العام كذلك فئة السلطات الإدارية المستقلة²¹⁰.

ونفس الإشكال يبقى مطروحا ضمن القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، إذ تنص المادة 800 منه على أن المحاكم الإدارية تختص بالفصل في القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، دون النص على فئة السلطات الإدارية المستقلة، إلا أن الإشكال يمكن أن نجد له حلا ضمن الفقرة الثالثة من نص المادة 801 لنفس القانون، والتي تنص على اختصاص المحاكم الإدارية كذلك بالقضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة، بقي فقط أن تنص النصوص الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة على إمكانية رفع دعوى التعويض ضد هذه الهيئات أمام المحاكم الإدارية.

²¹⁰ ZOUAIMIA RACHD, le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien, op. cit. pp35.36

ب- مدى إمكانية وقف تنفيذ قرارات لجنة الإشراف على التأمينات: إذا كان الحكم بالإلغاء له حجية مطلقة في مواجهة الكافة، وأنه يؤدي إلى إعدام القرار الإداري وإزالة جميع آثاره بأثر رجعي واعتباره كأن لم يكن، وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصداره، فكيف ينتج حكم الإلغاء هذه الآثار إذا كان القرار قد قامت الإدارة بتنفيذه وأنتج جميع آثاره، لأن مجرد الطعن فيه بالإلغاء، يجعل الحكم بالإلغاء لا قيمة له إذا أصبح تنفيذه مستحيلا.

من ناحية أخرى، فإن التعويض الذي يحكم به على الإدارة مهما كانت قيمته، لا يعيد الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار، ذلك لأنه لا يمكن أن يصلح الضرر الواقع، كما هو الحال بالنسبة للقرار القاضي بسحب الاعتماد، فإذا ما تم إلغاء هذا الأخير بعد تنفيذه، فإنه من الصعب منح التعويض المناسب لمثل هذا الضرر الناتج عن هذا الفعل، الذي قد يصل إلى فقدان ثقة المتعاملين بالمؤسسة المعنية.²¹¹

لذا، ويهدف الحفاظ على فعالية دعوى الإلغاء، وتحقيق الهدف منها، فلا بد من وضع إمكانية لوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، إلى غاية الفصل في مدى مشروعيته، تجنباً لما قد ينجر من استحالة لإلغاء آثاره في حالة تنفيذه الفوري.

نصت المادة 213 من القانون رقم 04-06 المتعلق بالتأمينات على أن قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت، قابلة للطعن أمام مجلس الدولة، غير أن هذا النص سكت عن تحديد الأمر الموقوف أو غير الموقوف للطعن في هذه القرارات على الرغم من خطورتها كما سكت عن تحديد إمكانية الطعن في باقي قرارات اللجنة، مما يعني غياب أحكام مخالفة للقواعد العامة، وبالتالي تطبيق هذه الأخيرة وبالصراحة نص المادة 283 فقرة 02 من قانون الإجراءات المدنية.

²¹¹ فتحي وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي قاعة المحاضرات أبوداو، أيام 23.24 مايو سنة 2007، جامعة بجاية، ص335.

تنص المادة 283 من قانون الإجراءات المدنية على أنه: « يسوغ لرئيس الغرفة أن يأمر بصفة استثنائية وبناء على الطلب الصريح من المدعي بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه... »

نخلص من نص هذه المادة أن الأصل هو أن الطعن في القرارات الإدارية لا يوقف تنفيذها، باعتبار أن القرار الإداري الانفرادي يتمتع بقريينة المشروعية وامتياز الأولوية مما يسمح بتنفيذه الفوري، مما يعني عدم جواز إخضاعه لمبدأ وقف التنفيذ، بل على العكس من ذلك فإن الطعن فيه بالإلغاء ليس له أثر موقوف، وهو الأصل.²¹²

كما نخلص من نفس نص المادة المذكورة أعلاه، إلى أن الأصل المتعلق بنفاذ القرارات الإدارية ليس مطلقاً، إذ ترد عليه استثناءات أين يمكن لرئيس المجلس أن يأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بناء على الطلب الصريح للمدعي، وكلما كان ذلك مبرراً بوقائع خطيرة واستثنائية.

وقد نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد على الأحكام التي تنظم وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة بشكل أكثر تفصيلاً مما هو عليه ضمن قانون الإجراءات المدنية القديم.

فحسب قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد،²¹³ تكون الدعاوى المرفوعة أمام مجلس الدولة، مثلها مثل الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية ذو أثر غير موقوف للقرار الإداري المتنازع فيه، غير أنه يمكن للجهة القضائية المعنية أن تأمر بناء على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري، حيث تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ

²¹² فتحي وردية، مرجع سابق، ص 335.

²¹³ أنظر المواد 833، 834، 835، 836، 837 و 910 من القانون رقم 08.09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نفس المرجع.

بدعوى مستقلة ولا يقبل طلب وقف القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع ، أو في حالة التظلم الإداري المسبق.

ويتم التحقيق في طلب وقف التنفيذ بصفة عاجلة، كما يجوز الفصل في الطلب دون تحقيق عندما يبدو للجهة القضائية من عريضة افتتاح الدعوى ومن طلبات وقف التنفيذ أن رفض هذه الطلبات مؤكد، وينتهي أثر وقف التنفيذ بالفصل في دعوى الموضوع.

خاتمة الفصل الثاني:

جاءت نصوص قانون التأمينات فيما يخص تنظيم المهام المنوطة بلجنة الإشراف على التأمينات عامة وغير واضحة بالكيفية التي تسمح بتحديدتها، حتى أن المرسوم التنفيذي رقم 08-113، والذي صدر ليوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات لم يأت بأي جديد، وإنما تم بموجبه تكرار ما جاء في قانون التأمينات، نفس الأمر بالنسبة لسلطة العقاب المخولة للجنة، حيث نلاحظ غياب تعريف دقيق للعقوبات غير المالية التي تسلطا اللجنة على الشركات المخالفة للأحكام القانونية والتنظيمية، وكذا الحالات التي تستوجب تطبيق هذه العقوبات، فلتكون سلطات الضبط فعالة في أدائها للمهام المكلف بها وتحقيقها للأهداف المنوطة بها، لا بد من منح أهمية أكبر للنصوص القانونية المؤطرة لها.

الختمة

يتمتع جهاز الإشراف والرقابة على التأمينات بدور فعال وإيجابي كونه أحد وسائل دعم سوق التأمينات و إستقراره في أي دولة، وقد أصبح هذا الدور أكثر أهمية في المرحلة الحالية، إذ أصبح دور هيئات الرقابة على التأمينات لا يقتصر فقط على تنظيم الأسواق في الداخل، بل يمتد دورها إلى العمل على الإتصال بالأسواق الخارجية بما يدعم الأسواق التي تشرف عليها من حيث تطوير الأنظمة الرقابية المختلفة والتشريعات والقوانين و أيضا تنمية التغطيات التأمينية وأنظمة تكنولوجيات المعلومات والإتصالات.

وترجع أهمية وجود نظام فعال للإشراف والرقابة على التأمينات إلى تحقيق الأهداف التالية:

- ضرورة تحقيق إقامة نظام مالي سليم.
- تحقيق وظيفة التأمين الحمائية وما تتطلبه من ضرورة توافر شركات التأمين على الإحتياجات الكافية لتغطية الإلتزامات في المستقبل.
- حماية مستهلك التأمين عن طريق إصدار القواعد التنظيمية التي تكفل سلامة شركات التأمين في الأجل الطويل بما يضمن عدم حدوث أي خلل في العلاقة التعاقدية بينها وبين المؤمن لهم.
- إستخدام أموال التأمين لأغراض التنمية و ما يقتضيه ذلك من وضع القواعد التنظيمية المناسبة لتوجيه الأموال المتجمعة لدى شركات التأمين نحو المجالات الإنمائية المستهدفة في الإقتصاد للمساهمة في التنمية الإقتصادية الإجمالية للدولة.
- تنمية أسواق التأمين وكفاءتها وفعاليتها وهذا بوضع الإطار السليم لتنمية هذا القطاع وضمان سلامته ليس فقط لمصلحة المستهلك وحده وإنما لسلامة الإقتصاد برمته من خلال زيادة الموارد المستمدة بصورة مباشرة وغير مباشرة من قطاع التأمين .

وفي ضوء تحديات المرحلة الحالية، وفي ظل إنفتاح الأسواق وتطبيق سياسات التحرر، أصبح تطوير أنظمة الإشراف والرقابة وتقويتها وتعزيزها ضرورة حتمية لمسايرة الإتجاه العالمي نحو أسواق تنافسية قادرة على الصمود في ظل هذا المناخ التنافسي.

وقد حاول المشرع الجزائري من خلال تعديله لقانون التأمينات مواكبة التطورات العالمية في أساليب الإشراف والرقابة، حيث تم إنشاء لجنة للإشراف والرقابة على التأمينات تحل محل الوزير المكلف بالمالية في ضبط قطاع التأمينات .

هذه اللجنة لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية للسلطة التنفيذية، كما أن تشكيلتها المتنوعة تضم مختصين في القانون وكذا في مجال التأمينات مما يسمح لها بأداء دورها عن دراية تامة، لكن بالنظر إلى حساسية قطاع التأمينات، وحادثة هذه اللجنة، نجد أن هناك الكثير من النقائص التي تشوب إنشاء هذه الأخيرة، هذه النقائص التي قد تؤثر سلبا على فعالية أداء اللجنة لمهامها، يمكن تلخيصها في:

- تردد المشرع في تحديده للطبيعة القانونية للجنة.
- عدم توفير الضمانات الكافية لإستقلالية اللجنة سواء من الناحية العضوية او من الناحية الوظيفية.
- عدم تخويل صلاحيات ضبط قطاع التأمينات كاملة للجنة الإشراف على التأمينات خاصة فيما يخص منح التراخيص والإعتماد لمزاولة نشاط التأمينات بالسوق وبالتالي غموض الدور المنوط بهذه اللجنة .

هذه النقائص يمكن تخطيها وابرار فعالية لجنة الإشراف على التأمينات في الجزائر عن طريق اصدار نصوص قانونية وتنظيمية واضحة ومحددة تتضمن على الخصوص:

- تبيان الطبيعة القانونية للجنة الإشراف على التأمينات عن طريق النص الصريح على كون هذه الأخيرة سلطة إدارية مستقلة، فهذا سيضع حدا للتأويلات العديدة والخاطئة حول الطبيعة القانونية للجنة، كما أن تحديد هذه الطبيعة سيسمح بتكليف اللجنة ضمن مجموع المؤسسات الإدارية للدولة وبالتالي معرفة القواعد العامة التي يمكن تطبيقها على اللجنة في حالة وجود فراغات قانونية ضمن النصوص المنظمة لها ، حيث تطبق عليها القواعد العامة المطبقة على فئة السلطات الإدارية المستقلة، كما يمكن الرجوع إلى

الإجتهادات القضائية والفقهية الخاصة بنفس الفئة للإجابة عن التساؤلات التي قد تطرح في نفس المجال.

- تخويل كامل صلاحيات الرقابة على قطاع التأمينات بمعناها الواسع للجنة الإشراف على التأمينات بما فيها سلطة منح الإعتماد وسحبه لمزاولة مختلف نشاطات التأمين وإعادة التأمين، دون أن تخضع سلطتها هذه إلى أي نوع من أنواع الرقابة السابقة أو اللاحقة من قبل الوزير المكلف بالمالية أو الحكومة (السلطة التنفيذية) في ذلك، حيث تبقى السلطة القضائية السلطة الوحيدة المخولة قانونا صلاحية الرقابة على مدى شرعية القرارات الصادرة عن اللجنة، وهذا بالنص على إمكانية الطعن بالإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة، في القرارات الصادرة عن اللجنة.

- توفير كامل الضمانات القانونية والموضوعية للمتعاملين الإقتصاديين في حالة ممارسة اللجنة لسلطتها التأديبية .

- وجوب أن تضم تشكيلة اللجنة ضمن أعضائها خبراء في قطاع التأمينات، وكذا قضاة بالنظر إلى السلطة التأديبية المخولة للجنة، إلا أنه لا يجب أن يكون ممثل الوزير المكلف بالمالية عضوا من بين أعضائها نظرا لما يسببه ذلك من مساس باستقلالية اللجنة.

- توفير الوسائل الكافية لجعل اللجنة أكثر مرونة في ممارستها لمهامها، سواء تعلق الأمر بالوسائل المالية، المادية أو البشرية.

إن عدم فعالية لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط قطاع التأمينات في الجزائر يرجع أساسا إلى عدم الإرتكاز في وضع المشرع للقواعد المنظمة لهذه الأخيرة على معطيات وأسس دقيقة مبنية على واقع سوق التأمينات في الجزائر، إذ لا يمكن افتراض أن تكون لجنة الإشراف على التأمينات مؤهلة للقيام بدور ايجابي فعال ما لم تكن قد اكتسبت خبرتها النظرية والعملية من واقع السوق ومن مؤهلات وكفاءات المنوط بهم القيام بهذا الدور،

قائمة المراجع

أبـاللغة العربية:

1. الكتب:

- 1- بوضيف عمار، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الإزدواجية، دار ريحانة ، الجزائر، 2000.
- 2- جبالي واعمر، المسؤولية الجنائية للأعوان الاقتصاديين، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1997.
- 3- جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، الجزء الخامس، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
- 4- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 5- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء السابع، المجلد الثاني، عقود الغرر وعقد التأمين، دار إحياء التراث العربي، لبنان، 1964.
- 6- عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 7- عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 8- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة، الطبعة الأولى، بيروت، 1983.
- 9- معراج جديدي، مدخل لدراسة قانون التأمين الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2007.

2. الرسائل والمذكرات الجامعية:

- 1- إقرشاح فاطمة، المركز القانوني لمجلس النقد والقرض، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2002-2003.
- 2- أولد رايح صافية، مبدأ حرية الصناعة والتجارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2000-2001.

- 3- بونشادة نوال، استراتيجيات الأعمال في شركات التأمين الجزائرية في ظل انفتاح سوق التأمين بالجزائر، دراسة حالة الشركة الجزائرية للتأمين وإعادة التأمين (CAAR)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص إدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف 2006-2005.
- 4- تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- 5- حدري سمير ، السلطات الإدارية المستقلة في المواد الإقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2006.
- 6- شراقة صبرينة، محاسبة التأمين كأداة لاتخاذ القرارات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف 2003-2002.
- 7- عيساوي عز الدين ، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005-2004.
- 8- كتو محمد الشريف، الممارسات المنافسة للمنافسة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005-2004.
- 9- لخضاري أعمار، إجراءات قمع الممارسات المنافسة للمنافسة في القانونين الجزائري والفرنسي (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2004.

3. الملتقيات:

1. أوديع نادية، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمينات)، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، قاعة المحاضرات ابوداو أيام 23 و 24 مايو 2007 ، ص ص (124-135).
2. إرزيل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في الإشراف على السوق، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، كلية الحقوق

والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، قاعة المحاضرات ابوداو أيام 23 و 24 مايو 2007، ص ص (107-123).

3. حسين نواره، الابعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي، الملتقى الوطني للسلطات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، قاعة المحاضرات ابوداو أيام 23 و 24 مايو، 2007 ص ص (65-81).

4. دموش حكيم، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، قاعة المحاضرات ابوداو أيام 23 و 24 مايو 2007، ص ص (82-90).

5. عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، قاعة المحاضرات ابوداو أيام 23 و 24 مايو 2007، ص ص (24-42).

6. غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، تعليق على قرار مجلس الدولة رقم 172994 الصادر بتاريخ 1998/07/27، مجلة مجلس الدولة، عدد، 6 سنة 2005، ص ص (58،33).

7. فتحي وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، قاعة المحاضرات أبو داو أيام 23 و 24 مايو 2007، ص ص (330-351).

8. ماديو ليلي تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، قاعة المحاضرات ابوداو أيام 23 و 24 مايو 2007، ص ص (372-386).

9. نزيوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، قاعة المحاضرات ابوداو أيام 23 و 24 مايو 2007، ص ص (5-23).

4. النصوص القانونية:

1- الدستور:

1- مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989 في الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 09، صادر في أول مارس 1989. (معدل و متمم)

2- مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 76، صادر في 08 ديسمبر سنة 1996. (معدل و متمم)

3- قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، يتضمن تعديل الدستور، ج ر عدد 25 صادر، في 14 أبريل سنة 2002.

4- قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63 صادر في 16 نوفمبر سنة 2008.

5- النصوص التشريعية:

1. قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 مايو سنة 1998، يتعلق باختصاصات وتنظيم ووظائف مجلس الدولة، ج ر عدد 37، صادر في أول يونيو سنة 1998.

2. قانون عضوي رقم 04-11، مؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 57، صادر في 8 سبتمبر سنة 2004.

3. أمر رقم 66-127، مؤرخ في 28 مايو سنة 1966، يتضمن إنشاء احتكار الدولة لعمليات التأمين، ج ر عدد 43، صادر في 31 مايو 1966. (ملغى)

4. أمر رقم 66-129، مؤرخ في 27 مايو 1966، يتضمن تأميم الشركة الجزائرية للتأمين، ج ر عدد 43، صادر 31 مايو سنة 1966. (ملغى)

5. أمر رقم 66-154، مؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، معدل و متمم، منشورات بيرتي، الجزائر، 2007.

6. أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني معدل و متمم، منشورات بيرتي، الجزائر، 2007.

7. أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 يناير سنة 1995، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 09 صادر في 23 فبراير سنة 1995. (ملغى)

8. أمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 يناير سنة 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 13 صادر في 8 مارس سنة 1995. (معدل و متمم)

9. أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43، صادر في 20 يوليو سنة 2003. (معدل و متمم)

10. أمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 غشت سنة 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52، صادر في 27 غشت سنة 2003.

11. أمر رقم 03-06، مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد صادر في سنة 2006.
12. أمر رقم 01-07، مؤرخ في أول مارس سنة 2007، يتعلق بحالات التنافس والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر عدد 16 صادر في 7 مارس سنة 2007.
13. قانون رقم 21-89، مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 1989، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 53 صادر في 13 ديسمبر سنة 1989. (ملغى)
14. قانون رقم 07-90، مؤرخ في 03 أبريل سنة 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14 صادر في 04 أبريل سنة 1990، معدل ومتم بموجب مرسوم تشريعي رقم 93-13 مؤرخ في 26 أكتوبر سنة 1993، ج ر عدد 69، صادر في 27 أكتوبر سنة 1993.
15. قانون رقم 10-90، مؤرخ في 14 أبريل سنة 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16، صادر في 18 أبريل سنة 1990. (ملغى)
16. قانون رقم 03-2000، مؤرخ في 5 غشت سنة 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48، صادر في 06 غشت سنة 2000.
17. قانون رقم 10-01، مؤرخ في 3 يوليو سنة 2001، يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 35، صادر في 4 يوليو سنة 2001، معدل و متم بموجب أمر رقم 02-07 مؤرخ في أول مارس سنة 2007، يعدل ويتم القانون رقم 10-01 المؤرخ في 3 يوليو سنة 2001 المتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 16، صادر في 7 مارس سنة 2007.
18. قانون رقم 01-02، مؤرخ في 5 فبراير سنة 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 8، صادر في 6 فبراير سنة 2002.
19. قانون رقم 02-04، مؤرخ في 23 يونيو سنة 2004، يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، ج ر عدد 41، صادر في 27 يونيو سنة 2004.
20. قانون رقم 01-05، مؤرخ في 6 فبراير سنة 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج ر عدد 11، صادر في 9 فبراير سنة 2005.
21. قانون رقم 07-05، مؤرخ في 28 أبريل سنة 2005، يتعلق بالمحروقات، ج ر عدد 50 صادر في 19 يوليو سنة 2005، معدل ومتم بموجب أمر رقم 10-06، مؤرخ في 29 يوليو سنة 2006، يعدل ويتم القانون رقم 07-05 المؤرخ في 28 أبريل سنة 2005، المتعلق بالمحروقات، ج ر عدد 48، صادر في 30 يوليو سنة 2006.
22. قانون رقم 12-05، مؤرخ في 4 غشت سنة 2005، يتعلق بالمياه، ج ر عدد 60، صادر في 4 سبتمبر سنة 2005. (معدل و متم)

23. قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، صادر في 8 مارس سنة 2006.
24. قانون رقم 06-04، مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 والمتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 15، صادر في 12 مارس سنة 2006.
25. قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، صادر في 23 أبريل سنة 2008.
26. قانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 يونيو سنة 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 36، صادر في 2 يوليو سنة 2008.
27. مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 مايو سنة 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34، صادر في 23 مايو سنة 1993، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 يناير سنة 1996، ج ر عدد 03، صادر في 14 يناير سنة 1996، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 03-04، مؤرخ في 17 فبراير سنة 2003، ج ر عدد 11 صادر في 19 فبراير سنة 2003.

6- النصوص التنظيمية:

1. مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 يوليو سنة 1990، يتضمن تعيين محافظ بنك الجزائر المركزي، ج ر عدد 28، صادر في 11 يوليو سنة 1990.
2. مرسوم رئاسي رقم 96-44، مؤرخ في 17 يناير سنة 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، ج ر عدد 05 صادر في 21 يناير سنة 1996.
3. مرسوم رئاسي رقم 06-413، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها ، ج ر عدد 74 ، صادر في 22 نوفمبر سنة 2006 .
4. مرسوم رئاسي مؤرخ في 2 يناير سنة 2008، يتضمن تعيين رئيس لجنة الإشراف على التأمينات، ج ر عدد 04، صادر في 27 يناير سنة 2008.
5. مرسوم رئاسي مؤرخ في 2 يناير سنة 2008، يتضمن تحديد القائمة الإسمية للجنة الإشراف على التأمينات، ج ر عدد 04، صادر في 27 يناير سنة 2008.
6. مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مؤرخ في 13 يونيو سنة 1994، يتضمن تطبيق المواد 21، 22 و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 مايو 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 41، صادر في 26 يونيو سنة 1994.

7. مرسوم تنفيذي رقم 95-339، مؤرخ في 30 أكتوبر سنة 1995، يتضمن صلاحيات المجلس الوطني للتأمين و تكوينه و تنظيمه وعمله، ج ر عدد 65 صادر في 31 أكتوبر سنة 1995. (معدل و متمم)
8. مرسوم تنفيذي رقم 05-175، مؤرخ في 12 ماي 2005، يحدد كفيات الحصول على التصريح بعدم التدخل بخصوص الاتفاقات ووضعية الهيئة على السوق، ج ر عدد 35 صادر في 18 مايو سنة 2005.
9. مرسوم تنفيذي رقم 05-219 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2005 يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، ج ر عدد 43 صادر في 22 يونيو سنة 2005.
10. مرسوم تنفيذي رقم 07-137 مؤرخ في 19 مايو سنة 2007، يعدل و يتمم المرسوم التنفيذي رقم 95-339 المؤرخ في 30 أكتوبر سنة 1995، و المتضمن صلاحيات المجلس الوطني للتأمين و تكوينه و تنظيمه و عمله، ج ر عدد 33، صادر في 20 مايو سنة 2007.
11. مرسوم تنفيذي رقم 08-113، مؤرخ في 9 أبريل سنة 2008، يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج ر عدد 20، صادر في 13 أبريل سنة 2008 م.

7- القرارات:

1. قرار مؤرخ في 28 أبريل 1964 يتضمن الترخيص للصندوق المركزي لتجديد التأمين للتعاونيات الفلاحية بإجراء أصناف عمليات التأمين، ج ر عدد 20 صادر في 04 أوت 1964.
2. موجز قرارات مؤرخة في 23 مارس و 27 و 28 أبريل سنة 1964 تتعلق بقبول شركات تأمين، ج ر عدد 20 صادر في 04 أوت سنة 1964.
3. قرار مؤرخ في 28 يناير سنة 2007 ، يحدد كفيات و شروط فتح مكاتب تمثيل شركات التأمين و/أو إعادة التأمين، ج ر عدد 20 صادر في 25 مارس 2007.
4. قرار مؤرخ في 6 فبراير سنة 2007، يتضمن اعتماد الشركة ذات الشخص الوحيد وذات المسؤولية المحدودة المسماة ،أحسن تأمين، بصفتها شركة سمسة للتأمين، ج ر عدد 18، صادر بتاريخ 18 مارس 2007.
5. قرار مؤرخ في 6 فبراير سنة 2007، يتضمن اعتماد الشركة ذات الشخص الوحيد وذات المسؤولية المحدودة المسماة ،كريب، ، بصفتها شركة سمسة للتأمين، ج ر عدد 18، صادر بتاريخ 18 مارس 2007.
6. قرار مؤرخ في 6 فبراير سنة 2007، يتضمن اعتماد سمسار للتأمين ج ر عدد 18، صادر بتاريخ 18 مارس 2007.

7. قرار مؤرخ في 20 فبراير سنة 2008، يحدد كفاءات فتح فروع لشركات تأمين أجنبية، ج ر عدد 17 صادر في 30 مارس سنة 2008.

4. الوثائق:

دراسة مشروع القانون المعدل و المتمم للأمر رقم 95-07 المؤرخ في 15 يناير سنة 1995 المتعلق بالتأمينات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثامنة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الثلاثاء 03 يناير 2006، الجريدة الرسمية للمداولات رقم 180، صادر في 16 يناير 2006.

ب- باللغة الفرنسية:

1. Ouvrages :

1. BIGOT Jean, Traité de droit des assurances, tome 1, entreprises et organismes d'assurances, 2^{ém} édition DELTA, L.G.D.J, Paris, 2000.
2. BLAISE Jean Bernard, Droit des affaires, commerçant concurrence distribution, L.G.D.J, éditions DELTA, Paris, 1999.
3. BLANDEAU Jaques, PARTRAT Christian, la réassurance - approche technique, éd. Economica, Paris, 2003.
4. COLLET M, Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, LGDJ, paris, 2003.
5. COLLIARD C-A et TIMSIT G.(sous la direction de),les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris,1988.
6. COLIN Frédéric, Droit public économique sources et principes, secteur public, régulation paria Guo Lina éditeur,2005.
7. DECOOPMAN N. (sous la direction de), le désordre des autorité administratives indépendantes. L exemple du secteur économique et financier, PUF, paris, 2002.
8. GENTOT Michel, Les autorités administratives indépendantes, Edition Montchrestien, Paris, 1991.
9. GUEDON Marie-José, Les autorités administratives indépendantes, Edition L.G.D.J, Paris, 1991.

10. HASSID ALI, Introduction à l'étude des assurances économiques, E.N.A.L. Alger, 1984.
11. LEFEBVRE J, Le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, paris, 1991.
12. MARIE-ANNE FRISON-ROCHE (sous la direction de), les régulations économiques, légitimité et efficacité, presse de sciences po et DALLOZ, Paris 2004.
13. PICARD Maurice et BESSON André, Les assurances terrestres, tome I le contrat d'assurance, Paris L.G.D.J 1982.
14. POSTIF theirry, initiation au droit public aux institutions administratives parias Ellipses, 2000.
15. TAFIANI Messaoud Boualem, Systèmes d'assurance comparés (Algérie- Europe de l'est),O.P.U, Alger, 1989.
16. TEITGEN-COLLY C, Histoire d'une institution, les autorités administratives indépendantes, P.U.F, paris, 1988.
17. ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éditions HOUMA, Alger, 2005.
18. _____, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, éditions HOUMA, Alger, 2005.

2. Articles :

1. AUTIN Jean-Louis, Du juge administratif aux autorités administratives indépendantes, un autre mode de régulation ; R D P, tome 104,1988.pp.1213.1227
2. _____, Le contrôle des autorités administratives indépendantes par le Conseil d'Etat est-il pertinent ?, 1991, pp.1533.1566
3. _____, le pouvoir répressif d'une autorité administrative indépendante devant le juge administratif, note sous conseil d'Etat, 14juin 1991Association Radio Solidarité, RFDA ,1992, P.1019.
4. GODET Romain, la participation des autorités administratives indépendantes au règlement des litiges juridictionnels de droit commun l'exemple des autorités de marché revue française de droit administratif n°, 5, 2002, .pp.957.967.

5. PRALUS-DUPUY J, Réflexions sur le pouvoir de sanction disciplinaire reconnu acertaines administratives indépendantes , RFDA, 2003, pp.554.56
6. SABOURIN P, Les autorités administratives indépendantes , une catégorie nouvelle, A.J.D.A, 1983, P.275.
7. SETA V, Le contrôle des décisions des autorités de régulation, 2003,www.Lexinter.net/
8. BENHADJYAHIA Sonia, la nature juridictionnelles Des autorités de régulation, Revue de la recherche juridique- Droit prospectif, n° 04-2004 , p2512
9. TAIB E, chronique de l'organisation administrative (1995) Revue IDARA n°2 1996, pp.69.112.
10. TEITGEN-COLLY C, Les instances de régulation et la constitution, RDP ,n°01/1990, p 212
11. ZOUAIMIA Rachid , LE régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, Revue Idara volume 15, N°1/2005,(pp. 05-48).
12. _____, remarques critiques sur le contentieux des décisions du conseil de la concurrence en droit algérien, Revue du conseil d'Etat, N°7/2005 (pp. 51-62).
13. _____, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, Revue Idara, numéro spécial, volume 14, N°2/200 (pp.123-165).
14. _____ , L es autorités administratives indépendantes, et la régulation économique, Revue Idara volume 15, N°2/2004, p30.
15. _____ , Le statut juridique de la commission de supervision des assurances, Revue Idara, numéro 31, volume 16, N°1/2006 (pp.9-41).

3. Lois et textes réglementaires

1. Loi n° 63-201 du 8 juin 1963 relative aux obligations et garanties exigées des entreprises d'assurance exerçant une activité en Algérie JORA n°39 du 14 juin 1963 , p630 .

2. Loi n°63-197 du 08 juin 1963 portant institution de la réassurance légale et création de la caisse d'assurance et de réassurance (CAAR), JORA n°38 du 11 juin 1963, p 614 .
3. Arrête du 15 Octobre 1963, portant fixation du taux de cession obligatoire à la caisse algérienne d'assurance et réassurance, JORA n°77 du 18 Octobre 1963, p 1047.
4. Arrête du 12 Décembre 1963 relatif a l'agrément de la société algérienne d'assurances, JORA n° 94 du 17 Décembre 1963, p 1310.
5. Ordonnance n°73-54 du 1^{er} Octobre 1973, portant création de la compagnie centrale de réassurance et approbation de ses statuts, JORA n° 83 du 16 Octobre 1973.
6. Loi n° 80-07 du 09 Août 1980 relative aux assurances, JORA n° 33 du 12 Août 1980.

4. Références Internet :

1. www.eisa.com.eg/Bab4.htm
2. www.ccamip.fr

الفهرس

الفصل الأول

لجنة الإشراف على التأمينات سلطة إدارية مستقلة

- المبحث الأول: لجنة الإشراف على التأمينات سلطة إدارية-----19
- المطلب الأول: مظاهر الطابع السلطوي للجنة الإشراف على التأمينات-----20
- الفرع الأول: الاعتراف للجنة الإشراف على التأمينات بسلطة اتخاذ القرارات-----20
- الفرع الثاني: صلاحيات اللجنة تدرج في الأصل ضمن صلاحيات ومهام السلطة التنفيذية-----23
- المطلب الثاني: مظاهر الطابع الإداري للجنة الإشراف على التأمينات-----25
- الفرع الأول: مظاهر الطابع الإداري للجنة من الناحية العضوية-----26
- أولاً: تشكيلة توجي بالطابع القضائي للجنة-----26
- ثانياً: خضوع قرارات اللجنة لرقابة القاضي الإداري-----27
- الفرع الثاني: مظاهر الطابع الإداري للجنة من الناحية الوظيفية-----28
- أولاً: أغلب اختصاصات لجنة الإشراف على التأمينات تعود إلى السلطة التنفيذية-----28
- ثانياً: تمتع اللجنة بامتيازات السلطة العامة-----29
- المبحث الثاني: مدى استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات-----31
- المطلب الأول: استقلالية اللجنة من الناحية العضوية-----32
- الفرع الأول: تشكيلة اللجنة-----33
- أولاً: تعدد أعضاء اللجنة-----33
- ثانياً: اختلاف صفة و مراكز أعضاء اللجنة-----35
- الفرع الثاني: طريقة تعيين أعضاء اللجنة و طبيعة العهدة-----41
- أولاً: طريقة تعيين أعضاء اللجنة-----41
- ثانياً: القواعد المتعلقة بالعهدة-----44

- المطلب الثاني: مدى استقلالية اللجنة من الناحية الوظيفية-----48
- الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية للجنة الإشراف على التأمينات -----49
- أولاً: عدم خضوع اللجنة لا للسلطة الرئاسية و لا للوصاية الإدارية -----49
- ثانياً: عدم قابلية القرارات الصادرة عن اللجنة للإلغاء أو التعديل من طرف السلطة التنفيذية-----52
- الفرع الثاني: محدودية الاستقلالية الوظيفية للجنة-----54
- أولاً: الوسائل المالية و البشرية للجنة-----55
- ثانياً: وضع النظام الداخلي للجنة -----59

الفصل الثاني

سلطات اللجنة في مجال ضبط قطاع التأمينات

- المبحث الأول: سلطة الرقابة-----64
- المطلب الأول: حماية المؤمن لهم والمستفيدين من عقد التأمين-----65
- الفرع الأول: السهر على شرعية عمليات التأمين-----65
- أولاً: التحقق من مصادر أموال الشركات-----67
- ثانياً: مراقبة وثائق و تعريفات التأمين-----68
- الفرع الثاني: مهام اللجنة في مجال القدرة على الوفاء-----73
- المطلب الثاني: مراقبة مدى احترام قانون المنافسة في سوق التأمينات-----77
- الفرع الأول: مراقبة اللجنة لعمليات التجميع والاتفاقات المبرمة بين شركات التأمين77
- أولاً: مراقبة اللجنة لعمليات التجميع-----78
- ثانياً: مراقبة اللجنة للاتفاقات-----79
- الفرع الثاني: تداخل الوظائف بين لجنة الإشراف على التأمينات ومجلس المنافسة 81
- المبحث الثاني: سلطة العقاب-----86
- المطلب الأول: أنواع العقوبات المطبقة من قبل لجنة الإشراف على التأمينات-----87

| | |
|-----|---|
| 87 | الفرع الأول: العقوبات المالية (الاقتصادية) |
| 88 | أولاً: اعتماد معيار الدينار لحساب قيمة الغرامة |
| 90 | ثانياً: اعتماد معيار رقم الأعمال لحساب قيمة الغرامة |
| 91 | ثانياً: اعتماد معيار رقم الأعمال لحساب قيمة الغرامة |
| 92 | الفرع الثاني: العقوبات غير المالية |
| 93 | المطلب الثاني: ضمانات ممارسة السلطة القمعية للجنة |
| 94 | الفرع الأول: الضمانات القانونية |
| 94 | أولاً: الضمانات الموضوعية |
| 96 | ثانياً: الضمانات الإجرائية |
| 104 | الفرع الثاني: الضمانات القضائية |
| 104 | أولاً: مدى إمكانية الطعن في قرارات اللجنة |
| 108 | ثانياً: كيفية الطعن في القرارات الصادرة عن لجنة الإشراف على التأمينات |
| 114 | ثالثاً: آثار الطعن في قرارات لجنة الإشراف على التأمينات |
| 121 | الخاتمة |
| 125 | المراجع |
| 137 | الفهرس |