



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة آكلي محند أولحاج بالبوية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات

مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر تخصص قانون أعمال

تحت إشراف الاستاذة

د/ والي نادية

من إعداد الطلبة

✓ بكري العياشي

✓ نوري عبد الرؤوف

أعضاء لجنة المناقشة

الاستاذة د/ عينوش عائشة..... رئيسا

الاستاذة د/ ربيع زهية..... ممتحنا

الاستاذة د/ والي نادية..... مشرفا

تاريخ المناقشة

2019/10/02

إهداء

الحمد لله الذي جعل لنا طريق العلم لنهتدي به في الظلمات
الحمد لله الذي تتم بنعمته الصالحات
نحمده حمدا كثيرا مباركا
إلي من أرضعتني حليب الحب والحنان إلى رمز المحبة وبلسم الشفاء
والدتي الحبيبة
إلى من حصد الأشواك ليمهد لي طريق العلم * والدي العزيز * رحمه
الله
إلى إخوتي و أخواتي
إلى أصدقائي
إلى زملائي و زميلاتي
إلى كل من وسعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي

نور عبد الرؤوف

إهداء

الحمد لله الذي جعل لنا طريق العلم لنهتدي به في الظلمات
الحمد لله الذي تتم بنعمته الصالحات
نحمده حمدا كثيرا مباركا
إلي من أرضعتني حليب الحب والحنان إلى رمز المحبة وبلسم الشفاء
والدتي الحبيبة
إلى من حصد الأشواك ليمهد لي طريق العلم * والدي العزيز * رحمه
الله
إلى إخوتي و أخواتي
إلى أصدقائي
إلى زملائي و زميلاتي
إلى كل من وسعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي

بكري العياشي

يواجه الناس أثناء مزاولتهم لنشاطاتهم في حياتهم اليومية إلى العديد من المخاطر التي تهدد أرواحهم وممتلكاتهم قد تؤثر سلبا عليهم ، و تجعلهم يعزفون عن مزاوله هذه الأنشطة ويترددون في القيام ببعض الاستثمارات، خاصة الكبرى منها خوفا من الخسارة التي قد تحل بهم. لذا فقد عمل الإنسان منذ القدم على محاولة تحقيق الشعور بالضمان والأمان الذي يسمح له بتنظيم وممارسة نشاطاته بكل حرية، دون التردد أو الخوف من المجهول، وبهذا ظهرت الحاجة إلى التأمين.

كان أول ظهور لهذه الحاجة في أوروبا، أواخر القرون الوسطى، حيث بدأ التأمين البحري بين الدول الواقعة على ضفتي البحر الأبيض المتوسط، وقد تبع التأمين البري التأمين البحري بعد مدة طويلة، إذا 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 كنيسة ثم انتشر التأمين ضد الحريق بعدها في كل من فرنسا ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية.⁽¹⁾

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

و نظرا لتعدد وظائف التأمين، أصبح واجبا على الدول بسط رقابتها وسيطرتها على هذا القطاع، وهذا من خلال سنها لقوانين وتنظيمات تنظم هذا الأخير.

⁽¹⁾ فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، 2009. ص 12.

أولت الجزائر كغيرها من دول العالم، اهتماما بالغا بقطاع التأمين، فبعد أن كان نظام التأمين الفرنسي هو السائد في هذا المجال نظام ، عمل المشرع الجزائري بعد الاستقلال على سن قواعد قانونية جزائرية تنظم نشاط التأمين، هذه القواعد عرفت تعديلات كثيرة اختلفت باختلاف المراحل التي مرّ بها النظام الاقتصادي للبلاد.

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

1- مرحلة احتكار الدولة لقطاع التأمين

2- مرحلة تحرير سوق لتأمينات.

وفي 09 أوت 1980 صدر قانون رقم 80-07⁽¹⁾ كأول قانون جزائري ينظم قطاع التأمين بصفة شاملة في ظل احتكار الدولة لهذا القطاع، حيث أنه تضمن جميع أنواع 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.

وعلى الرغم من تحرير معظم القطاعات إلا أن قطاع التأمينات لم يتم تحريره إلا سنة 1995 بموجب الأمر رقم 95-07⁽²⁾ والمتعلق بالتأمينات، حيث ألغت المادة 278 منه جميع الأحكام المخالفة لمضمونه لا سيما الأمر رقم 66-127 المتضمن إنشاء احتكار الدولة لعمليات التأمين.⁽³⁾

¹ القانون 80-07 المؤرخ في 09 اوت 1980 المتعلق بالتأمينات، ج.ر، العدد 33 اوت 1980

² الأمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات ، ج.ر العدد 13 المؤرخة في 08 مارس 1995

³ أمر رقم 66-129 ، مؤرخ في 27 مايو سنة 1966، ج.ر العدد 43 ، صادر في 31 مايو سنة 1966 (ملغى)

وبما أن قطاع التأمين قطاع حسّاس يقوم على أسس فنية دقيقة ونظرا 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 حفاظا على التوازن في السوق ولمقتضيات المصلحة العامة وهذا بممارستها لوظائف تنمّاشى واقتصاد السوق بعيدا عن الاحتكار وفي إطار النزاهة والشفافية التي تحددها السلطة العامة.

لذا نجد الكتاب الثالث من الأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات والذي تم عنونته بتنظيم ومراقبة نشاط التأمين، قد بيّن طرق وأهداف الدولة لرقابتها على نشاط التأمين، حيث نص على مراقبة الدولة لنشاط التأمين يمارس عن طريق إدارة الرقابة، المتمثلة في الوزير المكلف بالمالية الذي يتصرف بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات.

من خلال أحكام الباب الثالث من الأمر رقم 95-07 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.

ومن أجل دعم رقابة المتعاملين ونشاط التأمين فقد قامت الدولة بانتهاج سياسة جديدة لبسط رقابتها على قطاع التأمين وهذا ما تم تكريسه بموجب القانون رقم 06-04⁽¹⁾ المؤرخ في 20 فيفري 2006، المعدل و المتمم للأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 جانفي 1995 والمتعلق

⁽¹⁾ الأمر 04-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالتأمينات، ج. ر العدد 15 المؤرخة في 15 مارس 2006.

بالتأمينات، حيث تم بموجبه تأسيس لجنة الإشراف على التأمينات التي تتكفل بمهام رقابة مؤسسات التأمين، من شركات ووسطاء.⁽¹⁾

وهكذا يكون المشرع الجزائري قد سائر بإنشائه للجنة خاصة بضبط قطاع التأمينات كل من المشرع الفرنسي والمشرع المصري، اللذان سبقاه في هذه التجربة نظرا للخبرة التي اكتسبها من جراء تحرير سوق الخدمات، التي أصبحت شرطا ضروريا للانضمام للمنظمة العالمية للتجارة وبالتالي مواكبة الدول المتقدمة في هذا المجال.

أهمية الموضوع

إن دراسة موضوع لجنة الإشراف على التأمينات له أهمية بالغة الأثر في معرفة كيفية خضوع قطاع التأمينات للرقابة، كون أن قطاع التأمين له دور كبيرة في حماية وضمان حقوق الأشخاص والمؤسسات.

أسباب اختيار الموضوع

هناك مبررات موضوعية وأخرى شخصية.

- قلة البحوث المتخصصة في موضوع التأمينات وكيفية الإشراف عليها.
- يعد من الأبحاث الجديدة التي تدعو الحاجة إلى الكتابة فيها.
- الأسباب الشخصية التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع هو رغبتنا في إنشاء شركة تأمينات مستقبلا لذا وجب علينا البحث في هذا الموضوع حتى يتسنى لنا الخوض في المشروع و نحن على اطلاع بقطاع التأمين وكيفية خضوعه للرقابة.

⁽¹⁾ تنص المادة 26 من القانون رقم 06-04، المتعلق بالتأمينات، السالف الذكر، المعدل للمادة 209 من الأمر رقم 95-07، المتعلق بالتأمينات، السالف الذكر. على أن ((تنشأ لجن الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية، تمارس رقابة الدولة على نشاط التأمينات إعادة التأمين من طرف لجنة الإشراف على التأمينات))

أهداف الموضوع

يهدف نظام الرقابة على التأمين من طرف لجنة الإشراف على التأمينات إلى تنمية أسواق

التأمين ورفع كفاءاتها و فاعليتها من خلال:

* إنشاء إطار قانوني وفني سليم لتنمية صناعة التأمين أين تحرص جهات الرقابة على كفالة

احترامه و ضمان تنفيذه من قبل كل الناشطين في سوق التأمين .

* التحقق من كفاية الاحتياطات التي تقابل التزامات المؤمنين وتعهداتهم، مع التأكد من

وجودها، وسلامة السياسة الاستثمارية من حيث تحقيقها للضمان والعائد المناسب .

* مراقبة عمليات إبرام عقود التأمين وذلك من خلال مراقبة أسس حساب الأقساط وشروط

وثائق التأمين، مما لا يؤدي إلى المغالاة في تحديد الأقساط أو التعسف في تحديد الشروط وهو

ما يحول أساسا دون المنافسة الضارة بين المؤمنين.

فإذا كان المشرع الجزائري يقصد من خلال إحداثه للجنة الإشراف على التأمينات وضع

سلطة إدارية مستقلة، فيألى أي مدى تعتبر اللجنة مستقلة في ممارسة دورها الرقابي على

قطاع التأمين وضبطه ؟

هذا ما سنحاول الإجابة عنه في بحثنا هذا من خلال إبراز التكييف القانوني للجنة (الفصل

الأول)، و كذا تبيان سلطات اللجنة في ضبط قطاع التأمينات (الفصل الثاني).

عند الاطلاع على النصوص القانونية التي تنظم سلطات الضبط الاقتصادي نجد أن المشرع لم يمنح تعريف صريح لهاته السلطات و التي تعد لجنة الإشراف على التأمينات واحدة منها كون أن هذه الأخيرة تعتبر من بين السلطات الإدارية المستقلة و هي بمثابة سلطة مكلفة بضبط قطاع التأمين ، فهي لا تكتفي بالتسيير وإنما تتولى رقابة أنشطة التأمين ، و حتى يتسنى لها ضبط قطاع التأمينات منحت لها عدة اختصاصات كانت تعود للسلطة التنفيذية سابقا ، وهي حديثة في المنظومة الجزائرية، التي تسمح للقضاء الجزائري التعرض إليها من حيث طبيعتها القانونية، و التي سنحاول إثباتها من خلال هذا الفصل فإذا كانت لجنة الإشراف على التأمينات سلطة إدارية (مبحث أول) فما مدى استقلاليتها عن السلطة التنفيذية ؟ (مبحث ثاني).

المبحث الأول

الطابع الإداري للجنة الإشراف على التأمينات

تعتبر لجنة الإشراف على التأمينات لجنة مستخلفة للسلطة التنفيذية كغيرها من السلطات الإدارية المستقلة لكن في مجال اختصاصها و الذي هو قطاع التأمينات حيث حدث نقل لمراكز ممارسة السلطة⁽¹⁾ مما منح للجنة طابعا سلطويا يتجلى في عدة مظاهر على الرغم من عدم النص الصريح عليه من قبل المشرع (مطلب أول) .

لهذا حول للجنة الإشراف على التأمينات مهمة ضبط قطاع التأمين بعد أن أثبتت السلطة التنفيذية عجزها عن ذلك حيث أصبحت لجنة الإشراف على التأمينات هي التي تتولى رقابة إدارة قطاع التأمين بدلا من الوزير المكلف بالمالية و هذا ما يبين الطابع الإداري لهاته اللجنة (مطلب ثاني) .

المطلب الأول

مظاهر الطابع السلطوي للجنة الإشراف على التأمينات

الطابع السلطوي للجنة الإشراف على التأمينات يظهر من خلال اعتراف المشرع بسلطة اتخاذ القرارات فهي ليست مجرد هيئة استشارية تكفي بإبداء الآراء (فرع أول). كما يظهر طابعها السلطوي أيضا في كون القرارات التي تتخذها تتدرج في الأصل ضمن صلاحيات السلطة التنفيذية ممثل في الوزير المكلف بالمالية (فرع ثاني) .

⁽¹⁾ نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة، آلية الانتقال من الدولة المتدخلية إلى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قاعة المحاضرات أبو داو أيام 23 و 24 ماي 2007 ص 19 .

الفرع الأول: الاعتراف للجنة الإشراف على التأمينات بسلطة اتخاذ القرارات

يتجسد الطابع السلطوي لهيئة ما من خلال تمتعها بسلطة اتخاذ القرارات ولا نقصد في ذلك لجنة الإشراف على التأمينات في اتخاذ قرارات السلطة بمفهومها التقليدي (التنفيذية ، القضائية ، التشريعية) ، بل هي سلطة بمفهوم إعطاء هذه الهيئات القدرة على اتخاذ القرارات التي تمكنها من مباشرة الاختصاصات التي استحدثت لأجلها⁽¹⁾، حيث تتمتع هذه القرارات بسلطة تنفيذها و يمكن الطعن فيها لتجاوز السلطة.

على الرغم من أن المشرع لم يطلق لفظ سلطة صراحة على لجنة الإشراف على التأمينات و إنما اكتفى بإعطائها وصف لجنة إلا أنه اعترف لها ضمناً بالطابع السلطوي من خلال الإقرار لها بسلطة اتخاذ قرارات ذات طابع تنفيذي و تمس بالمراكز والأوضاع القانونية.⁽²⁾

لا يقتصر دور لجنة الإشراف على التأمينات على إبداء الآراء والملاحظات و تقديم النصائح و الإرشادات في مجال التأمين كما هو الحال للمجلس الوطني للتأمين الذي يعتبر جهازاً استشارياً⁽³⁾ و إنما للجنة الإشراف على التأمينات سلطة اتخاذ القرارات. و قد منحت هذه السلطة لتتمكن من تحقيق الأهداف التي وضعت لأجلها، و المتمثلة في السهر على احترام شركات ووسطاء التأمين المعتمدين للأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالتأمين و إعادة التأمين ، كما أن القرارات التي تصدرها لجنة الإشراف على التأمينات هي قرارات بآتم معنى الكلمة أي أنها قرارات تجمع بين الصفة التنفيذية و المساس بالمراكز القانونية.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، يومي 13 و 14 نوفمبر 2012، ص 06.

⁽²⁾ فارح عائشة، ضبط نشاط التأمين في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم و السياسية، 2017، ص 16 .

⁽³⁾ المادة 274 من الأمر رقم 95-07، المتعلق بالتأمينات، السالف الذكر، المعدل والمتمم .

⁽⁴⁾ فارح عائشة، مرجع سابق، ص 16.

أطلق المشرع صراحة لفظ قرار على ما تصدره اللجنة ، حيث نصت الفقرة الخامسة من نص المادة 209 مكرر 02 من قانون التأمين ((تتخذ اللجنة قراراتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين)) و كذا ضمن الفقرة الأخيرة من المادة 213 التي تنص على أنه ((... تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة)) ، فلو كانت لجنة الإشراف على التأمينات مجرد هيئة استشارية لعبر المشرع عن أعمالها بمصطلح غير مصطلح القرارات كأن ينص على إبدائها لآراء و اقتراحات أو رغبات أو استعلامات أو غيرها من الأعمال التي تتعدم فيها صفة القرار الإداري كما فعل مع المجلس الوطني للتأمينات و المكتب المتخصص في التعريفات اللذان يعتبران من الهيئات الاستشارية في مجال التأمين.

من خلال المقارنة بين لجنة الإشراف على التأمينات و المجلس الوطني للتأمين فإنه يظهر لنا الفرق الشاسع بين التصرفات التي تصدرها والتي أطلق عليها المشرع صراحة لفظ القرارات و التصرفات الصادرة عن الهيئة الاستشارية، والتي حصرها المشرع في الآراء و التوصيات والاقتراحات، فلو أن المشرع قصد من خلال إنشائه للجنة الإشراف على التأمينات هو إحداث هيئة استشارية لكان منحها صفة إبداء آراء أو اقتراحات أو توصيات كما فعل مع المجلس الوطني للتأمينات باعتباره من الأجهزة الاستشارية في قطاع التأمين. (1)

الفرع الثاني: انتقال صلاحيات الوزير المكلف بالمالية إلى لجنة الإشراف على التأمينات.

تتخذ لجنة الإشراف على التأمينات قرارات تعود في الأصل إلى الوزير المكلف بالمالية، هذا ما تم 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

(1) المرجع نفسه، ص 18 .

فبعد أن كانت المادة 209 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات تنص على أن الوزير المكلف بالمالية هو الذي يمارس الرقابة على التأمينات. تم تعديل هذه المادة بموجب المادة 26 من القانون رقم 06-04 السالف الذكر، حيث أصبحت تنص على أنه تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة على نشاط التأمين لدى وزارة المالية .

وبعد أن كان من واجبات الوزير المكلف بالمالية أن يسهر على احترام شركات التأمين والوسطاء المعتمدين للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين ، وكذا التأكد من أن هذه الشركات مازالت قادرة على الوفاء بالالتزامات التي تعاقبت عليها تجاه المؤمن لهم حسب نص المادة 210 من الأمر رقم 95-07⁽¹⁾ تم نقل هذه الواجبات إلى لجنة الإشراف على التأمينات التي أصبحت بموجب نفس نص المادة السالفة الذكر و التي تم تعديلها إلى المادة 28 من الأمر 06-04⁽²⁾ 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 أو إعادة التأمين.

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.⁽³⁾

إضافة إلى أن اللجنة تمارس صلاحيات تعود في الأصل إلى السلطة التنفيذية، فإن المشرع قد خوّل لها 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

⁽¹⁾ المادة 210 من الأمر 95-07، المتعلق بالتأمينات، مرجع سابق .

⁽²⁾ تم تعديل المادة 210 من الأمر رقم 95-07، السالف الذكر، بموجب نص المادة 28 من القانون رقم 06-04، المتعلق بالتأمينات، السالف الذكر .

⁽³⁾ الفقرة الخامسة من المادة 212 من الأمر رقم 95-07، المتعلق بالتأمينات، السالف الذكر .

وضعتها يتم بناء على طلب من إدارة الرقابة المتمثلة في وزير المالية، أصبح من مهام لجنة الإشراف على التأمينات تعيين هذا المتصرف،⁽¹⁾ وبالتالي فهي تمارس في هذه الحالة صلاحيات كانت تعود في الأصل إلى السلطة القضائية.

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 بالنسبة لمجلس المنافسة بموجب المادة 23 من قانون المنافسة ، أما بالنسبة للسلطات الأخرى فهو لم يضيف عليها الطابع الإداري صراحة ضمن النصوص المنظمة لها كلجنة مراقبة الكهرباء والغاز، ولكن يمكن استخلاص هذا الأخير ضمناً من خلال الأحكام المنظمة لهذه السلطات .

بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، فإن المادة 209 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات بعد تعديلها قد نصت على أنه " تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية "، فمماذا 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 يمكن استخلاصه من خلال دراسة النصوص المنظمة للجنة الإشراف على التأمينات⁽²⁾. فالطابع الإداري للجنة

⁽¹⁾ تنص المادة 213 من نفس المرجع، المعدلة بموجب نص المادة 31 من القانون رقم 06-04 المتعلق بالتأمينات، السالف الذكر، 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))

⁽²⁾ فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مرجع سابق، ص 25.

يبرز سواء من الناحية العضوية (الفرع الأول) ، أو من الناحية الوظيفية الموضوعية بالنظر إلى القرارات الصادرة عنها (الفرع الثاني)

الفرع الأول: صور الطابع الإداري للجنة من الناحية العضوية

أما فيما يتعلّق بتمتّع لجنة الإشراف على التأمينات بالطابع الإداري، فنص المادة 209 من قانون التأمينات المؤسس لها جاء غامضاً، أي لم يتمّ النص على كونها سلطة إدارية، وعليه غياب التكليف القانوني الصريح لها. في هذا الشأن يمكن الاستعانة بموقف الفقه الجزائري الذي يقرّ بأنه الأساس لوضع تكليف قانوني صحيح لهيئة ما حول ما إذا كانت سلطة إدارية مستقلة هو النظر إلى طبيعة القرارات الصادرة عنها ومدى خضوعها لاختصاص القضاء الإداري فيما يتعلّق بطبيعة المنازعات المتعلقة بهذه الهيئات الإدارية المستقلة و إذا أردنا أن نطبّق هذا الرأي على لجنة الإشراف على التأمينات فنجد بالفعل أنه يمكن تطبيق الطابع الإداري عليها (1) والذي يظهر في:

أولاً: اتخاذ القرارات.

تؤكد المادة 209 مكرّر 2 المدرجة بموجب تعديل قانون التأمينات صراحة على أن لجنة الإشراف على التأمينات يمكن أن تتخذ قرارات حيث تنص الفقرة الثانية منها على: ((تتخذ اللجنة قراراتها بالأغلبية))

كما أن المادة 213 المعدلة تنص أيضاً على إمكانية لجوء لجنة الإشراف على التأمينات إلى اتخاذ قرارات بتقليص نشاط فرع أو عدّة فروع للتأمين، أو تقليص أو منع حرية التصرف في كل أو جزء من عناصر أصول الشركة، وكذا بتعيين متصرف مؤقت يحل مكان هيئات تسيير الشركة قصد الحفاظ على أملاك الشركة وتصحيح وضعيتها، وهذا كلّه إذا تبين للجنة أن ذلك

(1) أرزبل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قاعة المحاضرات ابوداو، أيام 23 و 24 ماي 2007، ص 109.

يخل بمصالح المؤمن لهم كما أن هذه اللجنة يمكن أن تلجأ إلى تطبيق عقوبات على شركات التأمين و إعادة التأمين تتمثل إما في عقوبة مالية أو الإنذار أو التوبيخ، أو خيار إيقاف مؤقت لواحد أو أكثر من المسيرين بتعيين أو دون تعيين وكيل متصرف مؤقت فاتخاذ هذا النوع من القرارات يؤكد على وجود الطابع الإداري في لجنة الإشراف على التأمينات، خاصة وأنه قبل تعديل قانون التأمينات كانت هذه الصلاحيات من اختصاص الوزير المكلف بالمالية لوحده (1)

ثانيا : الخضوع للقضاء الإداري.

تنص الفقرة الثالثة من المادة 213 المعدلة على: « ... تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة ». يتأكد من هذه المادة أن قرارات لجنة الإشراف على التأمينات تخص الطعن أمام السلطة القضائية الإدارية في الجزائر والمتمثلة في مجلس الدولة، وبالتالي تحقق معيار خضوع اللجنة لرقابة القضاء الإداري وهذا على غرار سلطات الضبط الأخرى المتمثلة في مجلس المنافسة واللجنة المصرفية. لكن يثار إشكال في هذه المادة أنها اكتفت بإعطاء حق الطعن في قرارات اللجنة في حالة واحدة فقط هي تعيين متصرف مؤقت عندما تلاحظ اللجنة خللاً مالياً في شركة التأمين أو إعادة التأمين دون الحالات الأخرى، وعليه فهذا يُعتبر نوعاً من التعسف إذ أن شركات التأمين أو إعادة التأمين قد تتعرض لتقليص نشاطها، أو تُمنع من التصرف في أموالها دون أن يكون لها الحق في الطعن في ذلك. أضف على ذلك أنه تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال المعروفة في القانون الإداري فإنه من المفروض أن السلطة التي تمنح رخصة أو اعتماداً لممارسة نشاط ما ، هي التي لها صلاحية سحب ممارسة ذلك النشاط، لكن الذي نلاحظه في المادة المذكورة أعلاه أن اللجنة يمكن أن تقلص من نشاط شركات التأمين أو إعادة التأمين أو تمنعها من حرية

(1) أرزيل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، مرجع سابق، ص.ص 109 - 110.

التصرف في أموالها الذي يعتبر تدخلاً في صلاحيات الوزير المكلف بالمالية الذي له حق سحب النشاط من هذه الشركة. وعليه نتساءل حول مشروعية هذه الصلاحية التي حوّلت للجنة (1)

الفرع الثاني: مظاهر الطابع الإداري للجنة من الناحية الوظيفية.

يظهر 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 في الأصل إلى السلطة التنفيذية:

إن السلطات المخولة للجنة الإشراف على التأمينات، والتي تعود في الأصل إلى الوزير المكلف بالمالية حسب الأمر رقم 07-95 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 والمتمثلة في تعيين المتصرف المؤقت الذي يحل محل الهيئات المسيرة للشركة قصد الحفاظ على ذمة الشركة وتصحيح 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 قرارات (2)، 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 المركز القانوني للمعني بالقرار (3)، بالمطابقة بين تعريف القرار، و ما تصدره اللجنة نخلص إلى أن لجنة الإشراف على التأمينات سلطة إدارية.

(1) أرزبل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، مرجع سابق، ص 109.

(2) المادة 209 مكرر 2 من الأمر رقم 07_95 المتعلق بالتأمينات، المعدل و المتمم، السالف الذكر.

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

ثانيا: تمتع امتيازات لجنة الإشراف على التأمينات بامتيازات السلطة العامة.

بالرجوع إلى الوظائف المنوطة بالسلطات الإدارية المستقلة، نجد أنها تهدف إلى السهر على تطبيق واحترام القانون والتنظيمات كل في مجال الاختصاص المخول لها.

نفس الأمر نجده بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، فمن خلال نص الأمر رقم 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 ولا زالت قادرة على الوفاء، وكذا التحقق من المعلومات حول مصدر الأموال المستخدمة في إنشاء أو زيادة رأسمال شركة التأمين أو إعادة التأمين⁽¹⁾ وهذا 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 والاجتماعي.⁽²⁾

بصيغة أخرى فإن لجنة الإشراف على التأمينات قد وضعت للسهر على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المحدد لها، فهي إذا مكلفة بمهام تعود أصلا للسلطة العامة، فكونها مكلفة بحماية مصالح المؤمنين والمستفيدين من عقود التأمين، عن طريق السهر على ضبط عمليات التأمين يستوجب منحها مجموعة من الامتيازات التي تمنح عادة للإدارة التقليدية لتمكينها من أداء مهام المرفق العام.⁽³⁾

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

⁽¹⁾ المادة 210 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم، السالف الذكر.

⁽²⁾ نفس المرجع، المادة 209.

⁽³⁾ فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، ص.ص. 74 - 75

الإدارية التي تتمتع بسلطة توقيع العقوبات تمارس امتيازات السلطة العامة وتعمل في إطار هذه الامتيازات.⁽¹⁾

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 إلى استعمال امتيازات السلطة العامة، ومن هنا يبرز الطابع الإداري للجنة الإشراف على التأمينات.⁽²⁾

نخلص إذن إلى أن لجنة الإشراف على التأمينات تعتبر هيئة إدارية في عداد إدارات الدولة ، لكن عدم خضوعها للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية ولا للسلطة التنفيذية مع خضوعها لرقابة القضاء 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

إن المفهوم القانوني لعبارة الاستقلالية هو عدم خضوع هذه الهيئات لرقابة سَلْمِيَّة و لا لرقابة وصائية، سواء كانت تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعدّ بمثابة معيار أو عامل فعّال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية⁽³⁾

⁽¹⁾ عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، قاعة المحاضرات أبوداو، أيام 23 - 24 ماي 2007، ص 39

⁽²⁾ فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مرجع سابق، ص 75.

⁽³⁾ راشدي سعيدة ، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، قاعة المحاضرات أبوداو، أيام 23 - 24 ماي 2007 ص 410

فيما يخص استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات، نجد النص القانوني غير صريح في هذا الشأن، وعليه فيمكن الاستعانة بمعايير استقلالية السلطات الإدارية المستقلة بشكل عام والتي تعتمد حسب البعض على عدم الخضوع لأيّة رقابة وصائية كانت أو إدارية مع عدم تلقّيها أيّة تعليمة أو وصاية من أيّة جهة ، أما البعض الآخر فيرى عدم الخضوع لأيّة رقابة سلمية كانت أو وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، كون الشخصية المعنوية لا يمكن اعتبارها معيار فعالاً لتحديد درجة الاستقلالية (1) ، فهذا المعنى فاستقلالية لجنة الإشراف على التأمينات تتم النظر إلى عملها دون الخضوع إلى السلطة الإدارية التقليدية (أي السلطة التنفيذية)، وتتجسد هذه الاستقلالية في الجانب العضوي (مطلب أول) و الجانب الوظيفي (مطلب ثاني) .

المطلب الأول

استقلالية اللجنة من الجانب العضوي

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 ووظائفهم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تشكيلة اللجنة

تتكون لجنة الإشراف على التأمينات من خمسة أعضاء من بينهم الرئيس، يختارون لكفاءتهم لا سيما في مجال التأمين، القانون والمالية (2) ، 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

(1) أرزيل الكاهنة، المرجع السابق، ص. ص 110 - 111

(2) المادة 209 مكرر من الأمر رقم 07-95، المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، السالف الذكر.

قاضيين ، ممثل عن الوزير المكلف بالمالية ، وخبير في ميدان التأمينات ، مما يجعل صفاتهم ومراكزهم القانونية مختلفة (ثانياً).

و قد نصت المادة 209 مكرر على أن لجنة الإشراف على التأمينات تتكون من خمسة أعضاء من بينهم الرئيس، وتضيف المادة 209 مكرر 01 أن رئيس اللجنة يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، وأن وظيفته هذه تتنافى مع كل العهد الانتخابية أو الوظائف الحكومية. أما بالنسبة لأعضاء اللجنة الآخرون فهم محددون في المادة 209 مكرر 02 وهم: قاضيين تقترحهما المحكمة العليا، ممثل عن الوزير المكلف بالمالية، خبير في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية، وهم أيضا يعينون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية⁽¹⁾. وقد تم تعديل هذه المادة بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2008⁽²⁾ بإضافة فقرة وهي: « يستفيد أعضاء اللجنة من تعويضات تحدد قيمتها بموجب التنظيم وفيما يخص التنظيمات المرتبطة بهذه المواد فقد صدر مرسومين رئاسيين مؤرخين في يناير 2008⁽³⁾ بتعيين رئيس لجنة الإشراف على التأمينات، وتعيين أعضاء لجنة الإشراف على التأمينات، أما بالنسبة لمسألة التعويضات الممنوحة لأعضاء اللجنة فقد صدر مرسوم تنفيذي رقم 09-233⁽⁴⁾ مؤرخ في 14 جويلية 2009 يحدد مبلغ التعويض الممنوح لأعضاء اللجنة

⁽¹⁾ حيتالة معمر ، لجنة الإشراف على التأمينات، مجلة أنسنة للدراسات الجامعية، جامعة عبد الحميد بن باديس، العدد السادس، مستغانم، 2012، ص 211

⁽²⁾ المادة 58 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 المعدلة للمادة 209 من الأمر 95-07، المتعلق بالتأمينات السالف الذكر، ج.ر، العدد 42 ليوم 27 يوليو سنة 2008، ص 15.

⁽³⁾ المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2 يناير سنة 2008 المتضمن تعيين رئيس لجنة الإشراف على التأمينات، والمرسوم الرئاسي المؤرخ في 2 يناير سنة 2008 المتضمن تحديد قائمة أعضاء لجنة الإشراف على التأمينات، ج.ر. العدد 4 ليوم 27 يناير سنة 2008، ص 19

⁽⁴⁾ مرسوم تنفيذي رقم 09-233 مؤرخ في 14 جويلية 2009 يحدد مبلغ التعويض الممنوح لأعضاء اللجنة، ج.ر، العدد 41 ليوم 15 يوليو لسنة 2009.

أولاً: تعدد أعضاء اللجنة

يعتبر تعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية 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 إنشائها⁽¹⁾ والتي من بينها لجنة الإشراف على التأمينات، فعدد الأعضاء يختلف من سلطة ضبط إلى أخرى، حيث يتراوح ما بين أربعة أعضاء، إلى تسعة أعضاء .

و بالرجوع إلى قانون التأمين الفرنسي رقم 89-1014 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 الذي تم بموجب نص المادة 31 منه 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 بناء 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.⁽²⁾

ثانياً: اختلاف صفة ومراكز أعضاء اللجنة

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⁽³⁾ وقد وضع المشرع الجزائري معايير يتم على أساسها اختيار أعضاء سلطات الضبط المستقلة ، هذه المعايير تحدد الصفات والمراكز القانونية للأعضاء.

⁽¹⁾ فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص 78.

⁽²⁾ فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، ص 79.

⁽³⁾ فارح عائشة، ضبط نشاط التأمين في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، مرجع سابق، ص 32.

فبالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، فالمشروع الجزائري بالإضافة إلى تحديد كيفية اختيار أعضائها والجهة المخول لها ذلك، حدد معايير اختيار هؤلاء الأعضاء. فكل أعضاء اللجنة يتم اختيارهم لكفاءتهم لا سيما في مجال التأمين والقانون والمالية، وأكثر من ذلك فقد جعل عضوان منها بصفة قضاة أو مستشارين تقترحهما المحكمة العليا، إذ تتكون اللجنة بالإضافة إلى رئيسها من :

- قاضيين (02) تقترحهما المحكمة العليا.
- ممثل (01) عن الوزير المكلف بالمالية.
- خبير (01) في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية.⁽¹⁾

من هذا التشكيل نجد أن الطابع القضائي يغلب على تشكيلة لجنة الإشراف على التأمينات ، 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 بعدما صدر بالجريدة الرسمية بتاريخ 13 ديسمبر 2018، مرسوم تعيين أعضاء مجلس المنافسة المقترحين من المجلس الأعلى للسلطة القضائية والسلطات الحكومية المعنية. حيث تضمنت التشكيلة أعضاء مقترحوون لمدة خمس سنوات منهم عضوان من القضاة وأربعة أعضاء من ذوي الاختصاصات في الميدان الاقتصادي أو المنافسة، و عضوان من ذوي الاختصاصات في المجال القانوني ، وثلاثة أعضاء يزاولون أو سبق لهم أن زاولوا نشاطهم في قطاعات الإنتاج أو التوزيع أو الخدمات. وعضو واحد من ذوي الاختصاص في ميدان حماية المستهلك أي بمجموع (12 عضوا).

كما تتكون لجنة الإشراف على التأمينات من خبير واحد في ميدان التأمينات وهذا أمر غير كاف نظرا لأهمية نشاط التأمين ودقته ، إذ كان يستحسن أن تتكون اللجنة من عدة خبراء وهو

⁽¹⁾ المادة 209 مكرر 02 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، السالف الذكر .

ما من شأنه أن يجعل اللجنة تلعب دورها على أحسن وجه في 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 مجلس المنافسة، اللجنة المصرفية ولجنة البورصة أن لا يكون هناك ممثل عن السلطة التنفيذية⁽¹⁾، وهذا ما يمس باستقلاليتها من الناحية العضوية نظرا لتدخل السلطة التنفيذية في التركيبة.

الفرع الثاني: طريقة تعيين و طبيعة عهدة أعضاء اللجنة

تعد لجنة الإشراف على التأمين كسلطة ضبط اقتصادي، جميع أعضاء هذه اللجنة ومن بينهم الرئيس يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾ و النص لم يذكر مدة التعيين و لا إمكانية التجديد مثلما نجدها في بعض النصوص الأخرى كما هو الحال لمجلس النقد والقرض ومجلس المنافسة، و هذا ما يعطي أو يضيء صفة الاستقلالية على هذا العضو، من خلال تعيين الأعضاء خاصة الممثل عن الوزير المكلف بالمالية و كذلك الخبير و كذا بالنسبة لإنهاء مهام الرئيس تكون بنفس الطريقة التي تم بها التعيين . نلاحظ إنفراد السلطة التنفيذية بمهمة التعيين و هذا يؤدي إلى التقليل من الاستقلالية الممنوحة للهيئات الإدارية أو الحد منها⁽³⁾

إذا كان اختلاف الأعضاء المشكلين للجنة الإشراف على التأمينات في صفاتهم ومراكزهم مظهر يدعم ويضمن استقلالية اللجنة، حيث يؤدي إلى شفافية العمليات، فانتماء أعضاء اللجنة إلى سلك واحد أمر يمس بحيادهم و بالتالي يمس باستقلالية اللجنة، وعليه فإن فكرة تعدد الجهات المتدخلة في اختيار الأعضاء (أولا) ومدى تكريس عهدة يمارسون خلالها وظائفهم

⁽¹⁾ أرزبل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في الإشراف على السوق، مرجع سابق، ص 114.

⁽²⁾ المادة 209 مكرر 01 من الأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، السالف الذكر، المعدل والمتمم بموجب الأمر 06-04، السالف الذكر.

⁽³⁾ أوديع نادية، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين، لجنة الإشراف على التأمين، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط

المستقلة، جامعة بجاية، 23 و 24 ماي 2007، ص 124.

(ثانيا) 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 المجمعي لتشكيلها، إلا أنها تختلف فيما بينها من حيث طريقة تعيين أعضائها، فأحيانا نجد من جهة واحدة تتمتع بسلطة تعيين مجموع أعضاء سلطة ضبط واحدة، وأحيانا 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 والاتصالات الالكترونية إلى رئيس الجمهورية دون تدخل أي جهة أخرى.

فعلى سبيل المثال كل أعضاء مجلس النقد والقرض 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⁽¹⁾ ، كما أن القائمة الاسمية لأعضاء اللجنة تحدد بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية⁽²⁾ وكما سبق ذكره فإن اللجنة تتكون من:

- قاضيين (02) تقترحها المحكمة العليا.

(1) مرسوم رئاسي مؤرخ في 2 يناير سنة 2008، يتضمن تعيين رئيس لجنة الإشراف على التأمينات، مرجع سابق .

(2) مرسوم رئاسي مؤرخ في 2 يناير سنة 2008، يتضمن تحديد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة الإشراف على التأمينات، مرجع سابق.

- 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.
- ومن هذا لا بد من ضرورة تقسيم سلطة تعيين أعضاء لجنة الإشراف على التأمينات بين السلطات الثلاث لضمان استقلاليتها.

ثانياً: القواعد المتعلقة بعهدة أعضاء اللجنة

يقصد بالعهد المدة القانونية المخولة للأعضاء لممارسة مهامهم خلالها، حيث لا يمكن عزلهم أو وقفهم أو تسريحهم خلالها إلا في حالة ارتكابهم لخطأ جسيم، وهذا ضماناً لاستقلاليتهم وعدم وقوعهم تحت أي ضغط أو تأثير من طرف السلطة التي تملك حق تعيينهم أو فصلهم.⁽¹⁾

هذه الضمانة كرسها المشرع الجزائري أول مرة عند إنشائه للمجلس الأعلى للإعلام، الذي نصت المادة 73 منه على تعيين أعضائه لمدة 6 سنوات غير قابلة للإبطال ولا للتجديد، ثم تم بموجب قانون النقد والقرض المؤرخ في 18-04-1990 تكريس عهدة قدرها 6 سنوات بالنسبة لمحافظ البنك و 5 سنوات للنواب المحافظ⁽²⁾ حيث يمكن تجديد هذه العهدة مرة واحدة كما أن إقالة المعنيين بها لا يتم سوى في حالة العجز الصحي المثبت قانوناً، أو الخطأ الفادح بموجب

(1) فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص 89.

(2) المادة 22 من القانون رقم 90-10 المؤرخ في 18-04-1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر العدد 16، صادر في 18 أبريل سنة 1990. (ملغى)

مرسوم يصدره رئيس الجمهورية، وقد تم إلغاء هذه العهدة بموجب الأمر 01-01 الذي ألغى المادة 22 من القانون القديم رقم 90-10، وبذلك لم يعد لا محافظ البنك ولا نوابه يتمتعون بضمانة العهدة.

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

كما نصت المادة 25 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة⁽¹⁾ 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.

يختلف الأمر بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، حيث صدرت الأحكام المتعلقة بها مخالفة لما سبق ذكره، في الفقرة الأولى من المادة 209 مكرر 01 من قانون التأمينات على أنه يعين رئيس لجنة الإشراف على التأمينات بناء 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 بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، فالمرشح إذن لم ينص على عهدة يمارس خلالها رئيس اللجنة وأعضاؤها مهامهم، فرئيس الجمهورية له السلطة التقديرية في تعيينهم وإنهاء مهامهم.

فالاستقلالية العضوية تقتضي إن يكون أعضاء الهيئات المستقلة المختلفة معينين بموجب أسلوب تعيين لا يترك المجال مفتوحا لأي جهة أو سلطة كانت، بإقالتهم أو عزلهم من وظائفهم ما دامت لا توجد أسباب تبرر ذلك أو حالات استثنائية تتطلب ذلك، هذا من جهة وأن تمدد مدة

⁽¹⁾ أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 43، صادر في 20 يوليو سنة 2003، معدل ومتمم

صلاحيتهم لمدة كافية تسمح لهم من خلالها بأداء مهامهم من جهة ثانية، وكل ما يخالف ذلك هو انتقاص فعلي للاستقلالية وتحديد لها.⁽¹⁾

في الأخير نخلص إلى 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 بمحدودية الاستقلالية العضوية للجنة الإشراف على التأمينات، عكس مثيلتها في القانون الفرنسي أين تم تكريس كل الضمانات لتجسيد هذه الاستقلالية، حيث يتم تعيين رئيس لجنة الرقابة على التأمينات الفرنسية وكذا أعضائها لعهدة قدرها 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.⁽²⁾

المطلب الثاني

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

⁽¹⁾ حسين نواره، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، الملتقى الوطني للسلطات الإدارية المستقلة، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007، ص 76.

⁽²⁾ فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص 92.

الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية للجنة الإشراف على التأمينات

لا تتلقى اللجنة عند أدائها لمهامها أي تعليمات ومناشير 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 لأية سلطة

يقوم تنظيم الإدارة العامة على عدة عناصر مهمة تتمثل في:

- 1- الأجهزة الإدارية المركزية: أو ما يسمى "بالإدارة المركزية مقرها العاصمة وهي أجهزة تابعة لشخص الدولة ولا يتمتع أي منها بشخصية معنوية مستقلة.
- 2- الإدارة اللامركزية الإقليمية: أو ما يعرف بالإدارة اللامركزية" وهي لا مركزية تقوم على أسس إقليمية، ولذلك سميت "باللامركزية الإقليمية" مثل البلدية والولاية.
- 3- الإدارة اللامركزية المرفقية: و هي عبارة عن إدارة لا مركزية أيضا لكن ليست إقليمية ، إنما تقوم على أساس مرفقي تقوم على إدارة مرفق معين.⁽¹⁾

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 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.

⁽¹⁾ صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة، الطبعة الأولى، بيروت، 1983، ص45.

السلطة الرئاسية هي مجموعة من الاختصاصات يباشرها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه وتجعل هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع. وهي توجد بقوة القانون ودون حاجة إلى نص يقرّها، 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 أعمالاً مادية إيجابية أو سلبية، ثم يمارسها بعد الوزير كل رئيس على مرؤوسيه وهكذا حتى نصل إلى أدنى المستويات.⁽¹⁾ إذا كانت السلطة الرئاسية توجد بقوة القانون و لا تحتاج إلى نص يقرّها، فإن إقصاء هذه الأخيرة يكون منطقياً بموجب نصوص قانونية تنص على ذلك. وبما أن لجنة الإشراف على التأمينات سلطة من سلطات الضبط الاقتصادي وضعها المشرع الجزائري 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 مرؤوسيه داخل الإدارة المركزية وإلا تحولت هذه الهيئات إلى مجرد فروع للحكومة وهذا ما يتنافى واستقلاليته.⁽²⁾ 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 ولا تدخل في إطار اللامركزية.

⁽¹⁾ صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 75.

⁽²⁾ فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص 95.

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 يقرها، 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 والاتصالات الالكترونية وكذا لجنة تنظيم ومراقبة أعمال البورصة.⁽¹⁾

ثانيا: عدم قابلية قرارات اللجنة للإلغاء أو التعديل.

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

فتتخذ اللجنة في هذا الإطار قرارات، وتصدر 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 قانوني، 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.

⁽¹⁾ فارح عائشة، ضبط نشاط التأمين في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، مرجع سابق، ص. ص 39-40.

إنّ 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 تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع.⁽¹⁾ فتدخل السلطة التنفيذية في نشاط المجلس يكون من خلال تعديل الوزير لقرار المجلس القاضي برفض التجميع.

نخلص إذا إلى أن عدم تدخل السلطة التنفيذية من أجل تعديل القرارات الصادرة عن لجنة الإشراف على التأمينات يعتبر تجسيدا لاستقلاليتها الوظيفية، وهو 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. نص المشرع صراحة على قيام لجنة تنظيم عمليات البورصة بإعداد تقرير سنوي و إرساله إلى الحكومة.

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

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 ووضعية مراقبة البنوك والمؤسسات المالية، وذلك بصورة دورية إلى

⁽¹⁾ المادة 21 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، السالف الذكر.

رئيس الجمهورية.⁽¹⁾ فصحیح أن إعداد التقارير السنوية يهدف إلى متابعة الدولة ومراقبتها لمدى قيام سلطات الضبط بالمهام المخولة لها، إلا أن هذا لا يمنع من تكيفها كعامل يمس باستقلالية سلطات الضبط لما يترتب عنها من جعل سلطات الضبط في تبعية دائمة للسلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: محدودية الاستقلالية الوظيفية للجنة

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

أولاً: الوسائل المالية والبشرية للجنة.

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

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،⁽²⁾ 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

⁽¹⁾ دموش حكيمة، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفياً، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قاعة المحاضرات أبو داو، أيام 23 و 24 مايو 2007، ص 90.

⁽²⁾ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة و إشكالية الاستقلالية، الملتقى الوطني للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 54

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، لأن المشرع لم ينص أبدا على أنها تتمتع باستقلال مالي، كما أنه لم ينص على مصادر أخرى تحصل 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 استقلاليتها.⁽¹⁾ فاللجنة لا تتمتع بنفس الاستقلال المالي مع سلطات الضبط الأخرى التي اعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية، كلجنة تنظيم ومراقبة أعمال البورصة، التي تعتبر السلطة الإدارية المستقلة الوحيدة استقلالية 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.⁽²⁾، وعليه فلجنة الإشراف على التأمينات لا تتمتع بذمة مالية مستقلة، و لا تملك ميزانية مستقلة بها، حيث تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الإشراف على التأمينات⁽³⁾ وعلى اثر تمويل الدولة للجنة، فإنها تمارس حتما نوعا من الرقابة على هذه الأخيرة، مما يقلص من اللجنة وظيفيا ويجعلها مرتبطة ماليا بالسلطة التنفيذية.

على عكس المشرع الجزائري، منح المشرع الفرنسي الاستقلالية المالية للجنة الرقابة على التأمينات الفرنسية صراحة بموجب نص المادة 3-12-310 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 بناء على اقتراح من الأمين العام

⁽¹⁾ أرزيل الكاهنة، مرجع سابق، ص 115

⁽²⁾ تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة النيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص 69

⁽³⁾ الفقرة الأولى من نص المادة 209 مكرر 3 من القانون رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

، كما تضم مصادرها المالية مجموع الإيرادات المنصوص عليها ضمن المادة 4-12-310L من نفس القانون، كمصاريف الرقابة والاشتراكات وكذا المنح التي تدفعها شركات التأمين المعنية.⁽¹⁾

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 الخزانة العامة.

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 وبيانات.

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 وما 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.

⁽¹⁾ نقلا عن فارح عاشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مرجع سابق، ص. 101

2- وسائل بشرية تابعة للسلطة التنفيذية

من خلال الإطلاع على القواعد 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 ومراقبة أعمال البورصة، وسلطة ضبط البريد والمواصلات الإلكترونية 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 مواجهتهم.⁽¹⁾

فيما يخص الموارد البشرية للجنة الإشراف على التأمينات، فالأمر لا يختلف عن الموارد المالية لها، حيث من نص المادة 209 من الأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات المعدلة بموجب المادة 26 من القانون رقم 06-04 ، والتي تنص على أن لجنة الإشراف على التأمينات تتصرف كإدارة رقابة 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.

¹⁾ ZOUAIMIA Rachid, Le statut juridique de la commission de supervision des assurances, Revue Idara, numéro 31, volume 16, N°1/2006 .p 23

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

ثانيا: وضع النظام الداخلي للجنة

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.⁽¹⁾

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 طرف السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر. لذا نجد العديد من النصوص المنظمة لسلطات الضبط المستقلة تنص على تتمتع هذه الأخيرة بصلاحيات إعدادها لنظامها الداخلي بنفسها.

كما نجد في هذا الصدد مجلس النقد والقرض الذي خوله المشرع وضع نظامه الداخلي بنفسه⁽²⁾، سلطة ضبط البريد و المواصلات الإلكترونية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽³⁾، ولجنة تنظيم ومراقبة أعمال البورصة.⁽⁴⁾ لكن على الرغم من النص على استقلالية بعض سلطات الضبط إلا أن المشرع لم يمنحها سلطة وضعها لنظامها الداخلي بنفسها، وهو الأمر بالنسبة

⁽¹⁾ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، الملتقى الوطني للسلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص . 113.

⁽²⁾ المادة 60 من الأمر رقم 11-03 المؤرخ في 26 غشت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، السالف الذكر.

⁽³⁾ المادة 126 من القانون رقم 01-2002 المؤرخ في 05-02-2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، السالف الذكر.

⁽⁴⁾ المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو سنة 1993، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 41، صادر في 26 يونيو سنة 1994.

لمجلس المنافسة الذي يحدد تنظيمه وسيره بموجب مرسوم رئاسي ، وكذا الوكالتان المتعلقتان بالمناجم التي تحدد مهامها وقوانينها الأساسية، وقواعد تنظيمها وطرق سيرها بموجب قانون المناجم والنصوص المتخذة لتطبيقه.⁽¹⁾

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".⁽²⁾

بمجرد قراءة هذه المادة يتبادر إلى الذهن 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.⁽³⁾، فعلى عكس النصوص السابقة المنظمة لسلطات الضبط كمجلس النقد والقرض، والتي صدرت واضحة فيما يخص تبيان الجهة المخولة لها وضع النظام الداخلي، في حين أنّ أحكام قانون التأمين الجزائري المتعلقة بالنظام الداخلي للجنة الإشراف على التأمينات ناقصة ويشوبها الغموض.

أخيرا نخلص إلى أن تشكيلة اللجنة، بطريقة 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 أموراً نظرية، حيث من الصعب تجسيد ذلك خاصة مع وجود ممثل عن الوزير المكلف بالمالية.

⁽¹⁾ 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 للجيولوجيا والمراقبة المنجبية بنظام داخلي ، يتخذ بموجب مرسوم..."

⁽²⁾ الفقرة الثانية من نص المادة 209 مكرر 03 من القانون رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، السالف الذكر.

⁽³⁾ ZOUAIMIA Rachid, le statut juridique de la commission de supervision, des assurances, OP Cit. p22

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

كرس المشرع الجزائري آليات جديدة في ظل تبني نظام السوق، من بين هذه الآليات إنشاء سلطات إدارية مستقلة و خول لها مهام تتلائم ودور الدولة الجديد، تتمثل هذه المهام في ضبط القطاع الاقتصادي عن طريق مراقبة السوق وتنظيمه، والتحكم في مختلف المصالح الاقتصادية⁽¹⁾.

و باعتبار لجنة الإشراف على التأمينات سلطة ضبط خول لها المشرع مجموعة من المهام التي تلائم الدور الجديدة 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).

¹⁾ Zouaimia rachid les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique , revue idara , numéro spécial volume 14n° 2/2000 , p 05

المبحث الأول

السلطة الرقابية للجنة الإشراف على التأمينات

بدأت الرقابة على نشاط التأمين بصدور الأمر رقم 95-07 في نص المادة 209 منه ، وقد كان يقصد بإدارة الرقابة آنذاك الوزير المكلف بالمالية الذي يتصرف بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات، لكن بعد صدور القانون رقم 06-04⁽¹⁾ ليتمشى وسياسة الاقتصاد الجديدة للدولة، فأصبحت رقابة الدولة على قطاع التأمينات من اختصاص لجنة الإشراف على التأمينات.

حيث سنتطرق إلى أهداف الرقابة التي تقوم بها اللجنة والتي تتمثل في حماية مصالح المؤمن لهم والمستفيدين من عقد التأمين (المطلب الأول) وكذا ترقية وتطهير السوق الوطنية للتأمين قصد إدماجها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حماية المؤمن لهم والمستفيدين من عقد التأمين

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

⁽¹⁾ الأمر 06-04 المتعلق بالتأمينات، السالف الذكر.

الفرع الأول: الرقابة على شرعية العمليات التأمينية

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⁽¹⁾. ويقصد بعمليات التأمين وإعادة التأمين كل العمليات الناتجة عن اكتتاب وتسيير عقد التأمين ومعاهدة إعادة التأمين⁽²⁾، أما في مفهوم المادة 619 من القانون المدني⁽³⁾، فإن التأمين هو عقد يلتزم المؤمن بمقتضاه بأن يؤدي إلى المؤمن له أو الغير المستفيد الذي اشترط التأمين لصالحه، مبلغاً من المال أو أي أداء مالي آخر في حالة تحقق الخطر المبين في العقد، وذلك مقابل أقساط أو أية دفعات مالية أخرى.

في حين أن عقد أو معاهدة إعادة التأمين هو اتفاقية يضع بموجبها 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.⁽⁴⁾

أولاً: شرعية المصادر المالية لشركات التأمين

تسعى لجنة الإشراف على التأمينات إلى فرض رقابة صارمة حول شرعية مصادر الأموال المستخدمة سواء تعلق الأمر بإنشاء أو زيادة رأسمال هذه الشركات⁽⁵⁾، و نقصد بالشرعية في هذه الحالة نظافة الأموال المستخدمة من وسخ جرائم تبييض الأموال و عدم ارتباطها بعمليات

⁽¹⁾ المادة 210 فقرة 01 من الأمر رقم 95-07، المتعلق بالتأمينات معدل ومتمم، السالف الذكر.

⁽²⁾ المادة 05 من مرسوم تنفيذي رقم 08-113 مؤرخ في 09 أبريل 2008، يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج ر، العدد 20 صادر في 13 أبريل سنة 2008.

⁽³⁾ الأمر رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي سنة 2007، يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، ج.ر، العدد 31 صادر في 13 ماي 2007، يتضمن القانون المدني.

⁽⁴⁾ المادة 04 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، السالف الذكر، معدل ومتمم.

⁽⁵⁾ المرجع نفسه، المادة 210.

تمويل الإرهاب المنصوص عليها في القانون (1) فجرائم تبييض الأموال جد خطيرة و تتميز بتأثيرها المدمر للاقتصاد و تؤثر سلبا على الاستثمار و الادخار و قيمة العملة الوطنية(2)، و توظيف شركات التأمين لأموال غير نظيفة يقلل الثقة لدى المتعاملين و يضعها محل شك، كما أن هذه الأموال لا تتميز بالاستقرار كونها تظل أموالا مضطربة فبين لحظة و أخرى يمكن مصادرتها إن أكتشف أمرها و بالتالي تؤثر على الائتمان الذي يبني عليه التأمين.

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 ، وإذا ما لاحظت اللجنة أي لبس أو شبهة في مصدر الموارد المالية فإنها تقوم بإخطار الهيئة المتخصصة للاستعلام ، حيث تقوم 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 طبقا للقانون، في كل مرة تكون الوقائع المصرح بها مرتبطة بجريمة تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب.(3)

ولتقوم اللجنة بمهامها في مجال التحقق من الموارد المالية، فإنه بإمكانها أن تطلب من شركات التأمين أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية، في إطار جهاز المراقبة الداخلية برنامج خاصا للوقاية و مكافحة تبيض الأموال.(4)

(1) قانون رقم 05-01 مؤرخ في 6 فيفري 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب و مكافحتها، ج.ر العدد 11 لسنة، 2005 معدل و متمم بالأمر رقم 02-12 مؤرخ في 13 فيفري 2012، ج.ر، العدد 08 لسنة 2012.

(2) مباركي دليلة، غسيل الأموال، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون جنائي، جامعة باتنة، 2008 ، ص 40

(3) الفصل الثالث من القانون رقم 05-01 المؤرخ في 6 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال ، تحت عنوان الاستكشاف

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

ثانيا : مراقبة وثائق وتعريفات التأمين

إنّ عقد التأمين هو الرابطة القانونية التي تعتبر همزة وصل بين شركة التأمين و المؤمن له، هذا العقد هو الوثيقة التي تسعى لجنة الإشراف إلى الرقابة على محتواها، و تمتد هذه الرقابة إلى مدى تطبيق شركة التأمين للتعريفات المحددة في التنظيم إلزامية كانت أو اختيارية، هذه الرقابة سنوضحها فيما يلي:

01- وثيقة التأمين

وفقا لما تنصّ عليه المادة 227 من الأمر رقم 95-07 تخضع الشروط العامة لوثيقة التأمين أو أي وثيقة أخرى تقوم مقامها (مذكرة التغطية المؤقتة، ملحق التأمين) لتأشيرة إدارة الرقابة و هي اللجنة المكلفة بالإشراف على التأمينات و التي لها مهلة 45 يوم من يوم الطلب للرد، و إذا لم ترد خلال هذا الأجل تعتبر التأشيرة مكتسبة.

كما تراقب أيضا اللجنة كلّ الوثائق التجارية التي تصدر عن شركات التأمين و التي تتعامل بها، حيث تعرض شركات التأمين و إعادة التأمين و فروع شركات التأمين الأجنبية على اللجنة كلّ الوثائق التجارية الموجهة للجمهور، حيث يمكن للجنة أن تطلب تعديلها في أي وقت (1) هذا كلّ من أجل ضمان شفافية و نزاهة عمليات التأمين التي تقوم بها شركات التأمين.

2- مراقبة التعريفات

تقوم لجنة الإشراف على التأمينات في مجال التأمينات الإلزامية بتحديد التعريفات أو المقاييس الخاصة بها باقتراح من الجهاز المتخصص في ميدان التعريفات (2) بعد إبداء رأي المجلس

(1) المادة 227 من الأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات، و التي تنص على " تخضع الشروط العامة لوثيقة التأمين أو أية وثيقة أخرى، تقوم مقامها، لتأشيرة إدارة الرقابة التي تستطيع أن تفرض العمل بشروط نموذجية.

تسلم إدارة الرقابة التأشيرة المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه، في أجل (45) يوما من تاريخ الاستلام، و بانقضاء هذا الأجل تعتبر التأشيرة مكتسبة. تعرض مسبقا كلّ الوثائق التجارية الموجهة للجمهور على إدارة الرقابة التي يمكن لها أن تطلب تعديلها في أي وقت.

(2) بلجدوي بسمة، تنظيم وضبط قطاع التأمين، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، في القانون الخاص تخصص قانون التأمينات، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2017، ص 233.

الوطني للتأمينات، وهذا حسب نص المادة 233 من الأمر رقم 95-07 ، أما التأمينات الاختيارية، فهي تخضع لرقابة لجنة الإشراف على التأمينات ، حيث أوجب المشرع على شركات التأمين أن تبذل اللجنة بمشاريع تعريفات التأمين الاختيارية التي تعدّها قبل الشروع في تطبيقها، و هذا بموجب نص المادة 234 من الأمر رقم 95-07، حيث يمكن للجنة بناء على رأي الجهاز المتخصص في مجال التعريف أن تدخل على مشاريع تعريفات التأمين الاختيارية التي تعرض عليها التعديلات اللازمة في أي وقت، كما يجوز لها أن تحدّد المعدّلات القصوى للعمولات المدفوعة لوسطاء التأمين، و في كلّ الأحوال لا يجوز لشركات التأمين أن تخالف التعريف أو المقاييس الخاصّة بالتأمينات الإلزامية و لا المعدّلات القصوى للعمولات المدفوعة لوسطاء التأمين⁽¹⁾

الفرع الثاني: الرقابة على تطبيق قواعد الحذر

يندرج ضمن مهام اللجنة السعي نحو ضمان أمثل لمصالح المؤمن لهم و المستفيدين من عقد التأمين، إذ تسهر على تطبيق الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بقواعد الحذر، أو ما يسمى بالرقابة الحذرة التي مفادها الرقابة على مدى قدرة شركات التأمين و/أو إعادة التأمين الوفاء بالالتزامات الملقاة على عاتقها إزاء المؤمن لهم⁽²⁾ ، هذه الرقابة التي تقوم على أسس مالية و فنية محضّة بحيث يخول للجنة مراقبة مدى قدرة شركات التأمين على الوفاء بهذه الالتزامات و يكون ذلك عن طريق إلزامها بتكوين حد للقدرة على الوفاء (أ و لا)، كما تقوم بتحقيقات تخص قدرة شركات التأمين على الوفاء (ثانيا)

⁽¹⁾ بلجدوي بسمّة، تنظيم وضبط قطاع التأمين، مرجع سابق، ص 233

⁽²⁾ بلال نورة، ضبط قطاع التأمينات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون العام، تخصص قانون الأعمال، كلية

الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2012، ص 54

أولاً: تكوين الشركات لرصيد القدرة على الوفاء

لا يجب على أية شركة تأمين و/أو إعادة تأمين و فروع الشركات الأجنبية أن تخلو ذمتها من تكوين مبالغ إضافية أو حد القدرة على الوفاء، و تسهر لجنة الإشراف على التأمينات على مراقبة الشركات في مدى احترامها و تطبيقها للقواعد التشريعية و التنظيمية المتعلقة بهذا المجال، بحيث يقع على عاتق شركات التأمين تكوين تلك المبالغ و التي تتضمن نسبة من رأسمال الشركة أو من أموال التأسيس المحررة ، مجموع الأرصدة بما فيها الأرصدة القانونية فهذه العناصر تدخل في تكوين حد القدرة على الوفاء ، و التي لا يجب أن تتجاوز في أية فترة من فترات السنة أقل من 20 % من رقم الأعمال (1)

و مفاد الرقابة هو مدى قدرة شركة التأمين و /أو إعادة التأمين على الوفاء بالالتزامات الملقاة على عاتقها إزاء المؤمن لهم و تتدخل اللجنة عندما تكون هناك مؤشرات خطيرة على مستوى الشركات أثناء ممارسة المهنة، حيث يمكن للجنة طلب كل المعلومات و الوثائق الضرورية من شركات التأمين و /أو إعادة التأمين و فروع الشركات الأجنبية لتفحصها (2) .

ثانياً : تحقيقات اللجنة فيما يخص قدرة الشركات على الوفاء

تقوم اللجنة بدورها في التحقيق في هذا المجال، عن طريق الاستعانة بخبراء للقيام بالخبرة و التأكد من أنّ هذه الشركات تحترم قواعد الحذر و الوفاء 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، و فروع شركات التأمين الأجنبية، و تنجز هذه الخبرة على حساب هذه الشركات (3) ، كما تطلب اللجنة إرسال الميزانية

(1) المادتان 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 95-343 مؤرخ في 30 أكتوبر 1995 ، يتعلق بحدود قدرة شركات التأمين على الوفاء، ج.ر. عدد 65 لسنة 1995.

(2) بلال نورة، ضبط قطاع التأمينات، مرجع سابق، ص 55.

(3) المادة 224 مكرر من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، السالف الذكر، معدل و متمم.

والتقارير الخاصة بالنشاط و جداول الحسابات والإحصائيات و كلّ الوثائق الضرورية المرتبطة بها، و يكون ذلك في أجل لا يتعدى 30 يونيو من كلّ سنة، و تحدّد قائمة الوثائق و أشكالها بقرار وزاري.

زيادة على ذلك يجب على شركة التأمين أن تنشر الميزانية و حسابات نتائجها سنويا في أجل أقصاه 60 يوما بعد المصادقة عليها من طرف الهيئة المسيّرة للشركة في يوميتين وطنيتين إحداهما باللّغة العربية⁽¹⁾ ، هذا و تشتترط الموافقة المسبقة للجنة على أي مساهمة في رأسمال شركات التأمين و /أو إعادة التأمين التي تتعدى نسبة 20 % و هذا طبقا لنص المادة 228 مكرّر من الأمر 95-07 كما يستوجب على سماسرة التأمين أن يسلموا للجنة جداول الحسابات و الإحصائيات و كلّ الوثائق الملحقة الضرورية التي تحدّد قائمتها و أشكالها بقرار من الوزير المكلف بالمالية.

المطلب الثاني

مراقبة مدى احترام تطبيق قانون المنافسة في سوق التأمينات

لا يقتصر دور لجنة الإشراف على التأمينات على رقابة قطاع التأمينات فقط عن طريق تطبيق الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالتأمينات و التي تهدف إلى حماية مصالح المؤمن لهم و المستفيدين من عقد التأمين، و إنّما كذلك بهدف السعي إلى احترام الأحكام المتعلقة بقانون المنافسة و التي تصبو من خلال ذلك إلى حماية مصالح الأعوان الاقتصاديين من شركات تأمين و/أو إعادة تأمين و الوسطاء من جهة و تطهير و ترقية السوق الوطنية و تشييدها على أسس تنافسية سليمة.

⁽¹⁾ المادة 226 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، السالف الذكر، معدل ومتمم.

و في سبيل تحقيق ذلك تم إخضاع بعض الممارسات التي يحظر القيام بها لرقابة اللجنة (الفرع الأول)، إلا أن اختصاصها في هذا المجال يصطدم بوجود مجلس المنافسة الذي يعتبر سلطة إدارية مستقلة تتمتع بسلطة ضبط شامل لكل القطاعات الاقتصادية بما فيها قطاع التأمينات مما يفضي إلى حدوث تداخل في الاختصاص بين اللجنة و هذا المجلس (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الممارسات الخاضعة لرقابة اللجنة

قصد تجسيد دور الرقابة للجنة الإشراف على التأمينات في مجال السهر على احترام قانون المنافسة على مستوى سوق التأمينات كلفت هذه اللجنة بمراقبة بعض الممارسات التي تصدر من قبل شركات التأمين و/أو إعادة التأمين و بعض الوسطاء و التي من شأنها أن تمس بالمنافسة، و لهذا خول لها ممارسة الرقابة على الاتفاقات المبرمة بين الشركات (أولا) ، كما تمتد هذه الرقابة لتشمل عمليات التجميع (ثانيا).

أولا : الرقابة على الاتفاقات المبرمة بين الشركات

ألزم المشرع الجزائري بموجب الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات شركات التأمين بالتبليغ المسبق لإدارة الرقابة على أي اتفاق بينهما يخص المنافسة قبل وضعه حيز التنفيذ وإلا كان هذا الاتفاق باطل حيث تنص المادة 228 منه على ما يلي : "عندما تقوم شركات التأمين بإبرام أي اتفاق يخص التعريفات أو الشروط العامة أو الخاصة للعقود أو التنظيم المهني أو المنافسة أو التسيير المالي يتعين على موقعي الاتفاق تبليغه إلى إدارة الرقابة قبل وضعه حيز التنفيذ تحت طائلة البطلان.

المقصود هنا بإدارة الرقابة هي لجنة الإشراف على التأمينات وهذا ما أقرته المادة 04/26 المعدلة لنص المادة 209 من الأمر 95-07 التي تنص: "تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات

التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية" ، التي حلت محل الوزير المكلف بالمالية الذي كان يمارس نفس الوظيفة بموجب القانون القديم.⁽¹⁾

ومن خلال نصوص المواد المذكورة أعلاه نفهم أنه كل اتفاق بين شركات التأمين يمس بالمنافسة واقف على شرط تبليغه إلى لجنة الإشراف على التأمينات قبل إحالته للتنفيذ وإلا أصبح باطلا ، ولكن ما هو غامض في هذا الشأن هو عدم تبيان الدور الذي تلعبه اللجنة عند تبليغها بهذا الاتفاق، هل الموافقة أم أن مجرد التبليغ يكفي لنفاذ الاتفاقات ؟

فحسب الأستاذ زوايمية رشيد فان اللجنة تسعى من خلال هذه الرقابة إلى فحص الاتفاقات المبلغ عنها من زاوية عدم مخالفتها لأحكام قانون المنافسة لاسيما المتعلقة بالاتفاقات المحظورة⁽²⁾ ، و من صلاحياتها في فرض غرامات مالية لا يتجاوز مبلغها 10% من مبلغ الصفقة على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية التي تخالف الأحكام المتعلقة بالمنافسة عملا بنص المادة 248 مكرر 01 من قانون التأمينات.⁽³⁾

وبالعودة إلى المهام الرئيسية المخولة لمجلس المنافسة نجد اختصاصه المطلق في الرقابة على الاتفاقات المحظورة التي يبرمها الأعوان الاقتصاديون في كل القطاعات الاقتصادية حتى لا تكون من الممارسات المناهية للمنافسة والمنصوص عليها في المادة 06 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة⁽⁴⁾ ، أين يقوم المجلس بكل التحقيقات للكشف عن هذه الاتفاقات

⁽¹⁾ المادة 209 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، السالف الذكر.

⁽²⁾ ZOUAIMIA Rachid, "Le statut juridique de la commission de supervision des assurances", Revue idara, n° 31, 2006,p.32.

⁽³⁾ المادة 208 مكرر 01 من الأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات، المعدل والمتمم، السالف الذكر.

⁽⁴⁾ المادة 6 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، السالف الذكر.

مع اختصاصه في إبطالها وتوقيع الجزاء على مرتكبيها⁽¹⁾، كما يمكن أن يرخص بها في بعض الحالات.⁽²⁾

ثانيا : مراقبة عمليات التجميع

كاختصاص آخر استفادت منه لجنة الإشراف على التأمينات في مجال المنافسة داخل القطاع الذي تشرف عليه المتمثل في الموافقة على كل التجميعات والتمركزات بين شركات التأمين و/ أو إعادة التأمين وهذا ما أقرته المادة 230 من الأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات التي تنص: " يخضع لموافقة إدارة الرقابة كل إجراء يهدف إلى تجميع شركات التأمين و/ أو إعادة التأمين في شكل تمركز أو دمج لهذه الشركات كما تلزم هذه المادة التي تحيلنا إلى أحكام المادة 229 من نفس الأمر الشركات المعنية بالتجميع أن تشهر عمليات التمركز أو الدمج ويتم نشره في نشرة الإعلانات القانونية وفي يوميتين وطنيتين إحداهما باللغة العربية.

يتضح لنا أن لجنة الإشراف على التأمينات قد خولت لها صلاحية الرقابة على إحدى حالات التجميعات الاقتصادية المذكورة في قانون المنافسة (اندماج مؤسسات مستقلة) و في هذا الصدد يتساءل الأستاذ زوايمية⁽³⁾ رشيد عن تخويل هذه اللجنة سلطة الموافقة على التجميعات الاقتصادية في سوق التأمينات إلى جانب مجلس المنافسة الذي يعتبر جهاز الضبط العام و المراقبة لعمليات التجميع في كل القطاعات، الشيء الذي قد يخلق تداخل في الاختصاص بين اللجنة و المجلس ومن هنا يرى ضرورة استدراك ذلك و هذا بمنح اللجنة حق إبداء الرأي فقط دون أن يتعداه إلى الموافقة طبقا للماد 39 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة.

⁽¹⁾ المادة 56 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، السالف الذكر.

⁽²⁾ المادة 9 من نفس الأمر

⁽³⁾ Zouaimia rachid. droit de la responsabilite disciplinaire des agents economiques lexemple Du secteur financier office des publications. universitaires alger. 2010 p 57

فإذا كان إبرام الاتفاقات في مجال المنافسة لا يتم إلا بموافقة لجنة الإشراف على التأمينات و إلا أصبحت تحت طائلة البطلان، و نفس الشيء بالنسبة لمجلس المنافسة الذي يمكنه إبطال كل اتفاق يمكنه المساس بالمنافسة، و في حالة موافقة اللجنة على التجميع و عدم موافقة المجلس عليه باعتباره منافيا للمنافسة، فهنا نكون أمام قرارين متعارضين على نفس المسألة فأيهما أولى ؟ و هذا التعارض يؤدي حتما إلى زعزعة ثقة المتعاملين الاقتصاديين فيما يخص القانون الموجود الذي من المفروض أن يحميهم و يشجعهم على المبادرة الحرة في مختلف النشاطات الاقتصادية و المضي قدما بالمنافسة و تطويرها بشكل عام

الفرع الثاني: تداخل الاختصاص بين لجنة الإشراف على التأمينات ومجلس المنافسة

يتمتع مجلس المنافسة بكامل الصلاحيات التي تمكنه من 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 في مجال قطاع التأمينات في كونه يحارب عوائق الدخول إلى السوق بصورة عامة وشاملة في قطاع التأمينات كغيره من القطاعات الاقتصادية الأخرى .

و 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 يعود لمجلس المنافسة لسلطات ضبط قطاعية معينة، ويكون هذا الاختصاص نفسه بالنسبة لمجلس المنافسة، أي أنه يعود له في الأساس.

فمثلا تنص المادة 04 من القانون رقم 18-04 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية⁽¹⁾ ضمن فقرتها الأولى على أن سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية تتولى السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوقي البريد والاتصالات الالكترونية، 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 والغاز⁽²⁾ على أن لجنة ضبط الكهرباء والغاز تقوم بمهمة السهر على السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والغاز والسوق الوطنية للغاز، لفائدة المستهلكين وفائدة المتعاملين.

بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات فإنّ تداخل الاختصاص بينها وبين مجلس المنافسة يظهر من خلال إخضاع الإجراءات التي تهدف إلى تجميع شركات التأمين أو إعادة التأمين و كذلك شركات السمسرة في مجال التأمين 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 وضعيه الهيمنة في السوق أن يخضعوا إلى مجلس المنافسة عن طريق تقديم المشروع له، كي يبادر في اتخاذ القرار بشأنه وذلك في الآجال القانونية المحددة لذلك ، حيث تنص المادة 17 من الأمر رقم 03-03 على أنه: " كل تجميع من شأنه المساس بالمنافسة ، ولاسيما تعزيز وضعيه هيمنة مؤسسة على سوق ما، يجب أن يقدمه أصحابه إلى مجلس المنافسة الذي يفصل فيه في أجل ثلاثة أشهر.

ويقدم طلب الترخيص لعمليات التجميع المتعلق باندماج مؤسستي تأمين أو أكثر أو بإنشاء مؤسسة مشتركة، بالاشتراك بين الأطراف المعنية بالتجميع إلى مجلس المنافسة الذي يحلله من

⁽¹⁾ القانون رقم 18-04 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج.ر، العدد 27 الصادر في 13 مايو 2018

⁽²⁾ قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فبراير سنة 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، ج. ر، العدد 08 صادر في 06 فبراير سنة 2002، معدل ومتمم.

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 وترقيتها (1)

ويمكن لمجلس المنافسة أن يرخص بالتجميع أو يرفضه بمقرر معل بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة والوزير المكلف بقطاع التأمين و المعني بالتجميع، يقبل التجميع وفق شروط من شأنها تخفيف أثاره على المنافسة، كما يمكن للمؤسسات المكونة للتجميع أن تلتزم من تلقاء نفسها بتعهدات من شأنها تخفيف آثار التجميع على المنافسة.(2)

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

فوجود هيئتين 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 ، كما لو أن شركتي تأمين أردتنا أن تقوما بعملية تجميع، فإجراء التجميع في هذه الحالة يجب أن يخضع لموافقة لجنة الإشراف على التأمينات ، 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 05-219 (3) وهذا تطبيقا لأحكام المادة 22 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، وبالتالي فهناك احتمال إمكانية إصدار اللجنة قرار بالموافقة ، وقرار برفض منح الترخيص من قبل

(1) فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مرجع سابق، ص 82.

(2) المادة 19 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، السالف الذكر.

(3) مرسوم تنفيذي رقم 05-219 في 22 يونيو سنة 2005 يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، ج.ر، العدد 43 صادر في 22 يونيو سنة

مجلس المنافسة لنفس الإجراء أو العكس بألا تصدر اللجنة قرار 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 لجنة الإشراف على التأمينات لإبداء رأيها إذا ما تم إخطار المجلس حول ممارسة تتعلق بنشاط في قطاع التأمين يكون تحت مراقبة اللجنة ، وهذا حسب نص المادة 39 فقرة أولى من الأمر 03-03 السالف الذكر، فعندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة حول ممارسة تتعلق بنشاط قطاع معين كنشاط في قطاع التأمين مثلا، والذي يجب أن يكون تحت مراقبة لجنة الإشراف على التأمينات ، فإن المجلس يرسل فورا نسخة من الملف إلى هذه الأخيرة لإبداء رأيها، في مدة أقصاها 30 يوما.

- القيام بالتحقيق في القضايا التابعة لنشاط قطاع التأمين بالتنسيق مع مصالح لجنة الإشراف على التأمينات.⁽¹⁾

- قيام مجلس المنافسة في إطار مهامه، بتوطيد علاقات التعاون والتشاور وتبادل المعلومات مع لجنة الإشراف على التأمينات.⁽²⁾

إلا أن هذه التدابير على الرغم من أنها تدعم التعاون بين مجلس المنافسة و لجنة الإشراف على التأمينات ،إلا أنها لا تمنع من حدوث ما يؤدي إلى تنازع في الاختصاص بينهما، لذا كان الأجدر بالمشرع الجزائري أن يترك مجال ضبط المنافسة لمجلس المنافسة ، و في مجال التأمينات يستحسن أن يخول للجنة الإشراف على التأمينات مجرد إبداء الرأي في إجراء التجميع

⁽¹⁾ المادة 50 فقرة 3 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، السالف الذكر.

⁽²⁾ المادة 39 فقرة 02، نفس المرجع.

فقط ليبقى اتخاذ القرار في الأخير لمجلس المنافسة وبالتالي تجنب صدور قرارات قد تكون متعارضة ومختلفة .

المبحث الثاني

السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات

السلطة القمعية جزء لا يتجزأ من وظيفة الضبط الاقتصادي، وبدونها لن تستطيع سلطات الضبط القيام بمختلف مهامها بفعالية ، فلا يمكن لسلطات الضبط إلزام المتعاملين الاقتصاديين على احترام مقتضيات القانون دون أن يكون لها سلطة ردع المخالفات المرتكبة، فمن غير المعقول تصوّر وجود تشريع دون تكريسه لجزاءات تضمن احترام أحكامه، فجميع القوانين مهما اختلفت مضامينها تتضمن وتترتب جزاءات على مخالفة بنودها . ونظرا للمزايا التي توفرها العقوبات الإدارية في تفعيل الضبط الاقتصادي، لاسيما بالنسبة للقطاعات الاقتصادية الحساسة كقطاع التأمينات، فقد تم قبول أنواع من العقوبات في المنظومة القانونية والتي خول للجنة الإشراف على التأمينات ممارستها لضبط هذا القطاع (المطلب الأول).

تكفل السلطة القضائية عند ممارستها لسلطتها في العقاب مجموعة من الضمانات الأساسية المكرسة في الدستور و في قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية، تهدف إلى ضمان عدم انتهاك حقوق الأفراد، وبما أنّ هذه الضمانات مرتبطة بسلطة العقاب التي تمارسها السلطة القضائية، فإنّ نقل سلطة العقاب إلى سلطة غير قضائية كلجنة الإشراف على التأمينات، يستوجب أن يرافقه نقل لهذه الضمانات تجنباً لانتهاك حقوق الأفراد(المطلب الثاني).

المطلب الأول

خصوصية العقوبات المقررة من قبل لجنة الإشراف على التأمينات

يمكن للجنة الإشراف على التأمينات أن تقرر على شركات التأمين أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية عدة عقوبات⁽¹⁾، هذه العقوبات تقسيم حسب طبيعتها إلى عقوبات مالية (الفرع الأول)، وعقوبات غير مالية تتمثل في الإنذار، التوبيخ والإيقاف المؤقت لواحد أو أكثر من المسيرين بتعيين أو دون تعيين وكيل متصرف مؤقت (الفرع الثاني).

الفرع الأول: العقوبات المالية

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.

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

كما يمكن أن يعاقب كل سمسار تأمين لم يتمثل للالتزام المتعلق بعدم تسليم جداول الحسابات والإحصائيات وكل الوثائق الملحقة بقرا وزاري بغرامة تهديديه مقدارها 1000 دج عن

⁽¹⁾ المادة 241 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، السالف الذكر.

كل يوم تأخير، تقررها لجنة الإشراف على التأمينات، ويتم تحصيل ناتجها هو الحال في مجال الضرائب المباشرة، ويدفع لفائدة الخزينة العمومية⁽¹⁾

وتفرض اللجنة كذلك عقوبة مالية قدرها 100000 دج في حالة مخالفة أو إخلال شركات التأمين أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية وكذا وساء التأمين للالتزام المتعلق بمسك الدفاتر والسجلات التي تحدد قائمتها وأشكالها بقرار من الوزير المكلف بالمالية.⁽²⁾

يتم بالاعتماد على معيار رقم الأعمال لحساب قيمة الغرامة المطبقة من طرف لجنة الإشراف على التأمينات على شركات التأمين أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية في حالة واحدة، هي حالة مخالفة هذه الشركات وفروع الشركات لتسعيرة التأمينات الإجبارية المحددة من طرف الإدارة الرقابة، حيث تطبق عليها غرامة لا يمكن أن تتعدى 20% 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.⁽³⁾

يتم الاعتماد على معيار مبلغ الصفقة لحساب قيمة الغرامة في حالات أخرى حيث 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 10% من مبلغ الصفقة.

⁽¹⁾ المادة 229 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، المعدل و المتمم، السالف الذكر.

⁽²⁾ أنظر المادة 247 مكرر من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، معدل ومتمم، نفس المرجع.

⁽³⁾ أنظر المادة 245، من المرجع نفسه.

الفرع الثاني: العقوبات غير المالية

ممارسة لجنة الإشراف على التأمينات لسلطتها على مدى احترام شركات التأمين و الوسطاء للإحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها ،قد تسفر عن ارتكاب مخالفات على إثرها تبرر إمكانية تقرير اللجنة لعقوبات غير مالية (1) تطبق على الشخص مرتكب المخالفة ، فتتقسم إلى عقوبات تتخذها اللجنة بصفة انفرادية (إلى جانب العقوبات المالية) و أخرى تتخذها السلطة التنفيذية بمشاركة اللجنة في ذلك .

فبالنسبة للعقوبات التي تتخذها اللجنة بصفة انفرادية ، فلدينا كل من الإنذار، التوبيخ و التوقيف لواحد أو أكثر من المسيرين بتعيين وكيل متصرف مؤقت أو بدون ذلك (2) .

فالإنذار هو عقوبة توقع على شركة التأمين و/ أو إعادة التأمين أو فروع الشركة الأجنبية و هو بمثابة رسالة تحذير توجه للشركة و يعتبر من اخف العقوبات التي يمكن للجنة توقيعها كذلك تتخذ اللجنة المصرفية هذه العقوبة في حق البنوك و المؤسسات المالية (3) كحد أدنى للعقوبات التي يمكن أن يقررها .

أما التوبيخ " فيشبه الإنذار على أساس أن كلاهما يعتبران جزاءين رمزيين (4) إلا أن التوبيخ يعتبر أكثر حدة من الإنذار و اشد وقعا في معنويات شركة التأمين و يقرر في حالة ارتكاب اخلالات أكثر حدة من تلك المتعلقة بالإنذار ، بينما ثالث عقوبة يمكن للجنة الإشراف على التأمينات توقيعها هي التوقيف المؤقت لواحد أو أكثر من المسيرين مع تعيين أو بدون تعيين وكيل متصرف ، هذه العقوبة تخص الأشخاص الطبيعية المسيرة لشركة التأمين عكس الإنذار و التوبيخ اللذين يقرران في حق الشركة كشخص معنوي ، و المسيرين عامة يتمثلون في

(1) أرزبل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، مرجع سابق، ص.ص 120-121.

(2) المادة 241 من الأمر رقم 95-07 يتعلق بالتأمينات، المعدل و المتمم، السالف الذكر

(3) دמוש حكيمة، المركز القانوني للجنة المصرفية، مرجع سابق، ص 132.

(4) بلال نورة، ضبط قطاع التأمينات، مرجع سابق، ص 96.

المدير العام الذي يمثل رئيسا لمجلس الإدارة في الشركة و يتولى المديرية العامة فيها أي مسؤول آخر مساعد له في الشركة⁽¹⁾ ، فالتوقيف الذي تتخذه لجنة الإشراف على التأمينات كعقوبة تأديبية ناتج عن العلاقة السابق التي تربط هذه اللجنة بالشركة عن طريق الاعتماد.

يتميز التوقيف الذي تقره اللجنة بالطابع المؤقت إلا أن المشرع لم يحدد مدة التوقيف كما هو في المجال المصرفي ، فبالرغم من عدم تحديد المدد من قبل المشرع إلا أن مجلس النقد و القرض تدارك هذا النقص و حدد المدة من 03 أشهر إلى 03 سنوات . بعد أن تتخذ اللجنة قرار التوقيف تقرر حينها تعيين وكيل متصرف مؤقت من عدمه ، فالسلطة التقديرية منحها المشرع لهذه اللجنة باعتبارها الأدرى بالوضعية التي وصلت إليها الشركة ، فقرار التعيين يكون مصاحبا لقرار التوقيف .

على ضوء ما سبق فإن كل هذه العقوبات تتخذها اللجنة بصفة انفرادية بحيث تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات بها عكس بعض العقوبات الأخرى التي تكتفي فقط باقتراحها كما سبق و أن أشرنا ، هذه العقوبات التي سنتعرض إليها لاحقا⁽²⁾ ، باعتبار أن السلطة التنفيذية هي التي تتمتع باختصاص تقريرها

المطلب الثاني

ضمانات السلطة القمعية

إن ما تتمتع به لجنة الإشراف على التأمينات من سلطة في تقرير العقوبات الهادفة إلى ردع شركات التأمين و / أو إعادة التأمينات و فروع الشركات الأجنبية تثير لدينا مسألة مدى تمتع هؤلاء المتعاملين الاقتصاديين بضمانات في مواجهة التعسف الذي قد يصدر من اللجنة أثناء

⁽¹⁾ زكودة خالدة، مجلس الإدارة في مجلس المساهمة، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون لخاص، فرع عقود ومسؤولية، جامعة الجزائر، 2001، 2001، ص 70.

⁽²⁾ بلال نورة، ضبط قطاع التأمينات، مرجع سابق، ص 104

قيمها بتنفيذ سلطتها القمعية ، و عليه ينبغي تكريس كل من الضمانات القانونية (الفرع الأول) ، و الضمانات القضائية (الفرع الثاني) لمواجهة هذه السلطة .

الفرع الأول: الضمانات القانونية

تقضي الضمانات القانونية تكريسها بنوعيتها: الضمانات الموضوعية و الضمانات الإجرائية

أولا : الضمانات الموضوعية :

تتضمن الضمانات الموضوعية احترام مجموعة من المبادئ كمبدأ الشرعية، مبدأ الشخصية و مبدأ التناسب. فبالنسبة لمبدأ الشرعية فبالرجوع للمادة 241 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات لا نجد أثرا لتحديد المخالفات و ما يقابلها من عقوبات و إنما اكتفى بذكر العقوبات فقط دون تحديد المخالفات ، و عليه يمكن لنا القول بان المشرع لم يكرس مبدأ الشرعية إلا فيما يتعلق بالغرامات أين قام بتحديد كل مخالفة و ما يقبلها من غرامة و حبسا لو استعمل (1) عبارة عامة في نص المادة 241 مثلا " في حالة الإخلال بالأحكام التشريعية و التنظيمية و أخلاقيات المهنة "(2) ، و بهذا يكون المشرع قد أطر على الأقل المخالفات التي يمكن ارتكابها

أما في ما يخص مبدأ الشخصية فلقد التزم المشرع بتكريسه وذلك من خلال مخاطبته لشركات التامين و/أو إعادة التامين و فروع الشركات الأجنبية فمنها عقوبات تمس الشركات كأشخاص معنويين كالعقوبات المالية ، حسب الاعتماد و تحويل محفظ العقود و عقوبات تمس الأشخاص الطبيعية المسيرة للشركة كالتوقيف ، إلا أنه هناك عقوبات أخرى لا يمكن لنا الجزم على من توقع كالإنذار و التوبيخ فيمكن توقيعها على الشركات كأشخاص معنوية وكذا المسيرين كأشخاص طبيعية .

(1) بلال نورة، ضبط قطاع التأمينات، مرجع سابق، ص 98.

(2) المادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

و أخيرا فيم يتعلق بمبدأ التناسب فلا نجد مقتضاه في مضمون المادة 241 السابق الذكر إلا فيما يتعلق بالأحكام التي تناولت الغرامات المالية ، بحيث يتم تقدير الغرامة بحسب جسامه المخالفة (1) ، أما بالنسبة للعقوبات الأخرى فللجنة حرية تقدير المخالفة و بالتالي توقيع المناسبة بما أن هناك حد أدنى للعقوبات يتمثل في الإنذار و حد أقصى يتمثل في اقتراح سحب الاعتماد و تحويل محفظة عقود التأمين .

ثانيا الضمانات الإجرائية

بالإضافة إلى الضمانات القانونية الموضوعية لابد من توفير ضمانات قانونية إجرائية تضمن للمعنيين بالعقوبات الصادرة عن لجنة حقوقهم الكاملة ، و بالتالي تجنب تعسفها في ممارستها لسلطتها (2). فمسألة احترام حقوق الدفاع التي تعتبر من أهم المبادئ الراسية في مجال الضمانات القانونية الإجرائية ففي مجال العقوبات التي تقرها لجنة الإشراف على التأمينات لم يحدد قانون التأمينات إجراءات الفصل في القضية المعروضة أمامها و مدى إمكانية مرتكبي المخالفة الاستعانة الدفاع ، هذا المبدأ الذي يعتبر مبدأ هاماً يكرس حقوق الدفاع عكس ما هو الحال مثلا في مجال المنافسة أين تم تكريس ذلك حيث تنص المادة 30 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة " يستمع مجلس المنافسة حضوريا إلى الأطراف المعنية و يمكن ان تعين هذه الأطراف ممثلا عنها و تحضر مع محاميها أو أي شخص تختاره " .

كذلك تم تكريس حق الاستعانة بمدافع في قانون النقد و القرض وذلك في إطار المادة 114 مكرر (3) ، التي تقضي بأنه يمكن للكيان المعني بالاستعانة بوكيل (4)

(1) بلال نورة، ضبط قطاع التأمينات، مرجع سابق، ص 87.

(2) فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مرجع سابق، ص 96.

(3) المادة 114 مكرر من قانون النقد والقروض ، مرجع سابق

(4) بلغزلي صبرينة، نظام التدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، مذكرة لنيل شهادة

أما بالنسب لحق الاطلاع على الملف و إبداء الملاحظات فان ذلك نستشفه من خلال و أثناء المعاينات التي يقوم بها مفتشو التامين ، فعند إثباتهم لوقوع مخالفة معينة يسجل هذه الأخيرة في محضر الذي يجب على المخالف توقيعه ، كما يحق له أيضا إبداء ملاحظاته أو تحفظاته الضرورية (1) ، غير أن المشرع لم يشر إلى كون هذه الملاحظات كتابية ام شفوية.

كذلك نجد إن من أهم الضمانات الإجرائية مسألة حياد الجهة المتخذة للعقوبة ، هذا المبدأ الذي يتم تكريسه من خلال تكريس نظامي التنافي و الامتناع ففيما يتعلق بنظام التنافي وهو أن أعضاء الهيئة لا يمكن لهم شغل وظيفة أخرى بالموازاة مع وظيفتهم داخل هذه الهيئة (2) ، بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات فتم تكريس نظامي التنافي فقط لرئيس اللجنة دون الأعضاء الآخرين، و ذلك في إطار المادة 209 مكرر 1 من الأمر 07-95 المتعلق بالتأمينات حيث تنص " **تنافى وظيفة رئيس لجنة الإشراف على التأمينات مع كل العهد الانتخابية او الوظائف الحكومية** ، كذلك يخضع القاضيين المتواجدين على مستوى اللجنة لهذا النظام وكذلك بحكم مهنتهم الأصلية و القانون الذي يطبق على مهنة القضاء .

لكن بالنسبة للأعضاء الآخرين فلم يتضمن قانون التأمينات أي حكم يتعلق بهم إلا انه يمكن تطبيق أحكام الأمر رقم 07- 01 (3) المتعلق بحالات التنافي و الالتزامات الخاصة ببعض الوظائف و المنصب حيث يطبق على ذوي المناصب الو وظائف العليا في الدولة و التي يمارسونها ضمن الهيئات و الإدارات العمومي و المؤسسات العمومية الاقتصادية . أما بالنسبة

الماجيستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2011، ص 122.

(1) المادة 212 من الأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، مرجع سابق.

(2) ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives de A.A.I statuant en matière économique » Revue Idara, N°28, 2004, p.136.

(3) الامر رقم 07-01 مؤرخ في 01 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، جـر

لإجراء الامتناع فيقصد به استثناء بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم اتجاهها (1) كذلك لا نعثر على أي حكم يفسد تكريس هذا الإجراء في قانون التأمينات

من بين الضمانات الإجرائية أيضا لدينا مبدأ تسبب هذه العقوبات التي تتخذها اللجنة أين لم يرد أي نص في قانون التأمينات يقضي بوجود تسبب قرارات اللجنة بخصوص العقوبات ، إلا أنه يتم العودة إلى تطبيق ما توصل إليه اجتهاد مجلس الدولة وهو وجوب تسبب الإدارة لقراراتها التي تمس بمصالح الأفراد ، كذلك تطبيق المادة 11 من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته(2) حيث تلزم المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية بتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن.

الفرع الثاني: الضمانات القضائية.

نقصد بالضمانات القضائية مدى إمكانية شركات التأمين الطعن في القرارات التي تتخذها لجنة الإشراف على التأمينات المتضمنة توقيع العقوبات عليها وعليه فان المشرع يقر بأي إمكانية الطعن ضد القرارات الصادرة عن هذه اللجنة فيما يتعلق بالتدابير العقابية باستثناء عقوبة سحب الاعتماد ، وهذه الأخيرة ليست من اختصاص اللجنة وإنما من اختصاص الوزير المكلف بالمالية.

فلو قارنا قطاع التأمينات ببعض القطاعات الأخرى كقطاع البورصة سوف نجد أن القرارات التي تفصل فيها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بواسطة غرفتها التأديبية تكون قابلة

1) ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des A.A.I statuant en matière économique », Op.Cit, p.138.

(2) قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، العدد 14 لسنة 2006 .

للطعن أمام مجلس الدولة وذلك خلال شهر من تبليغ القرار⁽¹⁾ ، كذلك في القطاع المصرفي أين تكون قرارات اللجنة المتعلقة بالعقوبات التأديبية قابلة للطعن القضائي⁽²⁾

وبالرغم من عدم نص المشرع على إمكانية الطعن ضد القرارات العقابية الصادرة عن لجنة الإشراف على التأمينات لا يعني ذلك إخراجها من نطاق رقابة القاضي ، فالطعن في تجاوز السلطة يمكن أن يرفع ضد أي قرار إداري ولو نص القانون على خلاف ذلك⁽³⁾. كذلك تقضي المادة 143 من الدستور الجزائري التي تنص: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطة الإدارية ".

أما بالنسبة للجهة المختصة بالنظر في هذا الطعن بالإلغاء ضد قرارات اللجنة فهي مجلس الدولة تطبيقا للقانون العضوي الذي يحدد صلاحيات وتنظيم وسير مجلس الدولة ، وذلك باعتبار أن اللجنة تنتمي إلى الهيئات العمومية الوطنية⁽⁴⁾

على ضوء ما سبق نخلص إلى القول بأن لجنة الإشراف على التأمينات و لو أنه تم الاعتراف لها بسلطة اتخاذ بعض التدابير المترتبة عن الرقابة كالتدابير الوقائية والعقابية ، إلا أنها لا يمكن أن تتخذ تدابير تؤثر بصفة بالغة في مركز الشركة، و لا تؤدي إلى إعدامها.

الفرع الثالث: 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(أولا) ، إلا أنه يمكن للقاضي أن يأمر بوقف

⁽¹⁾ المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل و المتمم، مرجع سابق

⁽²⁾ المادة 107 من الأمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2006 يتعلق بالنقد و القرض ، المعدل و المتمم ، مرجع سابق

⁽³⁾ -ZOUAIMIA Rachid, « Les régulations sectorielles : L'exemple du secteur des assurances », Op.Cit, p.23.

⁽⁴⁾ بلال نورة، ضبط قطاع التأمينات، مرجع سابق، ص 102.

تنفيذ العقوبة التأديبية إلى غاية الفصل في الدعوى المرفوعة أمامه اقتضت الضرورة ذلك (ثانيا).

أولا : الحكم بإلغاء القرار الإداري في حالة عدم مشروعيته:

ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة بنظر الدعاوى المرفوعة ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة ويحدد 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. (1)

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 ، أما دعاوى التعويض في من اختصاص المحاكم الإدارية.

حسب نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية، والتي تقضي بأن المحاكم الإدارية تختص بالفصل في دعاوى القضاء الكامل من بينها دعاوى التعويض.

وبما إن 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 إلى تتمتع بالشخصية المعنوية، كوكالة المناجم ولجنة ضبط الكهرباء والغاز بواسطة القنوات، حي 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

(1) ماديو ليلة، وقف تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات المستقلة في المجال

الاقتصادي و المالي، قاعة المحاضرات أبو داو، أيام 23-24 ماي سنة 2007، جامعة بجاية، ص 278

في فئة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كونها لا تخضع لأي رقابة إدارية وصائية أو سلمية

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

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 طرف فيها، دون النص على فئة السلطات الإدارية المستقلة، إلا أن الإشكال يمكن أن نجد له حلا ضمن الفقرة الثالثة، من النص 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⁽¹⁾

ثانيا : مدى إمكانية وقف تنفيذ قرارات لجنة الإشراف على التأمينات

إذ 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 بتنفيذ وأنتج جميع آثاره لأن مجرد الطعن فيه بإلغاء، يجعل الحكم بالإلغاء لا قيمة له إذ 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، فإن من

⁽¹⁾ ماديو ليلة، وقف تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص 51

الصعب منح التعويض المناسب لمثل هذا الضرر الناتج عن هذا الفعل، الذي قد يصل إلى فقدان ثقة المتعاملين بالمؤسسة المعنية.⁽¹⁾

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 ينج من استحالة الإلغاء أثاره في حالة تنفيذه الفوري.

⁽¹⁾ فتحي وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، قاعة المحاضرات أبو داو، أيام 23-24 ماي سنة 2007، جامعة بجاية، ص 335 .

يتمتع جهاز الإشراف والرقابة على التأمينات بدور فعال وإيجابي كونه أحد وسائل دعم سوق التأمينات واستقراره 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 الاتصالات بالأسواق الخارجية بما يدعم الأسواق التي تشرف عليها من حيث تطوير الأنظمة الرقابية المختلفة والتشريعات والقوانين وأيضا تنمية التغطيات التأمينية وأنظمة تكنولوجيات المعلومات والاتصالات.

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

- ضرورة تحقيق إقامة نظام مالي سليم.
- تحقيق وظيفة التأمين وما تتطلبه من ضرورة توافر شركات التأمين على الاحتياطات الكافية لتغطية الالتزامات 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.
- استخدام أموال التأمين لإغراض التنمية وما يقتضيه ذلك من وضع القواعد التنظيمية المناسبة لتوجيه الأموال المتجمعة لدى شركات التأمين نحو المجالات الإنمائية المستهدفة في الاقتصاد للمساهمة في التنمية الاقتصادية الإجمالية للدولة.
- تنمية أسواق التأمين وكفاءتها وفعاليتها وهذا بوضع الإطار السليم لتنمية هذا القطاع وضمان سلامته ليس فقط لمصلحة المستهلك وحده وإنما لسلامة الاقتصاد برمته من خلال زيادة الموارد المستمدة بصورة مباشرة وغير مباشرة من قطاع التأمين.
- وفي ضوء تحديات المرحلة الحالية، وفي ظل انفتاح الأسواق وتطبيق سياسات التحرر، أصبح تطوير أنظمة الإشراف والرقابة وتقويتها وتعزيزها ضرورة حتمية لمسايرة الاتجاه 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، وحدثة 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 لاستقلالية اللجنة سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية.
- عدم تخويل صلاحيات ضبط قطاع التأمينات كاملة للجنة الإشراف على التأمينات خاصة فيما يخص منح الترخيص والاعتماد لمزاولة نشاط التأمينات بالسوق وبالتالي غموض الدور المنوط بهذه اللجنة.
- هذه النقائص يمكن تخطيها وإبراز فعالية لجنة الإشراف على التأمينات في الجزائر عن طريق إصدار نصوص قانونية وتنظيمية واضحة ومحددة.
- يجب على المشرع الجزائري أن يحدد الطبيعة القانونية للجنة الإشراف على التأمينات، وأن يوفر لها جميع الضمانات اللازمة لكي تكون لجنة مستقلة سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية، و أن يمنحها جميع الصلاحيات الخاصة بقطاع التأمينات الذي يمكنها من مزاولة نشاطها بالسوق ويجسد استقلاليتها.

1. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
2. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة، الطبعة الأولى، بيروت، 1983.

الرسائل والمذكرات الجامعية:

❖ أطروحات الدكتوراه:

1. بلجدوي بسمة، تنظيم وضبط قطاع التأمين، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، في القانون الخاص تخصص قانون التأمينات، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2017.
2. فارح عائشة، ضبط نشاط التأمين في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم و السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017.
3. مباركي دليلة، غسيل الأموال، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2008.

❖ رسائل الماجستير:

1. بلال نورة، ضبط قطاع التأمينات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون العام، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
2. بلغزلي صبرينة، نظام التدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، عبد الرحمان ميرة جامعة بجاية، 2011.

3. تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة النيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.

4. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2006

5. زكودة خالدة، مجلس الإدارة في مجلس المساهمة، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، فرع عقود ومسؤولية، جامعة الجزائر، 2001.

6. فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، 2009.

المجلات:

1. حيتالة معمر، لجنة الإشراف على التأمينات، مجلة أنسة للدراسات الجامعية، العدد 06، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم 2012.

الملتقيات

1. أوديع نادية، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين، لجنة الإشراف على التأمين، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة بجاية، 23 و 24 ماي 2007

2. أرزيل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قاعة المحاضرات ابوداو ، ايام 23 و 24 ماي 2007

3. حسين نواره، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، الملتقى الوطني للسلطات الإدارية المستقلة، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007
4. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007
5. دموش حكيمة، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قاعة المحاضرات أبو داو، أيام 23 و 24 مايو 2007.
6. راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، قاعة المحاضرات أبوداو، أيام 23 - 24 ماي 2007.
7. عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، قاعة المحاضرات أبوداو، أيام 23 - 24 ماي 2007.
8. فتحي وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، قاعة المحاضرات أبو داو، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي سنة 2007.
9. كسّال سامية، "مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة"، مداخلة أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، يومي 13 و 14 نوفمبر، 2012.

10. ماديو ليلة، وقف تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، قاعة المحاضرات ، جامعة بجاية، المنعقد يومي 23-24 ماي سنة 2007
11. نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة، آلية الانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قاعة المحاضرات أبو داو، أيام 23 و 24 ماي 2007.

النصوص القانونية :

1. مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج.ر، العدد 09 صادر في 01 مارس 1989 معدل ومتمم.
2. قانون رقم 05-01، المؤرخ في 6 فيفري 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب و مكافحتها، ج.ر، العدد 11 لسنة، 2005 معدل و متمم بالأمر رقم 02-12، مؤرخ في 13 فيفري، 2012، ج.ر، العدد 08 لسنة 2012.
3. الأمر رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي سنة 2007، يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، ج.ر، العدد 31 صادر في 13 ماي 2007، يتضمن القانون المدني.
4. قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، العدد 21، صادر في 23 أبريل 2008.
5. المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 ، يتعلق ببورصة القيم المنقولة. ج. ر. عدد 34 لسنة 1993.

6. القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05-02-2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، ج.ر، العدد 08 صادر في 06 فبراير سنة 2002
7. الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج.ر، العدد 43، صادرة في 20 يوليو سنة 2003.
8. الأمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات، ج. ر، العدد 13 المؤرخة في 08 مارس 1995، المعدل والمتمم بموجب الأمر 04-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، ج. ر، العدد 15 المؤرخة في 15 مارس 2006.
9. قانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر، العدد 14 لسنة 2006
10. الأمر رقم 01-07، مؤرخ في 01 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، ج.ر، العدد 16 لسنة 2007.
11. القانون رقم 04-18، المؤرخ في 10 ماي 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج.ر، العدد 27، صادر في 13 ماي 2018.

النصوص التنظيمية

1. المرسوم التنفيذي رقم 95-343 مؤرخ في 30 أكتوبر 1995، يتعلق بحدود قدرة شركات التأمين على الوفاء، ج.ر العدد 65 لسنة 1995
2. المرسوم التنفيذي رقم 05-219 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2005، يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، ج.ر العدد 43 صادر في 22 يونيو سنة 2005.
3. المرسوم التنفيذي رقم 08-113 مؤرخ في 09 أبريل 2008، يوضح مهام لجنة الإشراف التأمينات، ج ر عدد 20 صادر في 13 أبريل سنة 2008.

1. ZOUAIMIA Rachid, "Le statut juridique de la commission de supervision des assurances", Revue idara, n° 31, 2006.
2. ZOUAIMIA Rachid , les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie éditions houma , alger ,2005
3. ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administrativesb indépendantes statuant en matière économique » Revue Idara, N°28, 2004.
4. Zouaimia rachid. droit de la responsabilite disciplinaire des agents économiques lexemple Du secteur financier office des publications. universitaires alger. 2010.

Les lois:

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

المقدمة:.....:02

الفصل الأول: التكييف القانوني للجنة الإشراف على التأمينات

- المبحث الأول: الطابع الإداري للجنة الإشراف على التأمينات.....09
- المطلب الأول: مظاهر الطابع السلطوي للجنة الإشراف على التأمينات.....09
- الفرع الأول: الاعتراف للجنة الإشراف على التأمينات بسلطة اتخاذ القرارات.....10
- الفرع الثاني: انتقال صلاحيات الوزير المكلف بالمالية إلى لجنة الإشراف على التأمينات....12
- المطلب الثاني: مظاهر الطابع الإداري للجنة الإشراف على التأمينات.....13
- الفرع الأول: مظاهر الطابع لإداري للجنة من الناحية العضوية.....14
- أولاً: اتخاذ القرارات.....15
- ثانياً: الخضوع للقضاء الإداري.....15
- الفرع الثاني: صور الطابع لإداري للجنة من الناحية الوظيفية16
- أولاً: أغلب اختصاصات لجنة الإشراف على التأمينات تعود في الأصل إلى السلطة التنفيذية16
- ثانياً: تمتع امتيازات لجنة الإشراف على التأمينات بامتيازات السلطة العامة.....17
- المبحث الثاني: مدى استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات.....19
- المطلب الأول: استقلالية اللجنة من الجانب العضوي.....20
- الفرع الأول: تشكيلة اللجنة.....20
- أولاً: تعدد أعضاء اللجنة.....21
- ثانياً: اختلاف صفة ومراكز أعضاء اللجنة.....22
- الفرع الثاني: طريقة تعيين و طبيعة عهدة أعضاء اللجنة.....24
- أولاً: طريقة تعيين أعضاء اللجنة.....24
- ثانياً: القواعد المتعلقة بعهدة أعضاء اللجنة.....26
- المطلب الثاني: استقلالية اللجنة من الناحية الوظيفية.....28
- الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية للجنة الإشراف على التأمينات.....28

- أولاً: عدم خضوع اللجنة لأية سلطة رئاسية و لا للوصاية الإدارية.....29
- ثانياً: عدم قابلية قرارات اللجنة للإلغاء او التعديل31
- الفرع الثاني: محدودية الاستقلالية الوظيفية للجنة.....33
- أولاً: الوسائل المالية والبشرية للجنة.....33
- ثانياً: وضع النظام الداخلي للجنة.....37

الفصل الثاني: سلطات اللجنة في مجال ضبط قطاع التأمينات

- المبحث الأول: السلطة الرقابية للجنة الاشراف على التأمينات.....42
- المطلب الأول: حماية المؤمن لهم والمستفيدين من عقد التأمين.....42
- الفرع الأول: الرقابة على شرعية العمليات التأمينية.....43
- أولاً: شرعية المصادر المالية لشركات التأمين.....43
- ثانياً : مراقبة وثائق وتعريفات التأمين.....45
- الفرع الثاني: الرقابة على تطبيق قواعد الحذر.....46
- أولاً: تكوين الشركات لرصيد القدرة على الوفاء.....47
- ثانياً : تحقيقات اللجنة فيما يخص قدرة الشركات على الوفاء.....47
- المطلب الثاني: مراقبة مدى احترام قانون المنافسة في سوق التأمينات.....48
- الفرع الأول: الممارسات الخاضعة لرقابة اللجنة.....49
- أولاً : الرقابة على الاتفاقات المبرمة بين الشركات.....49
- ثانياً: مراقبة عمليات التجميع.....51
- الفرع الثاني: تداخل الوظائف بين اللجنة الاشراف على التأمينات ومجلس المنافسة.....52
- المبحث الثاني: السلطة القمعية للجنة الاشراف على التأمينات.....56
- المطلب الأول: خصوصية العقوبات المقررة من قبل لجنة الاشراف على التأمينات.....57
- الفرع الأول: العقوبات المالية.....57
- الفرع الثاني: العقوبات غير المالية.....59

61.....	المطلب الثاني: ضمانات السلطة القمعية.....
61.....	الفرع الأول: الضمانات القانونية.....
61.....	أولا : الضمانات الموضوعية.....
62.....	ثانيا: الضمانات الإجرائية.....
65.....	الفرع الثاني: الضمانات القضائية.....
66.....	الفرع الثالث: أثار الطعن في قرارات لجنة الإشراف على التأمينات.....
66.....	أولا : الحكم بإلغاء القرار الإداري في حالة عدم مشروعيته.....
68.....	ثانيا: مدى إمكانية وقف تنفيذ قرارات لجنة الإشراف على التأمينات.....
70.....	الخاتمة:.....
73.....	قائمة المراجع:.....
80.....	الفهرس:.....