

دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين

إعداد: إرزيل الكاهنة

أستاذة محاضرة "ب"

كلية الحقوق - جامعة مولود معمري تيزي- وزو

مقدمة :

وجد التأمين كوسيلة اجتماعية ترمي إلى إيجاد نوع من التعاون بين أفراد بهدف مساعدتهم على مواجهة الأخطار التي يتعرضون لها، والذي يتجسد في قيام المشتركين بدفع أقساط دورية تكون مجموع المال الذي سيقتطع منه ما يكفي لتغطية الخطر المؤمنّ ضده، ويرتكز على أسس فنية معينة وعلاقات قانونية محددة.

ويعرف نشاط التأمين تطوراً كبيراً حيث نجده متغلغلاً في معظم الأنشطة في الدول المتقدمة، حيث أصبح الركيزة الأساسية من ركائز الاقتصاد نظراً لما يوفّره من رؤوس أموال ضخمة تنشط السوق المالية وتسهم في تحقيق أغراض التنمية والاستثمارات. في الجزائر، لم يحظ قطاع التأمين باهتمام كبير من قبل الدولة إلا بعد الانفتاح الاقتصادي على الأسواق الدولية، إذ قبل ذلك كانت الدولة تحتكر المجال بتحديد لها الشركات التأمينية التي لها صلاحية ممارسة النشاط، حيث أدركت الدولة أهمية نشاط التأمين على الاقتصاد الوطني، فتم فتح المجال أمام الخواص والأجانب لممارسته. وأمام حيوية وخطورة هذا النشاط في آن واحد تولدت الحاجة إلى تدخل المشرع لتنظيم مختلف عمليات التأمين وبسط الرقابة عليه، وهو ما تم بالفعل سواء في قانون 95⁽¹⁾ أو في التعديل الأخير بموجب القانون رقم 06-04 الذي بموجبه تم تأسيس لجنة خاصة تشرف على التأمينات⁽²⁾.

والإشكال الذي يثار في هذا الشأن يكون حول مدى اعتبار هذه اللجنة سلطة ضبط في مجال التأمين تضاف إلى باقي هيئات الضبط التي أنشئت في القطاعات الأخرى؟ وفعاليتها في تنظيم نشاط التأمين؟ وبهدف الإجابة على هذه الإشكالية ارتأيت تناول لجنة الإشراف على التأمينات من زاويتين هما: طبيعة لجنة الإشراف على التأمينات (المبحث الأول)، وسلطاتها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: طبيعة لجنة الإشراف على التأمينات

تثير طبيعة لجنة الإشراف على التأمينات مدى اعتبارها سلطة إدارية مستقلة تضاف إلى باقي سلطات الضبط المعروفة في قطاعات البنوك والبورصة والمنافسة... الخ. وتحديد ذلك يتطلب تعريف هذه اللجنة (المطلب الأول)، ومدى توافرها على معايير سلطات الضبط المستقلة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف لجنة الإشراف على التأمينات

تم تأسيس هذه اللجنة بموجب القانون رقم 06-04 المعدل لقانون التأمين، حيث تنص المادة 26 منه على ما يلي: « تُعدّل المادة 209 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25/01/1995 والمذكور أعلاه، وتحرر كما يلي: المادة 209 ~ تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة التأمينات. تمارس رقابة الدولة على نشاط التأمين وإعادة التأمين من طرف لجنة الإشراف على التأمينات المذكورة أعلاه... »⁽³⁾.

انطلاقاً من هذا المضمون، فإن لجنة الإشراف على التأمينات هي هيئة رقابة على نشاط التأمين في الجزائر حلت محل الوزير المكلف بالمالية الذي كان يمارس نفس الوظيفة بموجب المادة 209 من الأمر رقم 95-07 التي كانت تنص على « تمارس إدارة الرقابة مراقبة الدولة لنشاط التأمين... ويقصد بإدارة الرقابة، الوزير المكلف بالمالية الذي يتصرف بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات ». ويعتبر ذلك تطوراً كبيراً في تنظيم نشاط التأمين، فبعد أن كانت السلطة التنفيذية هي التي تشرف على تنظيمه ورقابته تم تفويض هيئة

أخرى للقيام بنفس المهمة. ولجنة الإشراف على التأمينات وهي تؤدي هذه الوظيفة الرقابية عليها أن تسعى إلى تحقيق الأهداف التالية:

- 1 - حماية مصالح المؤمن لهم والمستفيدين من عقد التأمين بالسهر على شرعية عمليات التأمين، وعلى يسار شركات التأمين أيضاً.
- 2 - ترقية وتطهير السوق الوطنية للتأمين قصد إدماجها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي⁽⁴⁾.

وتتشكل هذه اللجنة من خمسة (5) أعضاء من بينهم الرئيس، يتم اختيارهم بالنظر إلى كفاءاتهم، ولا سيما في مجال التأمين والقانون والمالية، يتم تعيين رئيسها باقتراح من الوزير المكلف بالمالية وبموجب مرسوم رئاسي⁽⁵⁾، وهو نفس الأمر بالنسبة لباقي الأعضاء⁽⁶⁾، على أن تتكون اللجنة من:

- قاضيين تقترحهما المحكمة العليا.

- ممثل عن الوزير المكلف بالمالية.

- خبير واحد في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية⁽⁷⁾.

أما بالنسبة لرئيس اللجنة، فإنه عندما يؤدي وظيفته هذه يجب أن لا يكون منتمياً إلى حزب أو منصب في البرلمان، أو إلى إحدى الوظائف العليا في الدولة⁽⁸⁾.

كما تضم اللجنة أمانة عامة يتم تحديد اختصاصاتها وكيفية تنظيمها بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية، أما فيما يتعلق بالذمة المالية للجنة فتتكفل بها خزينة الدولة على أن يحدد النظام الداخلي لها كيفية تنظيمها وتسييرها.

المطلب الثاني: مدى توافر معايير سلطات الضبط المستقلة في لجنة الإشراف على التأمينات

إن عبارة سلطات الضبط المستقلة أو السلطات الإدارية المستقلة تتضمن ثلاث عبارات، هي: السلطة، والإدارة والاستقلالية. فالسلطة تعتبر أحد الأركان الواجب توافرها لتكوين دولة ما، فإذا توافرت باقي الأركان كالأرض والشعب دون وجود سلطة فإننا لا نكون أمام دولة وفقاً لقواعد القانون الدولي. والسلطة في دولة ما تتولاها السلطة

التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية⁽⁹⁾، وعليه فالسلطة الإدارية المستقلة لا تعتبر بمثابة سلطة رابعة في الدولة، وإنما أساس وجودها يتمثل في تلك الصلاحيات المقدمة لها، وذلك بهدف ضبط السوق والذي في الحقيقة هو اختصاص أصلي للسلطة التنفيذية⁽¹⁰⁾. بمعنى آخر، فالسلطة الإدارية المستقلة تمّ خلقها بهدف تخفيض الأعباء عن السلطة التنفيذية، نظراً لأنّ هذه الأخيرة لا تقدر لوحدها على أداء كل المهام، خاصةً عندما يتعلّق الأمر بالمجالين الاقتصادي والمالي. كما أنها نابعة من مبدأ أن الدولة لا يمكن أن تكون حكم و طرف في نفس الوقت⁽¹¹⁾، فهي بمثابة تكريس لمبدأ التخصص المعروف في القانون، ويمتدّ هذا التخصص ليس فقط إلى كونها تؤديّ وظيفة معينة، وإنما يمتدّ الأمر إلى اتخاذ قرارات قد تتسم بالطابع الردعي، وأحياناً ذات طابع تشريعي⁽¹²⁾ وأحياناً أخرى ذات طابع قضائي⁽¹³⁾.

لكن هل ينطبق الوضع على لجنة الإشراف على التأمينات؟

إنّ المصطلح المستعمل في القانون المؤسّس للجنة الإشراف على التأمينات هو اللجنة⁽¹⁴⁾ (commission) وليس مصطلح السلطة ترجمة لكلمة مضقوىوقبآ التي تعبر عادة عن السلطات الثلاث في الدولة (أي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية)، أو ترجمة لكلمة «ضمق» و«شپ» التي تستعمل للتعبير عن السلطات الإدارية المستقلة. بمعنى آخر، فالمشرع الجزائري في المادة 209 من قانون التأمينات المعدل لم يستعمل عبارة «سلطة إدارية مستقلة» للتعبير عن هذه اللجنة، وإنما اكتفى بذكر اختصاصاتها وهذا على عكس المشرع الفرنسي الذي أقر صراحة أن لجنة التأمينات هي سلطة إدارية مستقلة بصريح العبارة الواردة في المادة 30 من قانون رقم 2003-706 المتعلق بالحماية المالية حيث تنص على:

«la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance, autorité publique indépendante...»

فهل ذلك معناه أن المشرع الجزائري لا يعتبر اللجنة سلطة إدارية مستقلة تضاف إلى باقي السلطات الإدارية المستقلة المكرّسة في القطاعات الأخرى كالقطاع البنكي والبورصة والفساد⁽¹⁵⁾... الخ؟

في الحقيقة إن استعمال المشرع لمصطلح اللجنة دون السلطة ليس معناه أنه لا يمكن اعتبارها سلطة إدارية مستقلة، ويتأكد الأمر عندما حوّل لها المشرع سلطة الرقابة على نشاط التأمين، والذي يعبر على أنها ليست مجرد لجنة تقوم بتقديم النصائح والإرشادات في مجال التأمين الذي يعتبر اختصاص أصيل للمجلس الوطني للتأمينات كونه جهازاً استشارياً⁽¹⁶⁾. و تم التأكيد على هذا الأمر الأستاذ زوايميه رشيد حيث يعترف أن لجنة الإشراف على التأمينات هي سلطة باتم معنى الكلمة *La commission est d'abord une autorité*⁽¹⁷⁾. ويتأكد الوضع أكثر عندما حوّلت لها سلطات هامة في مجال التأمين والمتمثلة في ترقية وتطهير السوق الوطنية للتأمين قصد إدماجها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي ومراقبة مدى شرعية عمليات التأمين، كما أن قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة⁽¹⁸⁾. أكثر من ذلك يتأكد بأنها سلطة كونها حلت محل الوزير المكلف بالمالية باعتباره ممثلاً عن السلطة التنفيذية، وذلك بعد تنازلاً صريحاً منها لهذه اللجنة لرقابة نشاط التأمين، لأن الوزير المكلف بالمالية قد لا يكون على دراية كافية بنشاط التأمين، على عكس الأعضاء المشكلين للجنة.

أما فيما يتعلق بتمتع لجنة الإشراف على التأمينات بالطابع الإداري، فالنص المؤسس لها جاء غامضاً، أي لم يتم النص على كونها سلطة إدارية، وعليه، غياب التكييف القانوني الصريح لها. في هذا الشأن يمكن الاستعانة بموقف الفقه الذي يقر بأنه الأساس لوضع تكييف قانوني صحيح لهيئة ما حول ما إذا كانت سلطة إدارية مستقلة هو النظر إلى طبيعة القرارات الصادرة عنها ومدى خضوعها لاختصاص القضاء الإداري فيما يتعلق بطبيعة المنازعات المتعلقة بهذه الهيئات الإدارية المستقلة⁽¹⁹⁾. وإذا أردنا أن نطبق هذا الرأي على لجنة الإشراف على التأمينات فنجد بالفعل أنه يمكن تطبيق الطابع الإداري عليها والذي يظهر في:

1 - اتخاذ القرارات: فالمادة 209 مكرر 2 المدرجة بموجب تعديل قانون التأمينات⁽²⁰⁾ تؤكد 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 قرار بتقليص نشاط فرع أو عدة 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 كله إذا تبين للجنة أن ذلك يخل بمصالح المؤمن لهم⁽²¹⁾. كما أن هذه اللجنة يمكن أن تلجأ إلى تطبيق عقوبات على شركات التأمين وإعادة التأمين تتمثل إما في عقوبة مالية أو الإنذار أو التوبيخ، وأخيراً إيقاف مؤقت لواحد أو أكثر من المسيرين بتعيين أو دون تعيين وكيل متصرف مؤقت⁽²²⁾.

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.

2 - 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 للقضاء 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 يعتبر نوعاً من التعسف إذ إن شركات التأمين أو إعادة التأمين قد تتعرض لتقليص لنشاطها، أو تمنع 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 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 ذُوت للجنة؟

أما فيما يخص استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات، فأيضاً النص القانوني غير صريح في هذا الشأن، وعليه، فيمكن الاستعانة بمعايير استقلالية السلطات الإدارية المستقلة بشكل عام والتي تعتمد على حسب البعض على عدم الخضوع لأي رقابة وصائية كانت أو إدارية مع عدم تلقيها أية تعليمات أو وصاية من أية جهة⁽²³⁾. أما البعض الآخر فيرى عدم الخضوع لأي رقابة سلمية كانت أو وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، كون الشخصية المعنوية لا يمكن اعتبارها معياراً فعالاً لتحديد درجة الاستقلالية⁽²⁴⁾. بهذا المعنى فاستقلالية سلطة الضبط ما يتم بالنظر إلى عمل هذه السلطة دون الخضوع إلى السلطة الإدارية التقليدية (أي السلطة التنفيذية)، وتتجسد هذه الاستقلالية في الجانب العضوي والوظيفي.

وبتطبيق هذه المعايير على لجنة الإشراف على التأمينات نستنتج ما يلي:

أ - الاستقلال العضوي: استنتاجاً من مضمون المادة 209 مكرر 2 المدرجة بموجب تعديل قانون التأمين نجد أن عضوية لجنة الإشراف على التأمينات مشكلة من قاضيين وممثل عن الوزير المكلف بالمالية وخبير في ميدان التأمينات. نلاحظ هنا أنه يغلب على اللجنة الطابع شبه القضائي نظراً لأنّ عضوين يمثلان القضاء وهذا على خلاف باقي سلطات الضبط في المجالات الأخرى التي نجد فيها تغليب الطابع الإداري عليها، فعلى سبيل المثال مجلس المنافسة الذي يتكوّن من عضوين من القضاء والسبعة الآخرين من بين الكفاءات التي لها خبرة في المجال⁽²⁵⁾. نفس الوضع ينطبق على لجنة البورصة التي تتكوّن من قاضٍ واحد والخمسة أعضاء الباقية من الكفاءات التي لها صلة بالمجال (26). وهذا الإصباح للطابع شبه القضائي على لجنة الإشراف على التأمينات مرفوض لأنّه من شأنه أن يقضي على الطابع الإداري للجنة. أضف إلى أن اللجنة تتكوّن من خبير واحد في

ميدان التأمينات، وهذا أمر غير كاف نظراً لأهمية نشاط التأمين، إذ كان يستحسن أن تتكوّن اللجنة من عدة خبراء وهو ما من شأنه أن يجعل اللجنة تلعب دورها في الرقابة على التأمين، 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 واللجنة المصرفية ولجنة البورصة أن لا يكون هناك ممثل عن السلطة التنفيذية.

يزداد عدم استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات في عدم تحديد صفة الرئيس والذي يبقى أمراً غامضاً، وكذا طريقة التعيين بالنسبة لكل الأعضاء. فالرئيس يعين بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، القاضيين أيضاً بموجب مرسوم رئاسي بعد اقتراح من المحكمة العليا، والوضع نفسه بالنسبة لممثل الوزير المكلف بالمالية والخبير.

كل هذه المسائل تؤكد احتكار السلطة التنفيذية (أي رئيس الجمهورية) لسلطة التعيين، وهو ما من شأنه أن يقلص من استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات. أيضاً عدم تحديد مدة ولاية أعضاء اللجنة يجعلهم عرضة للعزل العشوائي علماً أن تحديد مدة ولاية أعضاء أية هيئة عامل من عوامل استقلالية واستقرار هذه الهيئة. يتأكد الوضع أكثر عندما تم النص على تزويد اللجنة بأمانة على أن تحدد صلاحياتها بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية، وليس من قبل اللجنة، وهو دليل آخر على عدم استقلالية هذه اللجنة بالمعنى الصحيح.

ب - الاستقلال الوظيفي: إن استقلالية سلطات الضبط تظهر أكثر بالنسبة للوظائف التي تؤديها. وفيما يتعلق بلجنة الإشراف على التأمينات نجد أنها لا تختص بفكرة التنظيم في مجال التأمين والذي يظهر في أنها لا يمكن لها أن تتخذ إجراءات فيما يتعلق بالحصول على رخصة لفتح اعتماد شركة التأمين أو إعادة التأمين أو أحد فروعها، إذ إن الاختصاص يبقى دائماً من صلاحيات الوزير المكلف بالمالية. والوضع نفسه يمتد إلى سحب الاعتماد⁽²⁷⁾، وبذلك تختلف عن بعض سلطات الضبط المستقلة في القطاعات الأخرى التي لها هذه الصلاحية، نذكر منها مجلس النقد والقرض الذي له سلطة تنظيمية في ضبط النشاط

المصرفي، وهذا الوضع ينطبق على لجنة البورصة، والذي من شأنه أن يحد من صلاحية لجنة الإشراف على التأمينات.

كما تظهر عدم استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات فيما يتعلق بفكرة تمويلها الذي يبقى دائماً من اختصاص الدولة بواسطة الخزينة العمومية، لأنّ المشرع الجزائري لم ينصّ أبداً على أنّها تتمتع باستقلال مالي، كما أنّه لم ينصّ على مصادر أخرى تتحصّل عليها اللجنة لتمويلها، وهو ما يجعلها تابعة كلية للدولة، إذن لا يمكن تصوّر استقلاليتها، وهذا مقارنة بالهيئات الأخرى التي نصّ المشرع الجزائري صراحة على استقلاليتها، نذكر منها قطاع المواصلات السلكية واللاسلكية والبريد⁽²⁸⁾ ومكافحة الفساد⁽²⁹⁾. وهذا على عكس المشرع الفرنسي الذي أقر صراحة بتمتع لجنة الرقابة على التأمينات باستقلال مالي حيث تنص المادة 30 الفقرة 4 من قانون الحماية المالية على أنّها تتمتع لجنة الرقابة على التأمينات باستقلال مالي. يحدد الأمين العام ميزانية اللجنة⁽³⁰⁾. غير أنّه يمكن أن نستنتج استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات في إمكانيتها وضع نظامها الداخلي الذي يعتبر مظهراً من مظاهر استقلال السلطات الإدارية المستقلة، وهو ما يفهم من المادة 209 مكرّر 3 المدرجة بموجب التعديل والتي تنصّ على: «... يحدّد النظام الداخلي للجنة كفاءات تنظيمها وسيرها»⁽³¹⁾. وهو ربّما الأمر الذي يميّز هذه اللجنة عن بعض الهيئات المستقلة الأخرى كمجلس المنافسة والوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية والتي يتمّ وضع نظامها الداخلي بموجب مرسوم أو قرار وزاري.

لنصل في الأخير إلى أنّ لجنة الإشراف على التأمينات تعتبر سلطة إدارية، لكن استقلاليتها نسبية لأنّها تتوافر أحياناً على معايير السلطة الإدارية المستقلة وتتناهى أحياناً أخرى مع هذه المعايير، وهذا بطبيعة الحال إذا ما قورنت ببعض الهيئات الإدارية المستقلة في بعض القطاعات، وسيتمّ التأكيد على ذلك في المبحث الموالي من خلال إبراز سلطات هذه اللجنة.

المبحث الثاني : سلطات لجنة الإشراف على التأمينات

تختلف السلطات المخوكة للهيئات الإدارية المستقلة من هيئة إلى أخرى. وتتصف هذه السلطات أحياناً بأنها تنظيمية⁽³²⁾ ورقابية وأحياناً أخرى كونها عقابية. ولجنة الإشراف على التأمينات تقريباً لا تخرج عن هذا المسار، فالنص القانوني المنظم لها يجعل من بين سلطاتها الأساسية الرقابة (المطلب الأول)، ثم العقاب (المطلب الثاني).

المطلب الأول : سلطة الرقابة

حوكت هذه السلطة صراحة من قبل المشرع، وهذا عندما تم النص على أن لجنة الإشراف على التأمينات وهي تؤدي وظيفتها تتصرف كإدارة للرقابة في مجال التأمين⁽³³⁾. ويعتبر هذا تجسيدا واضحا لما اتفق عليه الفقه أن السلطات الإدارية المستقلة في المجال المالي والاقتصادي تقوم بمراقبة قطاع نشاط محدد كونها تكون على علم بكل ما يجري في ذلك القطاع. وعلى اعتبار أن نشاط التأمين يعتبر من أهم القطاعات الحيوية في الدولة، فإن تخويل لجنة التأمينات هذه الصلاحية يعتبر اعترافاً صريحا للمشرع لكون هذه اللجنة متخصصة في هذا المجال، والذي يعتبر في الحقيقة من أهم الصلاحيات التي تخول للهيئات الإدارية المستقلة. وتشمل هذه الرقابة التي تؤديها اللجنة ضبط سوق التأمين من خلال: مراقبة شركات التأمين وإعادة التأمين ووسطاء التأمين للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين.

— مدى تنفيذ هذه الهيئات التأمينية لالتزاماتها المبرمة في إطار عقود التأمين ولا سيما القدرة على الوفاء.

— التحقق من المعلومات حول مصدر الأموال التي أنشئت بها شركة التأمين أو إعادة التأمين، وكذا تلك التي زادت من أرباحها⁽³⁴⁾.

وهذه المهمة الرقابية الموكلة للجنة تعتبر تجسيدا واضحا لتلك المبادئ التي يقوم عليها التأمين بصفة عامة والملقى على الدولة تحقيقه. وهذا نظرا لرؤوس الأموال التي يتم تداولها في السوق والتي لها أثر مباشر في التنمية الوطنية. كما يعبر هذا الدور الرقابي للجنة عن وظيفتها الوقائية في ضبط سوق التأمين بهدف تحسيس وتوعية شركات

التأمين وإعادة التأمين بضرورة احترام التشريعات والتنظيمات الواردة في هذا الصدد، واحترام التزاماتها تجاه المؤمن لهم ما دام أن الهدف الأخير للتأمين هو درء الأخطار التي يتعرض لها هؤلاء، وهذا قبل أن تلجأ هذه اللجنة إلى وظيفتها الرديئة المتمثلة في العقاب. ويقاسمها في أداء هذه المهمة كل من وسطاء التأمين المعتمدين ومفتشو التأمين المحلفين الخاضعون لقانون أساسي، والذين هم مؤهلون للقيام بإجراء التحقيق في أي وقت استناداً إلى الوثائق والتنقل إلى عين المكان⁽³⁵⁾، يتأكد من ذلك أن اللجنة تكتفي فقط بالحصول على المحاضر التي تتضمن المخالفات وليس لها أن تتدخل للقيام بنفسها أو بأمر توجهه إلى هؤلاء المفتشين للقيام بالتحقيق⁽³⁶⁾. وهذا في الحقيقة يعتبر خروجاً عما هو معروف في باقي سلطات الضبط التي تتمتع بسلطة الرقابة التي لها صلاحية أمر الموظفين الآخرين المؤهلين لذلك للقيام بالتحقيقات وعقد مداورات خاصة لذلك. فعلى سبيل المثال إذا أخذنا مجلس المنافسة نجد أنه يتمتع بسلطة التحقق والبحث في الملفات المتعلقة بمشاريع التجميعات الاقتصادية⁽³⁷⁾، فإن هذه المهمة في مجال التأمين لا تعد من صلاحية لجنة التأمينات. وهذا خلافاً أيضاً للهيئة المصرية للرقابة على التأمين التي اعتبرها المشرع المصري هيئة عامة لها شخصية اعتبارية مستقلة منح لها حق الاطلاع في أي وقت على دفاتر وسجلات شركات التأمين وإعادة التأمين الخاضعة لأحكام قانون التأمين⁽³⁸⁾.

غير أن لجنة التأمينات خولت لها صلاحية أخرى تتعلق أساساً بإمكانية التدخل في إلزام محافظي شركات التأمين وإعادة التأمين أو أحد فروعها بتقديم المعلومات الضرورية حول هذه الهيئات التي يعملون بها⁽³⁹⁾. وإذا وجدت نقائص خطيرة في هذه الهيئات يلتزم هؤلاء المحافظون بإعلام اللجنة⁽⁴⁰⁾، كما تتمثل هذه السلطة للضبط للجنة في كونها يمكن أن تلجأ إلى إجراء يتمثل في تقليص نشاط الشركة التأمينية ومنع حرية التصرف في كل أو جزء من أصولها إلى أن يتم تصحيح وضعيتها وإن استدعى الأمر تعيين⁽⁴¹⁾ متصرف مؤقت يحل محل هيئات تسيير الشركة بهدف الحفاظ على أملاكها. ويمتد هذا الضبط للجنة في كونها يمكن أن تلجأ إلى طلب الخبرة بهدف تقييم كلي أو

جزئي للأصول أو الخصوم للمشركات التأمينية وفروع الشركات التأمينية الأجنبية⁽⁴²⁾، كما أنها تتحصل على تقارير سنوية في 30 جوان من كل سنة تحتوي على الميزانية والتقارير الخاص وجداول الحسابات والإحصائيات مع إمكانيتها منح استثناءات من هذا الأجل لا يتجاوز 3 أشهر. كما أنه عندما يتعلق الأمر بتحويل عقود التأمين من شركة تأمين إلى شركة أخرى فإنه يجب موافقة اللجنة على ذلك، وهذا بعد تتأكد من عدم تعرض مصالح المؤمن له للخطر⁽⁴³⁾.

كما أن لجنة الإشراف على التأمينات تقوم بمراقبة عمليات التجميع التي تعرف على أنها اندماج مؤسستين أو أكثر أو إنشاء مؤسسة مشتركة أو حصول شخص أو أكثر على مؤسسة على الأقل أو حصول مؤسسة أو عدة مؤسسات على مراقبة مؤسسة أو عدة مؤسسات أو جزء منها⁽⁴⁴⁾. في مجال التأمين يكون عن طريق دمج أو تمركز لعدة شركات التأمين أو شركات إعادة التأمين⁽⁴⁵⁾. لكن هذا الدور يلاحظ عليه ما يلي: 1- إن صلاحية مراقبة التجميعات من صلاحيات مجلس المنافسة تطبيقا لنص المادة 19 من قانون المنافسة كأصل مهما كان مجال النشاط بما فيها التأمين، وليس من اختصاص لجنة مراقبة التأمينات إذن هناك تداخل في الاختصاص. لان ذلك معناه تنازع الاختصاص بين الهيئتين و هو ما من شأنه أن يخلق نوع من الاضطراب لدى شركات التأمين أو إعادة التأمين إذا أرادت الدخول في تجمعات خاصة في الحالة التي يوافق مجلس المنافسة عليه ورفض لجنة الإشراف على التأمينات. في هذا الإطار يري الأستاذ زوايميه أنه كان يستحسن أن يكون اختصاص اللجنة بإبداء الرأي وليس الموافقة على التجميع⁽⁴⁶⁾.

2- أن هذا الدور لم ينص عليه بموجب النص المؤسس للجنة و إنما يستنتج من النص الأمر رقم 95-07 باعتباره من اختصاص الوزير المكلف بالمالية، و هو ربما النقص الذي يسجل على تعديل قانون التأمينات لسنة 2006. لكن يمكن اعتبار ذلك مجرد سهو من قبل معدل النص على أساس أن مصطلح إدارة الرقابة عوض بمصطلح لجنة الإشراف على التأمينات ويمتد ذلك إلى كل الصلاحيات حتى تلك التي لم يذكرها التعديل.

كل ذلك يبيّن أنّ سلطة لجنة التأمينات تهدف في معظمها إلى تحقيق مبادئ التأمين وضبط السوق دون الدور الرقابي الآخر الذي من المفروض أن تؤدّيه على غرار بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى والمتمثّل أساساً في الرقابة السابقة لنشاط التأمين، وهذا من خلال وضع شروط للالتحاق بالمهنة الذي يبقى دائماً من صلاحيات الوزير المكلف بالمالية والذي ينقص من استقلالية اللجنة ولعبها الدور الكامل في الرقابة، وهذا على خلاف بعض هيئات الضبط في القطاعات الأخرى، نذكر منها مجلس النقد والقرض. وخلافاً أيضاً للهيئة المصرية للرقابة التي اعترفت لها المشرع المصري بهذه الصلاحية فيما يتعلّق بإمكانيتها اللجوء إلى سحب الترخيص الذي منح لشركات التأمين وإعادة التأمين لممارسة نشاط التأمين⁽⁴⁷⁾.

المطلب الثاني : سلطة العقاب

إنّ سلطة العقاب التي تخوّل للهيئات الإدارية المستقلة تعتبر من أهم وأخطر السلطات التي تُمنح لها ما دام الأمر يقضي على الاختصاص الأصلي الذي يؤدّيه القاضي الجزائي في هذا الشأن. حيث يعدّ ذلك تعدياً على الأصل المعروف في القانون الجنائي، وهو التجريم وظهور مصطلح آخر يتمثّل في محاولة إزالة التجريم، ما دام أنّ طبيعة العقاب تكون بالدرجة الأولى إدارية وليس جزائية⁽⁴⁸⁾. بمعنى آخر فإنّ سلطة العقاب المخوكة للهيئات الإدارية المستقلة تعدّ رفضاً لتدخل القاضي في القطاعات الاقتصادية وتعبيراً عن حياد الدولة في المجال الاقتصادي والمالي⁽⁴⁹⁾، لكن هل ينطبق الوضع على لجنة الإشراف على التأمينات؟

بتفحص مضمون المادة 241 المعدلة نستنتج أنّ لجنة الإشراف على التأمينات يمكن أن تطبق عقوبات على شركات التأمين وإعادة التأمين التي لا تؤدّي التزاماتها كما ينبغي. وتتسم هذه العقوبات بكونها أحياناً عقوبات مالية (أولاً)، وأحياناً أخرى بكونها عقوبات غير مالية (ثانياً).

أولاً - العقوبات الماليّة :

وهي تلك العقوبات التي تلحق الذمّة الماليّة لشركة التأمين وإعادة التأمين تعبر عن مبلغ مالي يتمّ تقديمه ودفعه إلى الخزينة العمومية⁽⁵⁰⁾. واستعمل المشرع في هذا الشأن معيار تحديد قيمة هذه المبالغ الماليّة بالدينار، وهذا في الحالات التالية:

— إذا لم تنفذ شركات التأمين وإعادة التأمين التزامها برفع التقارير السنوية وفق الأجل المحدد لها كآخر أجل 30 جوان من كل سنة إلى لجنة التأمينات فإنّها تفرض عليها غرامة تأخير تقدّر بـ 10.000 د.ج.

— إذا منحت لها فرصة الاستفادة من تمديد لهذه المهلة، ورغم ذلك لم تلتزم بإرسال تلك التقارير فإنّ الغرامة تضاعف إلى 100.000 د.ج⁽⁵¹⁾.

— في حالة عدم إبلاغ لجنة الإشراف على التأمينات بمشاريع تعريفات التأمينات الاختيارية قبل تطبيقها، تتعرّض شركات التأمين وإعادة التأمين إلى غرامة قدرها 1.000.000 د.ج⁽⁵²⁾.

— غرامة تقدّر بـ 1.000.000 د.ج في حالة عدم حصول شركة التأمين وإعادة التأمين على تأشير لوثائقها التأمينية. وفي هذا الصدد نلاحظ أنّ المادة 227 من الأمر رقم 95-07 لم تعدل فيما يتعلّق بمن له صلاحية وضع هذه التأشيرة هل يدخل في اختصاص التأمينات أو من طرف الوزير المكلف بالمالية، لكن منطقياً يفترض أن تدخل ضمن اختصاصات اللجنة ما دام أنّها هي التي تراقب التزامات الشركة التأمينية وإعادة التأمين.

كما اعتمد المشرع في تحديد هذه العقوبات على معيار رقم الأعمال. وفي هذا الصدد يطبق العقوبات التالية: 1 - عند مخالفة شركة التأمين وإعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية لتسعيرة التأمينات الإلزامية تتعرّض لغرامة لا تتعدّى 1 % من رقم الأعمال⁽⁵³⁾. غير أنّه لم يتمّ تحديد من يقوم بتوقيع هذه العقوبة ما إذا كانت لجنة الإشراف على التأمينات أو الوزير المكلف بالمالية ما دام أنّ المشرع لم يعدل المادة 233 من الأمر رقم 95-07 بإبقائه على مصطلح "إدارة الرقابة".

2 - عندما تخالف شركة التأمين أو إعادة التأمين أو فروع شركات التأمين الأجنبية الأحكام القانونية المتعلقة بالمنافسة فإنه تطبق غرامة تقدر بـ 10% من رقم الأعمال⁽⁵⁴⁾. وتقدم كل هذه الغرامات إلى الخزينة العمومية، غير أن المشرع الجزائري في هذا الصدد جعل طريقة تحصيلها تتم حسب ما تقوم به إدارة الضرائب، أي جعل هذه الغرامة تتشابه مع الضريبة المباشرة، أي يتم دفعها بموجب إقرار يوجه على الشركة التأمينية المعنية بالأمر.

ثانياً - العقوبات غير المالية :

تتمثل هذه العقوبات غير المالية في الإنذار والتوبيخ، وهذا دون تحديد الحالات التي يتم فيها القيام بذلك. وفي هذا الشأن نلاحظ أن المشرع الجزائري في تعديله المادة 241 من الأمر رقم 95-07 قد أسقط عبارة "عقوبات تأديبية" على هذا النوع من العقوبات، وهو خطأ فعله لأنه لا يمكن وصفها إلا كذلك.

من خلال هذه العقوبات التي تفرضها لجنة الإشراف على التأمينات نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يمنح لها سلطات قمعية شديدة، واكتفى بالأقل منها شدة، حيث ترك المسألة لاختصاص الوزير المكلف بالمالية⁽⁵⁵⁾، بمعنى آخر فلجنة الإشراف على التأمينات ليس من صلاحيتها أن تسحب الاعتماد من إحدى شركات التأمين وإعادة التأمين أو فروع شركات التأمين الأجنبية أو تتدخل لتحويل مبالغها المالية، وهذا إذا ما قورنت ببعض هيئات الضبط في القطاعات الأخرى كاللجنة المصرفية ولجنة البورصة، وهذا يؤكد مرة أخرى عدم استقلالية اللجنة في مواجهة السلطة التنفيذية (الوزير المكلف بالمالية) ومحدودية العقوبات التي تفرضها على الهيئات التأمينية.

ولعل الهدف من فرض اللجنة لهذا النوع من العقاب يكمن ليس فقط في معاقبة الشركة التأمينية أو إعادة التأمين أو فروع الشركات الأجنبية، وإنما هو توعية باقي الشركات الأخرى بأنها قد تتعرض لادّفس العقوبات إذا ما فكرت في مخالفة الأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، وكذا مخالفة التزاماتها في مواجهة المؤمن لهم، وهذا هو الهدف من تخويل هذا الاختصاص للجنة بهدف ضبط سوق التأمين.

هذا الاختصاص المخوّل للجنة الإشراف على التأمينات في توقيع العقاب لا يمنح لها صلاحية المتابعة الجزائية الذي يبقى دائماً من صلاحيات القاضي الجزائري بموجب تحريرها لمحضر تثبت فيه تلك المخالفات الجزائية تقوم بإرساله مباشرة إلى وكيل الجمهورية المختصّ. ونلاحظ على هذه العقوبات التي تفرضها اللجنة أنّها تطبق شروط ممارسة سلطة العقاب التي قرّرها المجلس الدستوري الفرنسي والتي تتمثّل في أنّها عقوبات لا تسلب حرية الأشخاص وأنّها تكفل الضمانات في مجال العقاب.

أولاً - عدم انطواء العقوبات على سلب الحرية :

فالمادة 241 المعدلة عندما تمّ النصّ فيها على عقوبة الإنذار والتوبيخ والعقوبة المالية تؤكّد على عدم وجود دلالة على عقوبة سالبة للحرية التي تتمثّل عادة في السجن أو الحبس المنصوص عليها في قانون العقوبات والتي تبقى من اختصاص القاضي الجزائري، غير أنّه تمّ النصّ في نفس المادة على إمكانية أن تلجأ لجنة الإشراف على التأمينات إلى عقوبة تسمح بإيقاف مؤقت لوحد أو أكثر من المسيرين وتعيين أو عدم تعيين متصرّف مكانه⁽⁵⁶⁾، وهذا دون تبيان طبيعة هذا التوقيف، لكن هذا التوقيف لا يجب أن يفهم على أنّه سلب للحرية، إنّما كلّ ما في الأمر أنّ الوضع ينصرف إلى ضبط سوق التأمين خاصة في الحالة التي يتأكّد للجنة مخالفة هذا المسير لوظيفته الأساسية في شركة التأمين التي يعمل فيها، وحتّى في هذه الحالة فإنّ المتابعة الجزائية تكون من صلاحية وكيل الجمهورية، وعليه، فتحديد العقوبة يكون من صلاحية القاضي الجزائري تطبيقاً للمادة 212 المعدلة.

ثانياً - احترام الضمانات القانونية والقضائية :

يلاحظ أنّ لجنة الإشراف على التأمينات لها الحرية في اختيار العقوبة المناسبة بين الإنذار والغرامة والتوبيخ والتوقيف والذي يراه البعض مخالفة لمبدأ شرعية التجريم والعقاب الذي يطبّقه القاضي الجزائري. وتطبّق هذه العقوبات على شركات التأمين وإعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية أحياناً وعلى مسيرّي هذه الهيئات أحياناً أخرى، وهنا نلاحظ التأكيد على مبدأ شخصية العقوبة التي تطبّق في المجال الجزائري من قبل

القاضي الجزائي بالتأكيد على توقيعها أحياناً على الأشخاص المعنوية (أي شركات التأمين وإعادة التأمين)، وأحياناً أخرى على الأشخاص الطبيعية (أي مسيريتها). والدليل على ذلك أن المشرع فيما يتعلق بالغرامة أكد على أنها تدفع من قبل شركات التأمين وإعادة التأمين أو أحد فروع شركات التأمين الأجنبية، وليس من قبل مسيريتها، كما أنه عندما يتعلق الأمر بالتوقيف فإن الوضع ينطبق على المسيرين. لكن المسألة تبقى عالقة فيما يتعلق بعقوبة الإنذار والتوبيخ التي لم تحدّد لمن توجه بالضبط، وهذا ربما يتنافى مع مبدأ شخصية العقوبة المعمول به في القانون الجزائري.

كما نلاحظ تطبيق مبدأ التناسب في توقيع هذه العقوبات والذي ينطوي على أن لجنة الإشراف على التأمينات تختار العقوبة بالنظر إلى درجة الخطورة، ويظهر ذلك خاصة بالنسبة للغرامات التي تختلف قيمتها حسب درجة مخالفة شركات التأمين وإعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية لالتزاماتها في مواجهة قانون التأمين وفي مواجهة المؤمن لهم.

وفيما يتعلق برقابة القاضي الإداري لسلطة العقاب التي تمارسها لجنة الإشراف على التأمينات فإنها يكتنفها نوع من الغموض. فالقرارات التي تكون محل طعن أمام مجلس الدولة يتعلق فقط بالحالة التي تقوم فيها اللجنة بتعيين المتصرف المؤقت الذي يحل محل هيئات تسيير شركة التأمين قصد الحفاظ على أملاك الشركة وتصحيح وضعيتها دون باقي القرارات، بما فيها العقوبات التي تفرضها اللجنة، وهو ما يثير إشكالاً كبيراً فيما يتعلق بخضوع كل قرارات اللجنة الأخرى لرقابة مجلس الدولة، وهو موقف غريب جداً إذا ما قورنت بالموقف المتبع بالنسبة لسلطات الضبط الأخرى ك لجنة الاتصالات، مع الإشارة في الأخير إلى أن ميعاد رفع هذا الطعن لم يتمّ تحديده، وهذا خلافاً لبعض الهيئات الأخرى، نذكر منها اللجنة المصرفية التي حدّد آجالها ب 60 يوماً، ولجنة البورصة بشهر، والوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ب ثلاثين يوماً. وبالتالي نطرح تساؤلاً: هل نطبق تلك المواعيد المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية فيما يتعلق بدعوى إلغاء قرارات الهيئات الإدارية بشكل عام؟

خاتمة :

من خلال هذه الدراسة يتبين لنا تغير موقف المشرع الجزائري في فرض الرقابة على نشاط التأمين فبعد أن كان ذلك من صلاحيات السلطة التنفيذية من خلال الوزير المكلف بالمالية تم التنازل عنها لصالح هيئة هي لجنة الإشراف على التأمينات، وهذا لضرورات اقتصادية بحتة تكمن في كون أن السلطة التنفيذية لا يمكنها أن تتولى كل السلطات لوحدها فقد أثبتت التجربة في تنظيم نشاط التأمين قبل وضع هذه اللجنة عجز السلطة التنفيذية في ضبطها لسوق التأمين وهو ما أدى إلى التصريح في عدة مناسبات من قبل المسؤولين عن ضعف نشاط التأمين في الجزائر وفقد الثقة من قبل المواطن الجزائري في شركات التأمين المؤسسة لأنها لا تؤدي دورها كما ينبغي من خلال عدم وفائها بالتزاماتها. غير أن هذا التنازل لم يكن كلياً وإنما جزئياً والسبب يبقى غير واضح بالنظر إلى خصوصية نشاط التأمين وما يتطلبه من التخصص للأشخاص الذين يسهرون على تنفيذه. في هذا الإطار كان من المستحسن ليس فقط تأسيس هذه اللجنة ومنحها بعض الصلاحيات ولكن تركها تؤدي وظيفتها بدون أي قيود مادام أنها في جميع الأحوال سوف لن تخالف التزاماتها، أو على الأقل منحها تلك الاستقلالية التي منحت لبعض الهيئات في القطاعات الأخرى في مجال السلطة التنظيمية ما دام في جميع الأحوال ستعمل على ضبط نشاط التأمين والسهر على حماية الطرف الضعيف في عقد التأمين ألا وهو المؤمن له وكذا مراقبة تلك الأموال التي تعود بالفائدة على الاقتصاد الوطني من خلال الاستثمار فيها وهذا هو الهدف من قطاع التأمين.

الهوامش:

- 1 - أمر رقم 95-07 مؤرخ في 25/01/1995 يتعلّق بالتأمينات، ج ر العدد 13 لـ 08/03/1995.
 - 2 - قانون رقم 06-04 مؤرخ في 20/02/2006، يعدّل ويتمّم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25/01/1995 المتعلّق بالتأمينات، ج ر العدد 15 لـ 12/03/2006.
 - 3 - قانون رقم 06-04، مرجع سابق.
 - 4 - وهي نفس الأهداف التي كانت مخوكة للوزير المكلف بالمالية بموجب المادة 209 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.
 - 5 - المادة 209 مكرّر 1 المدرجة بموجب تعديل قانون التأمينات بموجب قانون رقم 06-04.
 - 6 - المادة 209 مكرّر 2 المدرجة بموجب نفس التعديل.
 - 7 - المادة 209 مكرّر 2 المدرجة بموجب نفس التعديل.
 - 8 - وهو ما يفهم من نصّ المادة 209 مكرّر 1: « تتنافى وظيفة رئيس لجنة الإشراف على التأمينات مع كلّ العهد الانتخابية أو الوظائف الحكومية .. ».
 - 9 - د. حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 11.
 - 10 - فالفقه الفرنسي متفق على أنّ المشرّع لم يقدّم أبداً بإنشاء سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث التقليدية، وإن أطلق المشرّع وصف السلطة على منظمة أو هيئة ما، فإنّه يبتغي من ذلك بيان الطبيعة الخاصة لها وإخراجها من إطار السلطات الإدارية التقليدية، وهذا يؤكد رغبة المشرّع في إضفاء الطابع الإداري على هذه السلطات الإدارية التقليدية، وهذا يؤكد رغبة المشرّع في إضفاء الطابع الإداري على هذه السلطات، بهدف تبيانها على أنّها ليست كباقي الإدارات التقليدية.
- لمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة راجع: حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية،

جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2006، ص ص 26، 27.

11 - le principe selon lequel l'Etat ne peut être à la fois juge et partie. CHE-ROT Jean-Yves, Droit public économique, deuxième édition, Economica, Paris, 2007, P.316.

12 - وهذا ما ينطبق على مجلس النقد والقرض الذي خوكت له إصدار أنظمة تتعلق بالنشاط المصرفي، والتي تعتبر بمثابة نصوص لها طابع تشريعي في هذا الشأن.

13 - وفي هذا الشأن يرى الأستاذ زوايميه رشيد أن السلطات الإدارية المستقلة ليست مجرد هيئات ذات طابع استشاري، إذ إنها لا تتمتع فقط بسلطة اتخاذ القرارات، وإنما كونها تتخذ هذه القرارات بصفة مستقلة عن تلك القرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية.

«Les autorités administratives indépendances sont d'abord des autorités en ce sens qu'elles ne sont pas de simples organes consultatifs. Non seulement elles bénéficient d'un véritable pouvoir de décision, mais un tel pouvoir d'Écisionnel relève traditionnellement de la compétence du pouvoir exécutif».

ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Editions Houma, Alger, 2005, p 19.

14 - وهو نفس المصطلح المستخدم من قبل المشرع الفرنسي تحت عنوان:
la commission de contrôle des assurances de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance

أنظر: المادة 30
LOI n°2003-706 du 1er août 2003 de sécurité financière,
JORF n°177 du 2 août 2003 page 13220 Décret n° 2004-693 du 15 juillet 2004 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance et modifiant le code des assurances (partie Réglementaire), le code de la sécurité sociale (partie Réglementaire) et le code de la mutualité (partie Réglementaire)

لمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة راجع: حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2006، ص ص 26، 27.

15 - فمثلاً أطلق المشرع الجزائري على الهيئة المكلفة بالفساد صراحة على أنها سلطة إدارية مستقلة.

راجع: المادة 18 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر العدد 16 لـ 08/03/2006.

16 - حيث تنص المادة 274 من الأمر رقم 95-07 على ما يلي: « يحدث جهاز استشاري يُدعى المجلس الوطني للتأمينات، ويرأس هذا المجلس الوزير المكلف بالمالية...».

17 - ZOUAÏMIA Rachid, Le Statut juridique de la commission de supervision des assurances, À paraître in revue Idara, p.2.

18 - المادة 31 من القانون رقم 06-04، مرجع سابق.

19 - كما أن مجلس الدولة الفرنسي أكد من جهته على هذا الرأي، حيث أقر أن الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة يتأكد من خلال توافر معيارين هما:

- طرق الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة.

- السلطات المخوكة لهذه الهيئات والمعترف بها للسلطات الإدارية التقليدية.

20 - قانون رقم 06-04، مرجع سابق.

21 - المادة 213 المعدلة بموجب القانون رقم 06-04، مرجع سابق.

22 - المادة 241 المعدلة بموجب القانون نفسه.

23 - حدري سمير، مرجع سابق، ص 34، نقلاً عن:

TEITGEN-COLLY Catherine, «Les autorités administratives indépendantes: Histoire d'une institution», in: COLLIARD Claude Albert et TIMSIT Gérard, (sous la direction), Les autorités administratives indépendants, PUF, Paris, p 50.

24 - وهذا حسب الأستاذ د. زوايميه رشيد:

«La notion d'indépendance au sens juridique signifie que ces organes ne sont soumis ni à un contrôle hiérarchique, ni à un contrôle de tutelle peu importe que l'organe jouit ou non de la personnalité juridique dans la mesure où un tel élément n'est un critère déterminant pour mesurer le degré d'une telle indépendance».

ZOUAÏMIA Rachid, op. cit., p.25.

25 - المادة 24 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 43 لـ 20/07/2003.

26 - المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23/05/1993 المتعلق ببورصة القيم المدقولة، المعدل والمتمم، ج ر العدد 34 لـ 23/05/1993.

27 - حيث تنص المادة 204 من الأمر رقم 95-07 على: « لا يمكن لشركات التأمين و/أو إعادة التأمين أن تمارس نشاطها إلا بعد الحصول على اعتماد من الوزير المكلف بالمالية بناءً على الشروط المحددة في المادة 218 أدناه.

لا يمكن أن تمارس سوى العمليات التي اعتمدت من أجلها »
وتضيف المادة 221: « ... يتم سحب الاعتماد كلياً أو جزئياً بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية بعد إبداء رأي المجلس الوطني للتأمينات ».

28 - حيث تنص المادة 10 من القانون رقم 2000-03 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية على: « تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ». ج ر العدد 48.

29 - فالمادة 18 من القانون رقم 06-01 تنص على: « الهيئة سلطة إدارة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي... ».

وتم التأكيد على ذلك من خلال المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22/11/2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر العدد 74 لـ 22/11/2006، حيث تنص: « الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية ».

30 - «La Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance dispose de l'autonomie financière. Elle arrête son budget sur proposition du secrétaire général».

Art. L. 310-12-3, LOI n° 2003-706, Op.cit.

31 - قانون رقم 06-04، مرجع سابق.

- 32 - نلاحظ أن المشرع الجزائري خول هذه السلطة لبعض السلطات دون الأخرى، وهي مجلس النقد والقرض، ولجنة البورصة، وهذا راجع إلى عامل التقليد الإيمائي le mimétisme administratif المشرع الفرنسي.
- 33 - المادة 209 المعدلة التي تنص على: «تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية».
- 34 - المادة 210 المعدلة بموجب القانون رقم 06-04، مرجع سابق.
- 35 - المادة 212 المعدلة بموجب القانون رقم 06-04، مرجع سابق.
- 36 - وهو ما يفهم من مضمون الفقرة الثانية من المادة 212 التي تنص على: «...يوهّل مفتشوا التأمين للتحقيق في أي وقت، استناداً إلى الوثائق و/أو في عين المكان، في جميع العمليات التابعة لنشاط التأمين و/أو إعادة التأمين».
- 37 - المادة 17 من الأمر رقم 03-03، مرجع سابق.
- 38 - د. محمد حسين منصور، مبادئ قانون التأمين، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، د. ت، ص 41.
- 39 - أي شركات التأمين وإعادة التأمين التي يزاولون فيها نشاطهم. المادة 212 مكرراً المدرجة بموجب القانون رقم 06-04 المعدل للأمر رقم 95-07، مرجع سابق.
- 40 - المادة 212 مكرراً 2 المدرجة بموجب القانون رقم 06-04، مرجع سابق.
- 41 - المادة 213 المعدلة بموجب القانون رقم 06-04 في المادة 31 منه، مرجع سابق.
- 42 - المادة 224 مكرراً المدرجة بموجب القانون رقم 06-04، بموجب المادة 40 منه، مرجع سابق.
- 43 - المادة 226 المعدلة بموجب القانون رقم 06-04 في المادة 41 منه.
- 44 - المادة 15 من الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19-07-2003، يتعلق بالمنافسة معدل ومتمم، ج ر العدد 43 لـ 2003-07-20.
- 45 - المادة 230 من الأمر رقم 95-07 التي تنص على: «يخضع لموافقة إدارة الرقابة كل إجراء يهدف إلى تجميع شركات التأمين و/أو إعادة التأمين في شكل تمركز أو دمج لهذه الشركات».

كما يخضع لنفس الإجراء كل تجمع لشركات السمسرة في مجال التأمين في شكل تمرکز أو دمج

46 - ZOUZIMIA Rachid, Droit de la régulation économique, BERTI Edition, Alger, 2006, P. 115

47 - د. محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 42.

48 - حدري سمير، مرجع سابق، ص 110.

49 - لمزيد من التفاصيل حول ظاهرة إزالة التجريم من المجال الاقتصادي، راجع عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.

50 - فعلى سبيل المثال تنص المادة 243 المعدلة في فقرتها الثاوية على: « ... يحصل ناتج هذه الغرامة كما هو الحال في مجال الضرائب المباشرة، ويدفع لفائدة الخزينة العمومية».

51 - المادة 243 - 1 المعدلة بموجب القانون رقم 04-06 في المادة 48، مرجع سابق.

52 - المادة 248 المعدلة بموجب القانون رقم 04-06 بموجب المادة 51 منه، مرجع سابق.

53 - المادة 245 مكرّر المدرجة بموجب القانون رقم 04-06 المعدل للأمر رقم 95-07، في المادة 49 منه، مرجع سابق.

54 - المادة 248 مكرّر 1 المدرجة بموجب القانون رقم 04-06 المعدل للأمر رقم 95-07 في المادة 52 منه، مرجع سابق.

55 - فالمادة 241 المعدلة تنص على: «العقوبات المطبقة على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية هي:

2 - عقوبات يقررها الوزير المكلف بالمالية بناء على اقتراح من لجنة الإشراف على التأمينات، بعد أخذ رأي المجلس الوطني للتأمينات:

- السحب الجزئي أو الكلي للاعتماد.

- التحويل التلقائي لكل أو جزء من محفظة عقود التأمين « المادة 212 - 5 المعدلة.

56 - المادة 241 - 1 المعدلة.