

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مدرسة الدكتوراه في القانون الأساسي والعلوم السياسية

## السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع القانون العام للأعمال

تحت إشراف الأستاذ:

الدكتور سمار

إعداد الطالبة:

بوجريو ياسمين

نصر الدين

لجنة المناقشة:

- الأستاذ الدكتور زوايمية رشيد، أستاذ، جامعة بجاية..... رئيساً
- الدكتور سمار نصر الدين، أستاذ محاضر أ، جامعة جيجل..... مشرفاً ومقرراً
- الدكتورة إرزيل الكاهنة، أستاذة محاضرة أ، جامعة تيزي وزو.....مناقشاً
- الأستاذ عيساوي عز الدين، أستاذ مساعد أ، جامعة بجاية.....مدعوا

السنة الجامعية: 2011-2012

## الإهداء

أهدي هذا العمل إلى روح والدي العزيز رحمة الله عليه

إلى أمي الحبيبة حفظها الله

إلى إخوتي وأخواتي و كل العائلة

إلى أساتذتي للسنة النظرية ماجستير على ما قدموه لنا و كل أساتذتي في جميع  
مراحل التعليم.

و إلى كل من ساندني و لو بكلمة تشجيعية.

## شكر

أُتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ المشرف

الدكتور سمار نصر الدين على تعهده هذا البحث بالتصويب طيلة مراحل  
إنجازه.

## قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ص: صفحة.

ق إ م إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثانياً: باللغة الفرنسية

- AAI:** Autorités Administratives Indépendantes.  
**ACAM:** Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuel (France).  
**AJDA:** Actualité juridique de Droit Administratif.  
**Art:** Article.  
**CE:** Conseil d'Etat.  
**C. Const:** Décision du Conseil Constitutionnel Français.  
**CEDH:** Convention Européenne du Droit de l'Homme et des libertés fondamentales.  
**CNIL:** la Commission National de l'Informatique et des Libertés.  
**Conc:** Conclusion  
**Cons:** Considérant  
**D:** Recueil Dalloz.  
**JCP:** semaine juridique, édition générale.  
**LGDJ:** Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.  
**LPA:** Les Petites Affiches.  
**Mél:** Mélange.  
**n°:** Numéro.  
**Op.cit:** Référence précédemment citée.  
**P:** Page.  
**PUF:** Presse Universitaire de France.  
**RDP:** Revue de Droit Public et de science politique en France et l'étranger.  
**RFDA:** Revue Française de Droit Administratif.  
**RJC:** Revue de la Jurisprudence Commercial.  
**S:** Suivant.  
**S/dir:** Sous Direction.  
**T:** Tome.

# مقدمة

إن الظروف السياسية والإقتصادية التي مرت بها الدولة الجزائرية في أواخر سنوات الثمانينات دفعت بها إلى إعادة النظر في أسلوبها التدخلي في الحياة الإقتصادية وتبني إصلاحات جذرية، وكان الخيار الوحيد أمامها هو تبني سياسة الإفتتاح الإقتصادي لمسايرة التحولات العالمية الجديدة التي تتمحور حول هذا التوجه وتكييف القواعد القانونية بما يتلاءم معه (1)، وذلك بمراجعة المحيط التشريعي الذي يؤطر وينظم مختلف الأنشطة الإقتصادية، ولما كانت تجربتها منعدمة في هذا المجال فإنها لجأت إلى استيراد أحدث التقنيات القانونية والمؤسسية الشائعة آنذاك في النظام الليبرالي الغربي من أجل تحقيق الملاءمة والنجاعة التي فشلت في تحقيقها سابقا.

وعدت فكرة قانون الضبط الإقتصادي هي الأكثر انتشارا لدى التشريعات الغربية لاسيما التشريع الفرنسي منها لتنظيم نشاطاتها الإقتصادية بغرض التوفيق بين تبعيتها لها كسلطة عامة وضرورة إخضاعها للمنافسة الحرة (2)، وهذا ما كانت تفتقد إليه الجزائر في ظل تجربتها الإحتكارية لمختلف القطاعات الإقتصادية ونذكر على سبيل الخصوص قطاع التأمينات. وكانت أداة قانون الضبط هذا هي ما يعرف بالسلطات الإدارية المستقلة.

إن الجزائر وهي تأخذ بهذه الآلية، أرادت الإستفادة من هيئات تعكس صورة إدارة متطورة نحو نموذج جديد يتصف بالتعايش مع مختلف مراكز القرار والمسؤولية (3)، لأنها أولا مرتبطة بنموذج الدولة الديمقراطية (4).

ورغم رسوخ فكرة ارتباط إنشاء هذه الهيئات في المجال الإقتصادي بتحرير الأنشطة المعنية حيث كان القطاع المالي أول المتأثرين بهذه الظاهرة بدءا بالمجال المصرفي، فتجسدت السلطات الإدارية المستقلة في مؤسستين هما مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية (5) بصدور قانون النقد

(1) - لباد ناصر، "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، عدد 1، 2001، ص 07.

(2) - كايس الشريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة دكتوراه الدولة في القانون، فرع القانون العام، جامعة تيزي وزو، 2006، ص 07.

(3) - CHEVALIER Jaque, "Réflexions sur l'institution des AAI", JCP, 1986, p 3254.

(4) - CHUCHILO (M), "Formule de gouvernance et démocratie politique: les autorités administrative indépendantes de regulation en Espagne" Revue IDARA, n°30, 2005, p 145

(5) - بلطرش منى، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة، مجلد 12، عدد 24، 2002، ص ص 58، 59.

والقرض<sup>(1)</sup> ثم المجال البورصي بإنشاء لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة<sup>(2)</sup>، إلا أن مجال التأمينات قد شذَّ عن القاعدة، فرغم أن دوره للإنعثاق من احتكار الدولة كان سنة 1995 بصدور الأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات<sup>(3)</sup>، إلا أن المشرع أحجم عن إنشاء سلطة ضابطة في هذا القطاع إلى غاية 2006 عند تعديل الأمر المتعلق بالتأمينات بموجب القانون رقم 06-04<sup>(4)</sup>، سميت هذه الهيئة لجنة الإشراف على التأمينات La commission de supervision des assurances ورغم أهمية قطاع التأمينات كقطاع مالي استراتيجي يؤدي وظيفة اقتصادية فعالة باعتباره مصدرا للموارد المالية وأحد الوسائل الهامة للإدخار بواسطة تجميع رؤوس الأموال والتي توظف غالبا في عمليات استثمارية من جهة، كما يشكل ضمان لأموال المستثمرين من جهة أخرى وهو ما يعد عاملا مشجعا لخوض المشاريع الإستثمارية دون التخوف من المخاطر التي قد تحدث<sup>(5)</sup>، بل إنه يحتل في تمويل المشاريع المرتبة الثانية بعد البنوك في الأنظمة المتطورة<sup>(6)</sup>.

إلا أن قطاع التأمين في الجزائر مازال ناشئا بسبب طبيعة المراحل التي مرَّ بها، حيث احتكر من طرف الدولة بعد الإستقلال<sup>(7)</sup>، وهو ما نتج عنه غياب المنافسة وضعف منتجات التأمين، فيما لم

(1)- أمر رقم 10-90 مؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16، مؤرخ في 18 أفريل 1990 (ملغى).

(2)- مرسوم تشريعي رقم 10-93 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34 مؤرخ في 23 ماي 1993، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 10-96 مؤرخ في 10 جانفي 1996، ج ر عدد 03 مؤرخ في 14 جانفي 1996، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 04-03 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 11 مؤرخ في 19 فيفري 2003.

(3)- أمر رقم 07-95 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات معدل ومتمم، ج ر عدد 13 مؤرخ في 08 مارس 1995.

(4)- قانون رقم 04-06 مؤرخ في 02 فيفري 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 07-95 مؤرخ في 25 جانفي 1995 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 15، مؤرخ في 12 مارس 2006.

(5)- معراج جديدي، مدخل لدراسة قانون التأمين الجزائري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004 ص ص 15، 16.

(6)- علي بن غانم، الوجيز في قانون التأمين (مقارنة بين القانون الجزائري والفرنسي)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 39.

(7)- أمر رقم 66-127 مؤرخ في 28 ماي 1966، يتضمن انشاء احتكار الدولة لعمليات التأمين، ج ر عدد 43، مؤرخ في 31 ماي 1966 (ملغى).



يتم إقرار رقابة الدولة على هذا النشاط إلا سنة 1980<sup>(1)</sup> والتي تمارسها بواسطة الوزير المكلف بالمالية، وقد احتفظ هذا الأخير بمهمة إدارة الرقابة بصفة استثنائية في ظل الأمر رقم 95-07 إلى غاية 2006، إلا أن سيطرة الدولة على القطاع بواسطة مؤسساتها وكذلك ممارسة الرقابة بوسائل إدارية تقليدية جامدة وثقيلة، لم يعد يتلاءم مع سرعة وتطور نشاط التأمين الذي يفترض فيه الاستجابة للحاجيات الاقتصادية والاجتماعية<sup>(2)</sup>.

فكان استحداث لجنة للإشراف على التأمينات كسلطة ضبط قطاعية متخصصة وذات كفاءة، توفر معيار الحياد في تعاملها مع الأعوان الإقتصاديين العموميين و الخواص هو إحدى الخطوات نحو عصرنه القطاع وإدماجه في الإقتصاد الوطني ليؤدي الدور المنوط به في عملية التنمية، ومن أجل تحقيق هذه الغاية منح لها المشرع مجموعة من السلطات تتمثل بدءا في مهمة الرقابة وانتهاء بتوقيع العقاب على الأعوان الإقتصاديين المخالفين للأحكام القانونية.

و تعد سلطة توقيع العقاب هذه أداة في منتهى الأهمية لتفعيل الوظيفة الضبطية للجنة إذ تتدخل لتصدر عقوبات تمس كل متدخل في نشاط التأمين في حالة مخالفته لأدنى قواعد حسن سير المهنة، بل إنها تتدخل بصفة سابقة لتحقيق أهداف وقائية، وإن كان هذا من شأنه أن يحقق المرونة والسرعة في معالجة المخالفات ويسمح بتلافي سلبيات بطء العدالة الجنائية، إلا أنه يعبر عن تقليص لدور القاضي الجزائي لصالح الهيئة المستحدثة في إطار سياسة إزالة التجريم عن المخالفات الإقتصادية حيث تصدر عقوبات إدارية خالية في الغالب من المتابعات الجزائية<sup>(3)</sup>.

إن هذا ما يطرح الإنشغال حول مسألة توفير الضمانات الأساسية من طرف اللجنة حال إصدارها عقوبات ضد الأعوان الإقتصاديين، فالخطورة لا تكمن في منح السلطة القمعية للجنة، بل تكمن في إمكانية عدم مراعاة هذه الضمانات من قبلها، لاسيما وأنها ليست صاحبة اختصاص أصيل في القيام بردع المخالفين، وتدخلها يكون مقترن بعامل السرعة والمرونة وهو ما قد يشكل اختلال في التوازن بين المصلحة العامة ومصالح الأعوان الإقتصاديين.

(1) - أمر رقم 80-07، مؤرخ في 09 أوت 1980، يتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 33 مؤرخ في 12 أوت 1980 (ملغى).

(2) - BIGOT Jean, Traité des assurances, entreprises et organismes d'assurances, 2<sup>ème</sup> Edition, LGDJ, Paris, 2000, pp 24,25.

(3) - LARGUIER Jean, Droit pénal des affaires, 8<sup>ème</sup> Edition, Armand Colin, 1992, p 416.

لذا فإننا نتساءل إلى أي مدى استطاع المشرع التوفيق بين فاعلية السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات و توفير الضمانات لصالح الأعوان الإقتصاديين؟.

يقتضي منا البحث في هذا الموضوع اعتماد منهج وصفي تحليلي من أجل الوقوف على مغزى النصوص القانونية المتعلقة به، كما سوف نستعين بالمنهج المقارن من حين لآخر بالنظر للسلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة الأخرى في الجزائر لاسيما في المجال المالي، وفي الأنظمة المقارنة.

وللإجابة على هذه الإشكالية لابد من البحث في تكريس السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات (فصل أول) ثم النظر في مدى خضوع هذه السلطة للضمانات القانونية والقضائية(فصل ثاني).

## الفصل الأول

تكريس السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات

إن شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية ووسطاء التأمين يكونون ملزمين باحترام مختلف القواعد التشريعية والتنظيمية التي تحكم قطاع التأمينات، وتسهر على ذلك لجنة الإشراف على التأمينات كهيئة قطاعية متخصصة أسندت لها هذه المهمة، وأهلت لأجل تحقيق أهدافها لتولي سلطة قمعية توقع بموجبها عقوبات على كل ممتنهي النشاط متى كان هناك مساس من طرفهم بقواعد حسن سير المهنة.

إن استحداث هذه اللجنة كآلية جديدة مزودة بالوظيفة القمعية يترجم إرادة المشرع في الإستعاضة بها عن الهيئات التقليدية سواء الإدارية منها أو القضائية في هذا المجال، ومن هنا تظهر أهمية السلطة القمعية للجنة كبديل يتوجب علينا الإحاطة بكل ما يتعلق به عن طريق تحديد هذه السلطة (مبحث أول) ثم الوقوف على ممارسة هذه السلطة من خلال صلاحياتها في هذا الإطار والخصوصيات التي تحيط بأدائها (مبحث ثاني).

## المبحث الأول

## تحديد السلطة القمعية للجنة

لما نتحدث عن السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات، فإننا نعني بذلك أن المشرع منح لها أهلية توقيع الجزاءات على الأعوان الإقتصاديين بسبب خرق القوانين والأنظمة المتعلقة بنشاط التأمين ولا جدال في أن الاختصاص في قمع المخالفات يعود أصلا للقاضي الجزائي استنادا إلى النصوص الدستورية، لا سيما المادة 146 من دستور 1996، والذي يصدر أحكامه باسم الشعب طبقا للمادة 141 من نفس النص<sup>(1)</sup>.

لذلك فإن الفقه إلى زمن قريب لم يكن يتقبل اتساع ظاهرة الردع الإداري إلى حد الإعراف للإدارة بسلطة توقيع جزاءات أخرى رادعة تشاطر من خلالها القاضي اختصاصه الأصيل وهو ما يجسد انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(2)</sup>.

وقياسا على تعبير الأستاذ " زوايمية" من أين أتت هذه السلطة القمعية التي تتمتع بها لجنة الإشراف على التأمينات؟، وبأي حق تمارس هذا الاختصاص وهي لا تتعقد باسم الشعب<sup>(3)</sup>. لذلك فمن الضروري البحث في التكيف الذي ينطبق على السلطة القمعية للجنة أي تحديد طبيعتها القانونية (مطلب أول)، وفي ظل المعطيات السالفة الذكر، فإن مسألة مشروعية هذه السلطة قد أثارت جدلا فقهيًا واسعًا (مطلب ثان).

(1) - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-483 مؤرخ في 07 فيفري 1996، ج ر عدد 76 مؤرخ في 02 ديسمبر 1996، المتمم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أفريل 2002، ج ر عدد 25 مؤرخ في 14 أفريل 2002، المعدل بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

(2) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة، الإسكندرية، 2000، ص 21.

(3) - ZOUAIMIA Rachid, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie Edition Houma, Alger, 2005, p 85.

## المطلب الأول

## تكيف السلطة القمعية للجنة

من الأولوية بما كان قبل دراسة طبيعة اختصاص معين لهيئة ما ضرورة التعرف على طبيعة هذه الهيئة المعنية بالاختصاص، لذا فإن محاولة البحث في الطبيعة القانونية للسلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات، يقودنا إلى التساؤل أولاً عن طبيعة هذه اللجنة بحد ذاتها، وهل لديها من الخصائص ما يؤهلها لحيازة هذه السلطة الخطيرة التي تمس بالحقوق الأساسية للأعوان الاقتصاديين خاصة وأن المشرع لم يعطها تكييفاً صريحاً، كما أن هيئات الضبط ومنذ ظهورها في المشهد الإداري الفرنسي أثارت نقاشات فقهية مهمة<sup>(1)</sup>، خلصت هذه الأخيرة إلى مجموعة من المعايير يؤدي إعمالها بشأن هذه اللجنة إلى صياغة تكيف واضح لها يحدد طبيعتها القانونية (فرع أول)، وبالنتيجة تحديد طبيعة السلطة القمعية التي تحظى بها (فرع ثاني).

## الفرع الأول

## الطبيعة القانونية للجنة الإشراف على التأمينات

تنص المادة 209 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات في صياغتها المعدلة بموجب القانون رقم 06-04 والتي تعد الإطار القانوني لهذه اللجنة على ما يلي " تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية..."  
إن هذا النص جاء خالياً تماماً من أي تكيف للجنة، ولكن في المقابل عبّر على أنها تتولى مهام إدارة الرقابة التي يمثلها الوزير المكلف بالمالية بمعنى أنه منحها صلاحية السلطة التنفيذية، إلى جانب ذلك أنيطت وبموجب نصوص قانونية أخرى بمهام هي في أصلها مخولة للسلطة القضائية ، وإن كان ذلك يعبر عن مفهوم ضمني مؤداه أننا أمام سلطة (أولاً)، إلا أن الإشكال يكمن في طبيعة هذه السلطة

<sup>(1)</sup> AUTIN – Jean Louis, "Du Juge administratif aux autorités administratives indépendantes : un autre mode de régulation", RDP, n°05, Tome 105, 1989, p1213.

فيما إذا كانت إدارية أم قضائية (ثانيا)، ما دامت تمزج بين اختصاص السلطتين وأن الفقه متفق على أن  
المشرع

لم يقدّم أبدا بإنشاء سلطة رابعة بجوار السلطات التقليدية الثلاث (سلطة تشريعية، سلطة تنفيذية وسلطة  
قضائية)<sup>(1)</sup>.

أولا- الطابع السلطوي للجنة الإشراف على التأمينات:

إن المصطلح المستعمل في القانون المؤسس للجنة الإشراف على التأمينات هو اللجنة la  
commission وليس مصطلح السلطة ترجمة لكلمة Pouvoir التي تعبر عن السلطات الثلاث في  
الدولة، أو ترجمة لكلمة Autorité التي تستعمل للتعبير عن السلطات الإدارية المستقلة<sup>(2)</sup>، وهذه  
الأخيرة هي المستعملة من طرف المشرع الفرنسي للتعبير عن السلطة الضابطة في هذا القطاع و هي  
سلطة رقابة التأمينات والمبادلات (ACAM)<sup>(3)</sup>.

وعلى الرغم من ذلك إلا أن الأستاذ زوايمية اعتبر ذلك أمر محسوم فيه "LA Commission est  
d'abord une autorité.... »

وذلك بالنظر إلى عدة معايير فهذه اللجنة ليست مجرد هيئة استشارية تقدم آراء وإرشادات في قطاع  
التأمينات<sup>(4)</sup>.

(1)- إرزيل الكاهنة، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط  
المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص108.

(2)- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون،  
فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2006، ص26.

(3)- L'article L310-12 dispose que « L'Autorité du contrôle des assurances et des mutuelles, autorité  
publique indépendante dotée de la personnalité morale ... », code des assurances français, LITEC, Paris  
2008 ; cet autorité (ACAM) a été instauré par la loi de sécurité financière n°2003-706 du 1 aout 2003  
sous nom la commission de contrôle des assurance, des mutuelle et de prévoyance (CCAMIP) elle est  
en effet issue de la fusion de la commission de contrôle des assurances (CCA) et de la commission de  
contrôle, des mutuelle et des institutions de prévoyance(CCMIP), depuis la loi n°2005-1564 des 15  
décembre 2005 portant divers disposition d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de  
l'assurance( art 14) elle est devenue l'Acam .

(4) - ZOUAIMIA Rachid, Droit de la régulation économique, Berti Edition, Alger, 2006, p98.

كما هو الحال بالنسبة للمجلس الوطني للتأمينات الذي يعتبر الهيئة الاستشارية في هذا القطا<sup>(1)</sup>، بل إنها تحظى بسلطة حقيقية لاتخاذ القرارات، وهذه السلطة تعود في الأصل إلى اختصاص السلطة التنفيذية.

### 1- سلطة اتخاذ القرارات:

لقد منح المشرع للجنة سلطة اتخاذ قرارات تتمتع بصفة النفاذ وتمس بالمراكز والأوضاع القانونية أي ممارسة تصرفات إدارية منفردة بإصدار قرارات تمس أشخاص معينين تمنح صاحبها صفة السلطة العامة<sup>(2)</sup>.

و يمكننا معيار تمتع الجهاز بسلطة اتخاذ القرار لإضفاء الطابع السلطوي عليه من التمييز بين الهياكل المكلفة بمهمة الضبط التي تتدخل في الحقل الإقتصادي عن طريق اتخاذ قرارات فردية و الهياكل الإستشارية التي يتوقف دورها على ابداء الرأي فقط<sup>(3)</sup>، حيث تتوج أعمالها بقرارات حسب المادة 209 مكرر 2 من الأمر رقم 07-95 معدل و متمم التي تنص "تتخذ اللجنة قراراتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين...".

جاءت سلطة اتخاذ القرارات هذه كسند موازي للوظيفة الرقابية التي تتولاها اللجنة، حيث كلفت بالسهل على احترام شركات التأمين و/أو إعادة التأمين والوسطاء المعتمدين للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين، وكذا التأكد من شرعية عمليات التأمين ويسار الشركات وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها التي تعاقدت عليها، لتمكين اللجنة من تحقيق الأهداف التي وجدت لأجلها وهي حماية

(1) - يتولى هذا المجلس تقديم آراء، توصيات واقتراحات لوزير المالية بما يحقق ترشيد لنشاط التأمين وترقيته، انظر المادة 274 من الأمر رقم 07-95، مرجع سابق؛ انظر كذلك المرسوم التنفيذي رقم 95-339 مؤرخ في 30 أكتوبر 1995 يتضمن صلاحيات المجلس الوطني للتأمينات وتكوينه وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 65 مؤرخ في 20 ماي 2007، معدل ومتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 07-137 مؤرخ في 19 ماي 2007، ج ر عدد 33، مؤرخ في 20 ماي 2007.

(2) - ZOUAIMIA Rachid , Droit de la régulation économique, Op.cit, p 99

(3) - GUEDON Marie -José, Les autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 1991, p 49.



مصالح المؤمن لهم وترقية وتطوير السوق الوطنية للتأمين قصد إدماجها في النشاط الإقتصادي والاجتماعي<sup>(4)</sup>.

## 2 - منح اللجنة بعض صلاحيات السلطة التنفيذية :

إن المهام التي أوكلت للجنة الإشراف على التأمينات كانت من صلاحيات وزير المالية كمثل للسلطة التنفيذية في إطار الأمر رقم 07-95، حيث كانت الدولة تمارس رقابتها على نشاط التأمين بواسطته وسمي في النص "إدارة الرقابة"، وبعد صدور القانون رقم 06-04 أصبحت اللجنة تتقاسم معه هذه الصلاحيات كسلطة ضبط تتولى الإشراف على سوق التأمينات ضمن مفهوم انسحاب الدولة بوسائلها التقليدية من الحقل الإقتصادي<sup>(1)</sup>، أو ما يسمى بكسر سلطة الدولة *diffraction du pouvoir étatique*<sup>(2)</sup>.

كما أن لجنة الإشراف على التأمينات هي من السلطات التي تملك سلطة قمعية حقيقية و هي تقليديا معترف بها لصالح السلطات القضائية وبالتالي فإن عبارة السلطة الممنوحة لهذه الهيئات لا شك فيها<sup>(3)</sup>.

### ثانيا- لجنة الإشراف على التأمينات سلطة ذات طابع قضائي أم إداري؟:

لا زال الطابع الإداري لسلطات الضبط يثير جدلا من طرف جانب واسع من الفقه<sup>(4)</sup>، وذلك بالنظر إلى الاختصاصات المزدوجة التي منحها إياها المشرع، فهناك مظاهر في النصوص القانونية

<sup>(4)</sup> - انظر المادتين 209 و 210 من الأمر رقم 07-95، مرجع سابق.

<sup>(1)</sup> - فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام اختصاص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2009، ص21.

<sup>(2)</sup> - TEITGEN COLLY- Catherine , « Les autorités administratives indépendantes :histoire d'une institution » In COLLIARD Claude- Albert et TIMSIT Gérard,(s /dir),les autorités administratives indépendantes, PUF , 1988 , p37 et s

<sup>(3)</sup> - ZOUAIMIA Rachid, Les Autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Editions HOUMA, Alger, 2005, p 21.

<sup>(4)</sup> - ZOUAIMIA Rachid, «Le statut juridique de la commission de supervision des assurances » Revue IDARA, n°31, vol 16, 2006, p16.

توحي تارة بالطابع القضائي لهذه الهيئات، وتارة أخرى بالطابع الإداري لها وذلك مقابل سكوت المشرع عن تكييفها.

### 1- اللجنة هيئة ذات طابع قضائي؟:

هناك عديد المعطيات التي تجعل اللجنة تبدو لأول وهلة وكأنها هيئة ذات طابع قضائي سواء من خلال النصوص القانونية التي تنظمها أو حتى الآراء الفقهية.

إذ لم يفصح المشرع عن طبيعة هذه اللجنة بصفة صريحة، بداية من النص القانوني المنشئ لها حيث نص على أنها تتصرف كإدارة رقابة، وهو ما يفيد الاحتمال بأن هذه اللجنة ليست إدارة رقابة ولكنها تتصرف كذلك<sup>(1)</sup>، بل هناك من الكتاب من ذهب بعيدا في تحليل مضمون هذا النص من حيث أنه لم يكيف اللجنة بل نص على أنها هيئة رقابية، والرقابة تحتل تأويل رقابة إدارية أو قضائية<sup>(2)</sup>. أما فيما يتعلق بتشكيكة اللجنة، فإنها تتكون من خمسة أعضاء هم:

- قاضيان (02) تقترحهما المحكمة العليا.
- ممثل (01) عن الوزير المكلف بالمالية.
- خبير (01) في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية.
- أما بالنسبة للرئيس فلم تحدد صفته، عدا أنه عندما يؤدي وظيفته يكون في حالة تنافي مع كل العهد الانتخابية أو الوظائف الحكومية.

بغض النظر عما يمكن أن يقال بشأن هذه التشكيكة، فإن وجود قاضيين ضمنها يعبر عن ميل اتجاه الطابع القضائي لهذه الهيئة، فبعملية حسابية بسيطة نجد أنهم يستحوذون على نسبة 40% من التشكيكة وهي أعلى نسبة إذا ما قارناها بباقي سلطات الضبط التي تحمل في تشكيلتها قضاة مثل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي يدخل ضمن تشكيلتها قاضي واحد من ستة (06) أعضاء<sup>(3)</sup>.

(1)- فارح عائشة، مرجع سابق، ص25.

(2)- أوديع نادية، "صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)", أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص130.

(3)- المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مرجع سابق، وقد تم الإبقاء على القاضي كعضو في ظل القانون رقم 03-04 المعدل للمرسوم التشريعي المذكور نتيجة درايبته ومعرفته بالقانون وكذا لضرورة وأهمية وجوده داخل اللجنة لحل النزاعات

أو حتى اللجنة المصرفية التي تتكون حسب نص المادة 106 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم<sup>(1)</sup> من قاضيين إضافة إلى ستة أعضاء آخرين، وهذا ما اعتبره البعض دليل على طابعها القضائي<sup>(2)</sup>، كذلك الحال بالنسبة لمجلس المنافسة<sup>(3)</sup> إذ أثير طابعه الشبه قضائي لما كان يضم في تشكيلته قضاة وذلك في ظل الأمر رقم 03-03 قبل تعديله سنة 2008<sup>(4)</sup>.

إضافة أن المشرع بموجب القانون رقم 06-04 قام بتحويل اختصاصات لصالح اللجنة هي في الأصل تعود إلى القاضي في ظل الأمر رقم 95-07 وتتمثل في تعيين متصرف مؤقت<sup>(5)</sup>، كما أنها

---

والخلافات التي قد تثور بداخلها؛ انظر في ذلك تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2005، ص 09.

<sup>(1)</sup> - أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52 مؤرخ في 27 أوت 2003، معدل ومتمم بالأمر رقم 09-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 مؤرخ في 26 جويلية 2009، ج ر عدد 44، و بالأمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50 مؤرخ في 1 سبتمبر 2010.

<sup>(2)</sup> - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص 52.

<sup>(3)</sup> - انظر المادة 24 من الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43 مؤرخ في 20 جويلية 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جويلية 2008، ج ر عدد 36 مؤرخ في 02 جويلية 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 10-05 مؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر عدد 46، مؤرخ في 18 أوت 2010.

<sup>(4)</sup> - ونشير أنه بالنسبة لمجلس المنافسة قد تم إقصاء القضاة من تشكيلته بموجب القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 بعد أن كانت تضم قاضيين في ظل الأمر رقم 03-03 وهو ما شكل آنذاك أيضا دافعا لتصنيف البعض لمجلس المنافسة على أنه هيئة ذات طابع شبه قضائي؛ انظر في هذا الصدد براهيم فضيلة، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 03-03 والقانون رقم 08-12، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2010، ص 15.

<sup>(5)</sup> - حيث كانت المادة 213 من الأمر رقم 95-07 قبل تعديلها تنص على: "إذا تبين أن التسيير الخاص بشركة تأمين ما يعرض مصالح المؤمن لهم والمستفيدين من عقود التأمين للخطر جاز لإدارة الرقابة أن تقدم طلب إلى الجهة القضائية المختصة لتعيين متصرف مؤقت يحل محل الهيئات المسيرة للشركة قصد الحفاظ على ذمة الشركة وتصحيح وضعيتها ...".

"اللجنة" تصدر جزاءات شبيهة بتلك التي يصدرها القاضي الجزائري<sup>(6)</sup> ، فهذا الأخير مثالا له أن يعاقب بالمنع من ممارسة مهنة أو نشاط<sup>(1)</sup> ، وكذلك اللجنة لها الحق في اتخاذ تدابير تمس بنشاط شركات التأمين وإعادة التأمين وفروع الشركات الأجنبية.

وإذا كان معيار الخضوع لرقابة القضاء الإداري بالنسبة لمنازعات هيئة ما هو معيار معتمد لتحديد طابعها الإداري فإن إعماله بشأن هذه اللجنة يخلق عدة صعوبات في تحديد طبيعة اللجنة، إذ تنص الفقرة الأخيرة من المادة 213 من الأمر رقم 95-07 المعدل والمتمم على أنه "تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة". إن هذا النص يدفعنا للتساؤل حول الأسباب التي دفعت بالمشروع إلى مثل هذه الصياغة الغامضة التي تحتل عدة تأويلات، فالقراءة الأولية لهذا النص تفيد أن قرار تعيين المتصرف المؤقت هو القرار الوحيد الذي يقبل الطعن على سبيل الحصر. ولكن هذا الأمر غير وارد في ظل مبادئ القانون الإداري التي تستلزم وجوب خضوع القرارات الإدارية للطعن ولو بعدم وجود نص لارتباط القرارات الإدارية باحتمال عدم المشروعية وبالتالي المساس بالحقوق الأساسية للأشخاص<sup>(2)</sup> ، وفي نفس السياق فإن المشروع لم يبين لنا صفة هذا الطعن، فقد يكون طعن بالإستئناف أو طعن بالنقض ما قد يفيد الطابع القضائي للجنة.

إن محاولة إضفاء الطابع القضائي على سلطات الضبط في الجزائر كانت أكثر حدة بشأن اللجنة المصرفية وذلك انطلاقا من موقف المشروع الفرنسي الذي اعتبرها ذات صفتين: الأولى إدارية عندما تتصرف بطريقة إصدار الأوامر والتحذير والثانية قضائية عندما تمارس سلطتها التأديبية بعكس مجلس

(6)- ZOUAIMIA Rachid, " le statut juridique de la commission de supervision des assurances", Op.cit p12.

(1)- انظر المادة 09 من قانون العقوبات الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2007.

(2)- خن لمين، النظام القانوني للعقوبات التأديبية المطبقة على الأعوان الاقتصاديين في القطاع المالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2011، ص26.

الدولة<sup>(3)</sup>، حيث سعى البعض إلى استعمال ذلك كمسوغ للقول بالطابع القضائي للجنة المصرفية الجزائرية بدءا بانتقاد موقف مجلس الدولة الذي كيف للجنة المصرفية بأنها هيئة إدارية مستقلة<sup>(4)</sup>. إضافة إلى الأخذ بمعايير أخرى لإظهار الطابع القضائي للجنة المصرفية تتعلق أساسا ب:

- وجود قاضيان داخل تشكيلة اللجنة.
- إتباع اللجنة لإجراءات مستمدة من نظامها الداخلي، ولكن يكفي أن النظام الداخلي لها يحترم المبادئ العامة في الإجراءات المدنية لكي تكون هيئة قضائية.
- استعمال المشرع في المادة 107 من الأمر رقم 03-11 عبارة "الطعن القضائي" والذي تخضع له قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقت والعقوبات التأديبية بدل "الطعن الإداري" المستعملة في القانون رقم 90-10 القديم<sup>(1)</sup>.

## 2- إبراز الطابع الإداري للجنة:

بدا واضحا منذ تبني المشرع الجزائري لآلية السلطات الإدارية المستقلة كبنية جديدة في الجهاز المؤسسي تتكفل بضبط السوق، هو التوجه نحو تكريس الطابع الإداري لهذه الهيئات، سواء باعتراف صريح منه كما فعل مثلا مع مجلس المنافسة<sup>(2)</sup>، وكالتا تنظيم الأعمال المنجمية<sup>(3)</sup>، هيئة الوقاية من

<sup>(3)</sup> - وكان مجلس الدولة قد فصل في طبيعة اللجنة المصرفية باعتبارها هيئة إدارية مستقلة في قراره بشأن يونين بنك ضد بنك الجزائر، انظر قرار مجلس الدولة رقم 2119 مؤرخ في 8 ماي 2000، وقد طرحت عديد القضايا التي كانت اللجنة المصرفية طرفا فيها أمام مجلس الدولة، مثلا قرار رقم 12101 مؤرخ في الفاتح أبريل 2003 بين اللجنة المصرفية والبنك الدولي الجزائري AIB وهو ما أعطى الفرصة لمجلس الدولة لتوضيح الطبيعة القانونية للجنة والإجراءات التي تتبعها . [www.Conseil.état-dz.org](http://www.Conseil.état-dz.org)

<sup>(4)</sup> - خن لمين، النظام القانوني للعقوبات التأديبية المطبقة على الأعوان الإقتصاديين في القطاع المالي، مرجع سابق، ص128.

<sup>(1)</sup> - للتفصيل أكثر حول الحجج التي ساقها مجلس الدولة في معرض تكييفه للجنة المصرفية والنقد الذي وجه إليها، انظر : Dib Saïd, «La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie» Banque et Droit, n°8, 2001, p20.

<sup>(2)</sup> - المادة 23 من الأمر رقم 03-03 المعدلة بموجب المادة 09 من القانون رقم 08-12، مرجع سابق.

<sup>(3)</sup> - المادة 43 من القانون رقم 01-10 مؤرخ في 03 جويلية 2001 ينصمّن قانون المناجم، ج ر عدد 35، مؤرخ في 04 جويلية 2001، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 07-02 مؤرخ في أول مارس 2007، ج ر عدد 16، مؤرخ في 07 مارس 2007.

الفساد ومكافحته<sup>(4)</sup>، أو بتبني أحكام تعبر بصفة ضمنية عن الطابع الإداري لهذه السلطات، فهي قد جاءت أصلاً لتحل محل الإدارة التقليدية في مهامها، ومنحت بعض صلاحيات السلطة القضائية من أجل تفعيل دورها في ضبط السوق لا غير.

وعلى هذا الأساس فإن كل الحجج المتقدمة والتي تدعم الطابع القضائي لهذه الهيئات عامة ولجنة الإشراف على التأمينات بصفة خاصة هي حجج يمكن ردها.

فبالنسبة لتشكيلة اللجنة؛ وجود قاضيين في لجنة الإشراف على التأمينات ليس دليلاً على إضفاء الطابع القضائي عليها، بدليل أن بعض الهيئات الإدارية المستقلة تحتوي في تشكيلتها على قضاة إلا أنها تحتفظ بطابعها الإداري<sup>(1)</sup>، مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة التي صنفت ضمن القانون على أنها سلطة ضبط مستقلة، كما أن التنظيمات التي تصدرها تخضع لموافقة وزير المالية، وحتى بالنسبة للغرفة التأديبية المؤسسة على مستواها والتي تضم قاضيان لا يمكن أن تكون قضائية لأن القرارات الصادرة عنها قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة<sup>(2)</sup>.

إذ أن منح أي هيئة مهنية ذات اختصاص في مجال التأديب الطابع القضائي، لا يكون من خلال شكلها ولكن من حيث الموضوع الذي تقرر فيه، ولما كانت المرونة والفاعلية هي من الأسباب التي دعت إلى ظهور مفهوم الهيئات الإدارية المستقلة، من أجل تعويض جزء من عدم الثقة في النظام القضائي وبطئه في معالجة القضايا الاقتصادية، فإن الاجتهاد القضائي يرفض تكييف الهيئات

(4) - المادة 17 من القانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14 مؤرخ في 08 مارس 2006، معدل ومتم بموجب أمر رقم 10-05 مؤرخ في أوت 2010، ج ر عدد 50، مؤرخ في أول سبتمبر 2010، معدل ومتم بموجب قانون رقم 11-15 مؤرخ في 02 أوت 2011، ج ر عدد 44، مؤرخ في 10 أوت 2011.

(1) - ZOUAIMIA Rachid, "le statut juridique de la commission de supervision des assurances", Op.cit p12.

(2) - تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص14.

الإدارية المستقلة كجهات قضائية<sup>(3)</sup> حيث أصدر مجلس الدولة الفرنسي عديد القرارات بخصوص هيئات الضبط المماثلة واعتبرها هيئات إدارية مستبعدا بذلك الطبيعة القضائية عنها<sup>(4)</sup>. وهذا ما يجعلنا نتجه إلى معايير أخرى تؤكد الطابع الإداري للجنة الإشراف على التأمينات من حيث تمتعها بامتيازات السلطة العامة و خضوعها لرقابة القضاء الإداري في منازعاتها.

أ- تمتع اللجنة بامتيازات السلطة العامة:

ويرجع ذلك بالأساس إلى أن الاختصاصات المخولة للجنة الإشراف على التأمينات تعود في الأصل إلى الوزير المكلف بالمالية كمثل للسلطة التنفيذية بعد أن تم الاعتراف لها بالمهمة الضبطية، ما يعني منح هذه الأخيرة الحق في الضبط الدائم لقطاع التأمينات في إطار مفهوم الاعتراف لها بالسلطات.

إذ يقتضي التسيير الاقتصادي توزيع في المهام بين السلطة التنفيذية (وزير المالية) والسلطة الضابطة (لجنة الإشراف على التأمينات) بغرض تحقيق السير الحسن للنشاط الاقتصادي، كما لا يمكن لجهة واحدة أن تتفرد بالتسيير وتفصي الجهة الأخرى بل يتم التسيير معا<sup>(1)</sup>.

إضافة أن اللجنة تتصرف باسم الدولة وتشكل جزء من سلطتها الإدارية، حيث أوكل المشرع لها مجموعة من المهام تمارسها عن طريق عدة وسائل، بدءا برقابة مصدر رأس المال المنشأ للشركة والزيادة فيه، رقابة وثائق النشاط (التعريفات، الوثائق الموجهة للجمهور)، كما تلزم شركات التأمين بإرسال تقارير سنوية إلى اللجنة، و تتولى هذه الأخيرة أيضا الموافقة على عمليات التجميع، وطلب معلومات من محافظي الحسابات للتأكد من وضعية الشركة. وفي حالة ما إذا لمست اختلالات في

<sup>(3)</sup> - BRISSON Jean- François, "les pouvoirs de sanction des autorités de régulation: les voies d'une juridictionnalisation", www.unicocen.fr.

<sup>(4)</sup> - اعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2007، ص94.

<sup>(1)</sup> - FRISON ROCHE Marie- Anne, "Définition de droit de la régulation économique", D, n°2, 2004 P127.

تسيير الشركات تستطيع اللجنة اتخاذ تدابير وقائية عن طريق توجيه أوامر، وإذا ما ضبطت مخالفات فإنها تصدر عقوبات<sup>(2)</sup>، فيما يحتفظ وزير المالية برقابة الدخول والخروج من السوق<sup>(3)</sup>.

كل هذه الصلاحيات (الرقابة، توجيه الأوامر، تقرير العقوبات) هي مظاهر لامتيازات السلطة العامة تتمتع بها اللجنة، قررت لها من أجل أداء مهام المرفق العام فهي وضعت للسهر على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المحدد لها وتولت مهام تعود أصلا للسلطة العامة<sup>(4)</sup>.

لذلك يرى الأستاذ زوايمية أن تكييف بعض الهيئات في الجزائر بالطابع القضائي (ونعني اللجنة المصرفية) من طرف جانب من الفقه هو من دون شك تقليد للنموذج الفقهي الغربي والذي كان مستمدا من نص التشريع الفرنسي، وليس بناء على تحليل النصوص القانونية وتقديم حجج متعلقة بهذا الموضوع<sup>(5)</sup>.

#### ب- خضوع قرارات اللجنة لرقابة القاضي الإداري:

من أهم المعايير المعتمدة فقها لتكييف سلطة فيما إذا كانت إدارية هو مدى خضوعها لرقابة القضاء الإداري فيما يخص المنازعات المتعلقة بها، فبالنسبة لعبارة الطعن الواردة في الأمر المتعلق بالتأمينات فإننا نرجح الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة فيما يخص قرار تعيين المتصرف المؤقت الذي تصدره اللجنة لأن ذلك أكثر منطقية بالنظر إلى خصائص اللجنة كسلطة ضبط تتصرف كإدارة رقابة بوسائل وزارة المالية، وتحوز الكثير من صلاحياتها وتصدر قرارات إدارية، وعليه تكون قابلة للطعن بالإلغاء<sup>(1)</sup>.

(2) - حابت أمال، " دور لجنة الإشراف على التأمينات في اكتشاف المخالفات"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23/24 ماي 2007، ص134.

(3) - انظر المادتين 209، 210 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.

(4) - ZOUAIMIA Rachid, Droit de la régulation économique, Op.cit, p100.

(5) - ZOUAIMIA Rachid, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier Algérie Op.cit, p47.

(1) - ZOUAIMIA Rachid, "le statut juridique de la commission de supervision des assurances", Op.cit p39.



أما بالنسبة للقرارات الأخرى والتي لم يبين المشرع مدى قبولها للطعن القضائي فإن ذلك ليس بغريب على المشرع الجزائري، إذ سبق وأن كرس هذه الحالة أمام الوكالة الوطنية لترقية ودعم الإستثمار<sup>(2)</sup>، بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-12 المتعلق بالإستثمار<sup>(3)</sup>، إذ نص أن قرارات الوكالة هي قرارات إدارية يمكن أن تكون محل طعن أمام الوكالة، ولرئيس الحكومة الرد عليها خلال 15 يوم على الأكثر، وفي حالة رفض الطعن فإن قرار اللجنة يكون نهائي وغير قابل للطعن القضائي، إلا أن المشرع استدرك هذا الوضع اللادستوري الذي يمس بمبدأ خضوع القرارات الإدارية للطعن بصدور الأمر رقم 01-03<sup>(4)</sup> حيث أصبح قرار الوكالة قابل للطعن القضائي، لذلك وإعمالاً لنفس المبادئ فإنه يمكن الطعن في باقي قرارات اللجنة.

## الفرع الثاني

### طبيعة السلطة القمعية للجنة

في ظل الأمر رقم 95-07 كانت تنص المادة 241 على: "يمكن أن تتعرض شركات التأمين وإعادة التأمين للعقوبات التأديبية...". إن هذا التكييف الصريح من طرف المشرع للعقوبات المطبقة على ممتهني نشاط التأمين كعقوبات تأديبية، قد تراجع عنه بموجب القانون رقم 06-04 في نفس المادة بعد تعديلها<sup>(1)</sup> و لم يعد يعطي لها أي تكييف.

<sup>(2)</sup>- فوناس سهيلة، السلطة التأديبية للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2008، ص 55.

<sup>(3)</sup>- المادة 09 من مرسوم تشريعي رقم 93-12 مؤرخ في 05 أكتوبر 1993 يتعلق بترقية الإستثمار، ج ر عدد 64 مؤرخ في أكتوبر 1993 (ملغى).

<sup>(4)</sup>- أمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتطوير الإستثمار معدل ومتمم، ج ر عدد 47 لسنة 2001.

<sup>(1)</sup>- المادة 241 من أمر رقم 95-07، مرجع سابق.

تتخذ العقوبة التأديبية في إطار مجموعة تتكون من عدد محدد من الأشخاص وهذه العقوبات مقررّة لقمع المخالفات المرتكبة ضد القواعد التي تسيّر عليها المجموعة، وهذه الأخيرة هي التي وضعتها وغالبا ما تظهر في شكل عقوبات معنوية أو سالبة للحقوق<sup>(2)</sup>.

والسلطة القمعية للجنة لا تخالف بصفة مطلقة هذا المفهوم، فاختصاص لجنة الإشراف على التأمينات يتحدد عند إخلال شركات التأمين وإعادة التأمين بالأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم النشاط وقواعد حسن سير المهنة، ما يعني أننا أمام عقوبات تأديبية، لذلك فإنّ حذف المشرع لعبارة "عقوبات تأديبية" هو خطأ ارتكبه لأنه لا يمكن وصفها إلا كذلك<sup>(3)</sup>.

ويتحدد مفهوم العقوبة التأديبية بتمييزه عن جملة من المفاهيم المشابهة (أولا)، كما أن غاية هذه العقوبات هي تحقيق الردع في مواجهة المخالفين (ثانيا).  
**أولا- تمييز العقوبة التأديبية عن المفاهيم المشابهة:**  
 يقترب مفهوم العقوبة التأديبية من مفهوم كل من التدابير التحفظية والعقوبات الإدارية، إلا أنها تبقى تختلف عنها.

### 1- تمييز العقوبات التأديبية عن العقوبات الإدارية:

تتشترك العقوبة التأديبية في قطاع التأمينات مع العقوبة الإدارية من حيث أن هدف كل منهما هو المعاقبة على سلوك يتعارض مع الأحكام التشريعية والتنظيمية، ويتم اتخاذهما من طرف سلطة ذات طبيعة إدارية أما أكبر صفة يشتركان فيها هي أن كلاهما يعبر عن ظاهرة إزالة التجريم<sup>(1)</sup>.

<sup>(2)</sup> -PRALUS-DUPUY Joëlle, «Réflexion sur le pouvoir de sanction disciplinaire reconnu a certaines AAI»,RFDA, n°03, 2003, p559.

<sup>(3)</sup> - إرزيل الكاهنة، مرجع سابق، ص118.

<sup>(1)</sup> - محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص102.

بينما يظهر الفرق بين العقوبة التأديبية والعقوبة الإدارية المحضة أين الإدارة تخاطب أشخاص ليس لهم موقع اتجاه السلطة العامة، بل تتشابه وضعيتهم مع تلك التي يوجد فيها باقي المواطنين في نظام قانوني عام<sup>(2)</sup>.

من هذا المنطلق تجد فكرة السلطة التأديبية التي تتمتع بها لجنة الإشراف على التأمينات أساسها حيث توقع العقوبات ضد فئة محددة قانونا من الأشخاص المهنيين يمارسون نشاط التأمين، ويكفي أن يخالف هؤلاء الأشخاص قواعد حسن سير المهنة كأساس لهذه العقوبة التأديبية دون أن يتطلب الأمر وجود علاقة سابقة بينهما، فنظام الاعتماد الذي تخضع له شركات التأمين وإعادة التأمين من صلاحيات وزير المالية<sup>(3)</sup>.

وإن كانت العديد من سلطات الضبط ترتبط بالأعوان الاقتصاديين بعلاقة سابقة يتم تحديدها بواسطة أنظمة كالتراخيص أو الاعتماد مثل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي تمنح اعتماد لوسطاء البورصة لممارسة النشاط<sup>(4)</sup>، أو نظام الاعتماد الذي يمنحه مجلس النقد والقرض للبنوك والمؤسسات المالية حيث توقع العقوبة من طرف اللجنة المصرفية بالنظر إلى هذه العلاقة السابقة، إذ تنبثق فكرة السلطة التأديبية في الحالتين من اختصاص شخصي<sup>(5)</sup>.

ولما كان بالإمكان تطبيق هذه العقوبات التأديبية حتى في ظل غياب العلاقة السابقة كما أشرنا فإن مجلس المنافسة يتخذ عقوباته في إطار عام، فهو يتمتع باختصاص أفقي يشمل كل القطاعات الاقتصادية ويراقب كل نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات، دون أن تربطه علاقة خاصة سابقة بالأعوان الاقتصاديين، إذ يكفي خرق القواعد المنظمة للحياة الاقتصادية ليتدخل حتى لو كان هذا العون الاقتصادي يخضع لرقابة هيئة أخرى غير مجلس المنافسة ليقع عقوباته، بل وحتى لو كان هذا العون

(2)- DE-CORAIL (J-L), «Administration et sanction: réflexion sur le fondement du pouvoir Administratif répressif ». In Mél .CHAPUS (R), Droit Administratif, Montchrestien, Paris, 1992, p120.

(3)- المادة 204 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.

(4)- انظر المادتين 51 و53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مرجع سابق.

(5)- فوناس سهيلة، مرجع سابق، ص16.

معرض لعقوبات قمعية من السلطة القطاعية كما هو الحال في مجال التأمينات بشأن الغرامات المالية<sup>(1)</sup>.

فقانون الضبط القطاعي يرمي إلى تحقيق احترام قواعد المهنة وخلق وضعية التوازن في السوق إذ تمارس العقوبات التأديبية في نظام قانون خاص<sup>(2)</sup>، أما مجلس المنافسة فإنه يرمي إلى احترام قواعد حرية المنافسة في نظام قانوني عام.

غير أن العقوبات الإدارية المحضة والعقوبات التأديبية قد تلتقيان في نوع العقوبة نظرا لاختلاف الهيئة المكلفة بتوقيعها، حيث تظهر العقوبة المالية التي توقعها لجنة الإشراف على التأمينات بالطابع التأديبي في حين تعد العقوبات المالية التي يوقعها مجلس المنافسة عقوبات إدارية محضة . ونظرا لهذا الطابع المزدوج تكون حسب مجلس الدولة الفرنسي العقوبات التأديبية قابلة للعفو ولو كانت مالية غير أن الغرامة كعقوبة إدارية محضة غير قابلة للعفو، وهو ما يعني عدم وجود مرجعية معينة لتكييف عقوبة بأنها تأديبية أو إدارية محضة<sup>(3)</sup>.

خاصة وأن المشرع الجزائري لم يتبن موقفا موحدًا اتجاه العقوبات التي تنطق بها السلطات الإدارية المستقلة وإن كان قد تراجع بشأن تكييف العقوبات التأديبية في إطار القانون رقم 06-04<sup>(4)</sup>، نجده قد تبنى موقفا صريحا بشأن نوع العقوبات التي توقعها اللجنة المصرفية من خلال نص المادة 107 من

(1)- ZOUAIMIA Rachid, «de l'articulation des rapports entre le conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielle en droit Algérien», colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financier, université de Bejaia, journées des 23/24 Mai 2007 p 94.

(2)- شيخ أمر ياسمين، توزيع الاختصاص ما بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009، ص 66.

(3)- عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 49.

(4)- على العكس من ذلك نجد المشرع الفرنسي قد وصف العقوبات التي توقعها سلطة رقابة التأمينات (ACAM) بأنها عقوبات تأديبية، تقرر بحسب درجة المخالفة:

Voir les articles l310-18, l310-18-1 de code des assurances Français, Op.cit.

الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض<sup>(1)</sup>، والعقوبات التي توقعها الغرفة التأديبية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة COSOB حيث كيفها على أنها عقوبات تأديبية<sup>(2)</sup>.

وإلى جانب هذين الموقفين المختلفين، نجد أن هناك موقف ثالث للمشرع الجزائري في إطار نفس الهيئات إذ كيف العقوبات التي توقعها لجنة ضبط الكهرباء والغاز بأنها عقوبات إدارية<sup>(3)</sup>.

وهو ما يدفعنا للتساؤل مرة أخرى حول نية المشرع فيما إذا كان يقصد بهذا التكيف العقوبات التأديبية المحضة أم العقوبات الإدارية بالمعنى الواسع، و بالنظر إلى ارتباط المخاطبين بعقوبات اللجنة بأنظمة معينة فإن السلطة القمعية لهذه الهيئة تكتسي طابعا تأديبيا. إلا أننا نشير أن خصوصية العقوبة التأديبية المطبقة على الأعوان الاقتصاديين في القطاع المالي ككل لا تمثل خاصية أو ميزة تستدعي معاملة خاصة من قبل القاضي المختص<sup>(4)</sup>.

## 2- تمييز العقوبات التأديبية عن التدابير الوقائية:

تتخذ سلطات الضبط المستقلة جملة من التدابير الاحترازية (الوقائية) في مواجهة الأعوان الاقتصاديين، إن مصدر هذه التدابير يكون دائما القانون فيتسع بذلك مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات<sup>(5)</sup>. ونظرا لحساسية نشاط التأمينات باعتباره قطاعا ماليا فقد زودت سلطة الضبط العاملة في هذا القطاع بصلاحيات اتخاذ التدابير التحفظية بغرض وقاية مؤسسات التأمين التي تخالف الواجبات التي

(1) - تنص المادة 107 الفقرة الثانية من أمر رقم 03-11 تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقت أو المصفي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي، مرجع سابق.

(2) - عبد الهادي بن زيطة، "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، مجلة دراسات قانونية، العدد الأول، 2008، ص 37.

(3) - تنص المادة 115 من القانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر عدد 08 مؤرخ في 6 فيفري 2002: "تقوم اللجنة في إطار المهام المنصوص عليها في المادة 114 أعلاه بما يأتي... تحديد العقوبات الإدارية عن عدم احترام القواعد والمعايير وكذلك التعويضات الواجب دفعها للمستهلكين"، مرجع سابق.

(4) - MODERNE Frank, « la sanction administrative (élément d'analyse comparative) », RFDA, n°03 2002, p483.

(5) - خن لمين، مرجع سابق، ص 13، نقلا عن علي عبد القادر القهوجي، علم الإجرام وعلم العقاب، مطابع السعدني، الإسكندرية 2009، ص 289.

تفرضها القوانين والأنظمة أو التي اعتمدت على قواعد تسيير أثرت سلبا في توازنها المالي<sup>(1)</sup>، وذلك بموجب المادة 213 من الأمر رقم 95-07 متعلق بالتأمينات معدل ومتمم.

وتتمثل الإجراءات التي تتخذها اللجنة إذا تبين لها أن تسيير شركة تأمين ما يعرض مصالح المؤمن لهم والمستفيدين من عقود التأمين للخطر في؛ تقليص النشاط، منع حرية التصرف في أصول الشركة حتى تطبيق الإجراءات التصحيحية اللازمة، تعيين متصرف مؤقت يحل محل هيئات تسيير الشركة، وذلك قصد الحفاظ على أملاك شركات التأمين وتصحيح وضعيتها<sup>(2)</sup>.

يتضح من خلال هذه الأوامر التي تصدرها اللجنة أن التدابير الوقائية ليست لها الغاية الردعية التي تميز العقوبات التأديبية، بل إن هدفها هو وقاية شركات التأمين من تعقيد وضعيتها المالية وتهديد يسارها، من خلال مساعدتها في تصحيح أساليب تسييرها واسترجاع التوازن المالي لهذه الشركات. ولكن تتجلى لنا بعض الصعوبة في تمييز التدابير الوقائية التي تتخذها اللجنة عن تلك العقوبات التأديبية التي توقعها في ظل تدخل أهدافها، فغرض الوقاية ليس قاصرا على التدابير الوقائية، بل إن العقوبات التأديبية قد يكون لها هدف وقائي بالدرجة الأولى وليس تحقيق الغاية الردعية وهو الهدف الذي نلمسه من خلال عقوبة الإنذار، فرغم أنها عقوبة تأديبية إلا أن غرض اللجنة هو توجيه تحذير ضمني للمؤسسة من أجل العودة عن أخطائها، وإلا فإنها تكون معرضة لعقوبات أشد في حالة تكرار الخطأ<sup>(3)</sup>.

هذا ما يعني أن معيار الغاية، الذي يقضي بأنه متى كان الهدف من الإجراء هو العقاب على وقوع المخالفة فالأمر يتعلق بجزاء تأديبي ومتى كان الباعث هو الوقاية فإن الأمر يتعلق بإجراء وقائي معيار غير كافي لإزالة هذا اللبس.

(1)- ZOUAIMIA Rachid, les autorités de régulation indépendantes dans les secteurs financière Algérie Op.cit, p73.

(2)- المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 08-113 مؤرخ في 9 أبريل 2008، يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج ر عدد 20 مؤرخ في 13 أبريل 2008.

(3)- المادة 241 من أمر رقم 95-07، مرجع سابق.

كما أن إدراج إجراء التقليل من نشاط فرع أو عدة فروع تأمين لشركة ما ضمن التدابير الوقائية لا ينفي عنه الطابع التأديبي خصوصا وأن المشرع لم يصف عليه الطابع المؤقت، وهو نفس الإجراء الذي تتخذه اللجنة المصرفية ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كعقوبة تأديبية.

وبالعودة إلى النص القديم للمادة 241 من قانون التأمينات (قبل التعديل) نجد أن وزير المالية يمكنه إصدار قرار بالوضع تحت المراقبة لتنفيذ خطة التصحيح كعقوبة تأديبية رغم أنه إجراء يهدف إلى تصحيح وضعية الشركة، بينما بعد التعديل حل محل هذا الإجراء العقوبات المالية، وأصبحت اللجنة هي المختصة بإصدارها، بينما أفردت التدابير الوقائية التي تتولاها اللجنة في نص المادة 213 بعد أن كانت الصياغة القديمة لهذا النص تكتفي بإجراء تصحيحي واحد وهو تعيين متصرف مؤقت والذي تعينه الجهة القضائية المختصة.

هذا ما يجعل النصوص القانونية في قطاع التأمينات عاجزة عن إزالة الغموض بل إنها تساهم في تعميقه، لذا حري بالمشرع أن يتدخل بمصطلحات أكثر دقة وذات خلفيات موضحة كما هو الحال على الأقل بالنسبة للمجال المصرفي<sup>(1)</sup>، الذي لا يعتريه نفس الغموض إذا ما قارناه بمجال الدراسة (مجال التأمينات) وهو ما يهدد فعالية أداء اللجنة لوظيفتها التأديبية.

#### ثانيا- غاية العقوبات التأديبية في قطاع التأمينات:

إن لجنة الإشراف على التأمينات تهدف من خلال ممارستها للسلطة القمعية إلى تحقيق أكبر قدر من السير الحسن للقطاع، بمنع وقوع المخالفات وتبنيه الشركات التي وقعت في أخطاء تسييرية

(1) - نشير على سبيل المقارنة أن المواد 111، 112، 113 من الأمر رقم 03-11 وضحت جملة الإجراءات الوقائية التي تتخذها اللجنة المصرفية وتمثل في : توجيه تحذيرات للمؤسسات الخاضعة لرقابتها بعد إتاحة الفرصة لمسيرها لتقديم تفسيراتهم، دعوة الخاضعين لرقابتها لاتخاذ تدابير مهنية ، تعيين مدير مؤقت لإدارة أعمال المؤسسة المعنية وفروعها في الجزائر. وقد انتقد هذا الإجراء الأخير بسبب الصلاحيات الواسعة التي يحوزها هذا المدير المؤقت، وعدم خضوع سلطته للرقابة من طرف الأجهزة النظامية عكس المدير الأصلي ولا يخضع لأي وصاية كما يمكن للجنة مباشرة هذه التدابير في حال ثبوت عجز لدى المؤسسة المصرفية في إجراءاتها الداخلية الخاصة بالرقابة في مجال الأخطار بشبهة المتعلقة بتبييض الأموال، انظر طباع نجاة، اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساءلة المهنية للبنوك، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية يومي 23-24 ماي 2007، ص212.

لتصحيح وضعيتها، وإذا ما وقعت مخالفات جادة فإنها في هذه الحالة تلجأ إلى عقوبات أكثر ردها، وتشكل وظيفة الرقابة التي تتمتع بها هذه الهيئة دعامة لأداء دورها على نحو متكامل بفضل رقابتها المستمرة للأعوان الاقتصاديين.

لذلك فإن العقوبات التأديبية للجنة وإن جاءت كنتيجة للمخالفات التي يرتكبها الأعوان الاقتصاديين إلا أنها ليست مجرد انعكاسا لتلك التجاوزات بل إن حقيقة العقوبات هي بالأساس وقائية<sup>(1)</sup>.

فإذا كان القاضي الجزائي يهدف إلى ردع الفاعل مباشرة، فإن اللجنة بإمكانها إصدار عقوبات تأديبية تهدف إلى تنبيه العون الاقتصادي وتثبيته عن ارتكاب المخالفات، وهو ما يجعلها ذات طابع تقويمي والمثال على ذلك هو عقوبة الإنذار، وهذا ما يميز وظائف الضبط الاقتصادي، بل نجد المشرع الفرنسي ذهب إلى أبعد من ذلك لأجل وقاية الشركات، حيث يمكن لسلطة رقابة التأمينات تعليق تطبيق العقوبات لمدة محددة إلى غاية قيام المؤسسات بإجراءات تصحيحية للاختلالات التي حدثت لديها<sup>(2)</sup>.

ولكن هذا لا ينفي الغاية الردعية في مادة الضبط الاقتصادي، فإذا كان الإنذار يكفي بشأن المخالفات البسيطة، فإنه يكون عديم الجدوى بشأن المخالفات الخطيرة والتي يشكل إتيانها مساسا فعليا بمصالح القطاع، فتظهر هنا اللجنة كهيئة رادعة تفرض احترام القواعد المنظمة للقطاع، وتصدر ضد كل من يخالفها عقوبات تحمل في طياتها غايتين: الأولى تهدف إلى منع تكرار المخالفات من طرف العون الاقتصادي المخالف، كغاية خاصة، أما الثانية فتتعدى ذلك لتشمل إشارة مرسلة إلى السوق بكامله<sup>(3)</sup>.

(1) - خن لمين، "خصوصية العقوبات التأديبية المطبقة على الأعوان الاقتصاديين في القطاع المالي"، أعمال الملتقى الوطني حول أثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، جامعة جيجل يومي 31 نوفمبر-01 ديسمبر 2011، ص285.

(2) - L'art L310-18 deuxième alinéa et Art L310-18-1, code des assurances français, Op.cit.

(3) - ZOUAIMIA Rachid, Droit de la régulation économique, Op.cit, p20.



فاللجنة وهي توقع هذه العقوبات تعطي درسا لكل أعوان قطاع التأمين من شركات ووسطاء عن تلقيهم نفس العقوبات إذا ما قاموا بمخالفة القواعد التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالنشاط وهو ما يشكل ردعا نفسيا لهم يدفعهم إلى احترام هذه القواعد بدل انتهاكها.

وإذا كان القانون الجنائي يعتمد على مبدأ علانية النطق بالحكم لإعلام الجميع به<sup>(1)</sup>، فإن الوسيلة لإيصال هذه القرارات إلى علم باقي الأعوان الاقتصاديين هي النشر، ففي ظل تكريس سرية الجلسات أمام مختلف الهيئات الإدارية المستقلة فإن نشر القرارات المتضمنة للعقوبات هي الطريقة لاسترجاع الغاية الردعية لها<sup>(2)</sup>.

إن الأمر المتعلق بالتأمينات لم ينص على إجراء نشر القرارات العقابية، و بذلك فاللجنة ممنوعة من نشر هذه القرارات، رغم أن تلك التي أصدرتها وصلت إلى الصحافة المكتوبة وتناولتها بالنشر، مثال: القرارات العقابية الصادرة في حق المتوسطة للتأمينات (GAM) وشركة السمسة "وفا"<sup>(3)</sup>. في حين نجد إجراء النشر منصوص عليه في التشريع الفرنسي المتعلق بالتأمينات في الفقرتين الأخيرتين من المادتين L310, L310-18، إذ يمكن لسلطة الرقابة نشر قرارها في الصحف، ويكون النشر على نفقة الشخص المعاقب، وهو مكرس (إجراء النشر) أمام مختلف الهيئات، إذ يمكن أن تقضي به كل من اللجنة المصرفية فيما يخص عقوبات الإنذار والتوبيخ،<sup>(4)</sup> ولجنة ضبط الكهرباء والغاز<sup>(5)</sup> وهذه الأخيرة تنشر قراراتها أليا وقد تحكم به كعقوبة تكميلية.

(1) - انظر نص المادة 01/285 من قانون الإجراءات الجزائية، منشورات بيرتي، الجزائر، 2008.

(2) - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، مرجع سابق، ص26.

(3) - بوكروح عبد الوهاب، "أويحي يطلب إعادة فتح ملف شركة غام للتأمينات"، www.Echourouk.com، يوم 2011/10/27.

(4) - فوناس سهيلة، مرجع سابق، ص13.

(5) - المواد 138 و 153 من قانون رقم 02-01، مرجع سابق.

كذلك الأمر بالنسبة لمجلس المنافسة، الذي يمكن أن يأمر بنشر قراره كعقوبة تكميلية، إضافة إلى ذلك يلتزم الوزير المكلف بالتجارة بنشر القرارات في مجال المنافسة في النشرة الرسمية للمنافسة<sup>(6)</sup> بصفة آلية فيما نجد أنه وفي قانون العقوبات لا يطبق إلا كعقوبة تكميلية<sup>(7)</sup>.

وبهذه الصفة يظهر إجراء النشر كعقوبة قاسية تمس بالسمعة التجارية للأعوان الاقتصاديين في مجال التأمين وفقدان الثقة فيهم، وما لذلك من أثر على تعاملاتهم المالية، خاصة وأن التعامل في قطاع التأمينات يكون مبنيا على أساس الثقة والسمعة الحسنة.

### المطلب الثاني

#### مشروعية السلطة القمعية للجنة

إن ظهور السلطات الإدارية المستقلة في حد ذاته لم يكن أمر متقبلا ضمن الجهاز المؤسساتي للدولة في البداية وأثار جدلا واسعا كما أشرنا، إلى أن تم التوصل إلى أنها إدارة من إدارات الدولة، ولكنها تكتسي طبيعة خاصة تخرجها من إطار السلطات الإدارية التقليدية<sup>(1)</sup>. وامتد الجدل ليشمل الاختصاصات الواسعة التي منحت لها وهو ما ينطبق على لجنة الإشراف على التأمينات، فمنح هذه الأخيرة السلطة القمعية إلى جانب السلطات الأخرى التي تتمتع بها يجعلها تشارك في ممارسة الأعمال السيادية التي خول الدستور الحق في ممارستها لهيئات حصرية<sup>(2)</sup>، وهو ما أدى إلى عدم دستوريته، فسلطة العقاب معترف بها للقاضي الجزائري ما يعني المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، فكان لا بد من البحث لها عن قبول في الإطار الدستوري (فرع أول) وذلك وفق شروط محددة (فرع ثاني)، بالإستناد إلى مجموعة من المبررات العملية التي فرضت اللجوء إلى هذه السلطة (فرع ثالث).

#### الفرع الأول

<sup>(6)</sup> - المادتين 02/45، 49 من الأمر رقم 03-03، مرجع سابق.

<sup>(7)</sup> - المادة 18 من قانون العقوبات الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2007.

<sup>(1)</sup> - عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص13.

<sup>(2)</sup> - TEITGEN COLLY Catherine, « les instances de régulation et la constitution» RDP, n°01, 1990 p187.

### مدى دستورية السلطة القمعية للجنة

جاءت الهيئات الإدارية المستقلة للقيام بمهمة ضبط قطاعات معينة والتأكد من أنها تعمل في إطار احترام التوازنات الضرورية<sup>(3)</sup>، وهذا ما تعمل عليه لجنة الإشراف على التأمينات، إذ تتولى ضبط القطاع بالسهر على احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية، وبما أنها ليست مجرد هيئة استشارية تقدم توصيات فإنها في حالة ضبط المخالفات تقوم بإصدار عقوبات ضد المخالفين، وتعتبر السلطة القمعية عاملاً أساسياً لقيام المهمة الضبطية وهي التي تحقق فعاليتها<sup>(1)</sup>.

ولكن بمناسبة ممارسة هذه السلطة القمعية أثير عائق دستوري يتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن هذه السلطة فرضت قبولها دستورياً أو قضائياً.

#### أولاً- سلطة توقيع العقوبات ومبدأ الفصل بين السلطات:

اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات من طرف المؤسس الدستوري كمبدأ عام لتنظيم السلطة العامة<sup>(2)</sup> فالسلطات ثلاث في الدولة، كل سلطة تتولى اختصاصها المحدد ودون أن تتدخل في اختصاصات السلطة الأخرى:

- اختصاص سن القانون.
- ضمان تطبيقه.
- تحقيق العدالة.

وهذه السلطة الأخيرة تعود قطعاً إلى السلطة القضائية ولا تمارس إلا من طرف القضاة<sup>(3)</sup>، حسب المادة 146 من دستور 1996، التي تقضي بأن القضاة يختصون بإصدار الأحكام، كما تهدف السلطة القضائية إلى حماية الحريات والحقوق الأساسية لكل واحد بموجب نص المادة 139 من نفس النص.

<sup>(3)</sup>- Pochard Marcel « Autorités administratives indépendantes et pouvoir de sanction », AJDA 2001, p106.

<sup>(1)</sup> - Teitgen Colly Catherine, « les instances de régulation et la constitution », Op.cit, p187.

<sup>(2)</sup> - حول رأي المجلس الدستوري، انظر رأي رقم 10/ر ن د/م د/ 2000، مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 46، مؤرخ في 2000.

إلا أن الذي حصل هو تولي لجنة الإشراف على التأمينات السلطة العقابية في قطاع التأمينات إلى جانب الوزير المكلف بالمالية، وهو ما يعني تولي مهام القضاء. بل نجد من السلطات المستقلة من تتولى السلطة التنظيمية وسلطة توقيع العقاب كما هو الحال بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ما يشكل خرق مزدوج لمبدأ الفصل بين السلطات، هذا المبدأ الذي يحمل مفهومين، مبدأ التخصص في السلطة ومبدأ فكرة عدم الجمع بين سلطتين. أي أنه لا يمكن للهيئة التي تضع القاعدة القانونية أن تعاقب عليها، فلا يمكن للشخص أن يوقع العقوبة التي يتولى بنفسه تفسير أنظمتها<sup>(1)</sup>. وقد أُعتبر أن الهيئات الإدارية المستقلة ذات الاختصاص القمعي تكرر انتشارا غير مرغوب فيه للعقوبات الإدارية، لتحل دولة البوليس محل دولة القانون، وإن كانت هذه العقوبات مبررة في أوقات الأزمات، فإنها لن تكون كذلك في الحالات العادية، فالعقوبات الإدارية تشكل خطرا لأنها تؤدي إلى ظهور وتطور ما يسمى بالقانون الجنائي المستتر ( un pseudo-droit pénal ) وتقلص من دور القاضي<sup>(2)</sup>.

#### ثانيا- الاعتراف الدستوري بالسلطة القمعية:

لم تعترف كل الدساتير بفكرة القمع الإداري بصفة صريحة، وهو ما اضطر إلى الاستعانة بمواقف القضاء الدستوري في الحالات التي سكت فيها القانون الأساسي. ففي القانون المقارن نجد الاعتراف الدستوري بسلطة العقاب في التجربتين الإسبانية والبرتغالية حيث أعطى الدستور الإسباني لسنة 1978 مكانا للعقوبات الإدارية من خلال المادة 25، فبمقتضاها لا يمكن أن يعاقب أي شخص بمناسبة ارتكاب أفعال لا تمثل مخالفة إدارية في الوقت الذي ارتكبت فيه

<sup>(3)</sup> - ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Op.cit, pp84, 85.

<sup>(1)</sup> - TEITGEN COLLY Catherine, « les instances de régulation et la constitution », Op.cit, p193.

<sup>(2)</sup> - عيساوي عز الدين، "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، الملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص34.

وذلك بالنظر إلى النص القانوني الساري المفعول وقت ارتكابها، وفي نفس السياق يحظر على الإدارة توقيع العقوبات السالبة للحرية<sup>(3)</sup>.

كما كرس الدستور البرتغالي نظام العقوبات الإدارية من خلال المادة 229 منه<sup>(4)</sup>، وميز بين المخالفات الجزائية والإدارية، وفي ظل هذه الأنظمة لا يثار إشكال دستورية الاختصاصات القمعية للسلطات الإدارية المستقلة، لأن الدساتير هي التي تبنت الجزاء الإداري بالموازاة مع الجزاء الجنائي. أما بالنسبة لدساتير الدول التي لم تتبن إجازة لممارسة القمع الإداري، نجد المحكمة الدستورية الألمانية في حكمها سنة 1967 أكدت أنه لا يوجد ما يمنع تطبيق نظام الحد من العقاب من خلال قانون العقوبات الإداري بشرط عدم المساس بالنواة الصلبة للقانون الجنائي<sup>(1)</sup>. وكذلك القاضي الدستوري الإيطالي ذهب في نفس الاتجاه سنة 1970 حيث سمح بتبني فكرة إزالة التجريم بمناسبة تحويل العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية<sup>(2)</sup>.

هذا التوجه نحو إزالة التجريم أكدته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حيث أكدت في قضية "OZTURK" سنة 1984 وبشكل صريح أنه بإمكان الدول الأطراف في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان إعادة تكييف الأحكام الوطنية بحسب توجهاتها، من خلال استبعاد الطابع الجزائي لبعض المخالفات وإعادة تكييفها كمخالفات إدارية يعاقب عليها جزاءات إدارية متى اقتضت ذلك ضرورات السير الحسن للعدالة بما يتفق مع أهداف الاتفاقية في المادة السادسة<sup>(6)</sup> منها<sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> - مرجع نفسه، ص35.

<sup>(4)</sup> - ZOUAIMIA Rachid, Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques, OPU, Alger 2010, p20.

<sup>(1)</sup> - MODERNE Franck, "sanctions administratives : élément d'analyse comparative, Op.cit, p 485.

<sup>(2)</sup>-----, "répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel, les leçons du droit comparé ", In Mél. CHAPUS (R), Droit administratif, Paris, 1992 p 417.

<sup>(3)</sup> - BRISSON Jean -François, "Les pouvoirs de sanctions des autorités de régulation et l'article 6/1 DE LA CEDH à propos d'une divergence entre le conseil d'Etat et la cour de cassation", AJDA, 1999, p 848.

أما بالنسبة لموقف القضاء الدستوري الفرنسي، فكانت بدايته سنة 1989 بمناسبة النظر في دستورية القانون المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات، حيث تطرق لمدى دستورية ممارسة الهيئات الإدارية للسلطة القمعية<sup>(4)</sup>، و أشار إلى أنه يمكن أن يعهد إلى هيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام المبادئ التي تحكم القطاع السمعي البصري، ففي إطار التراخيص التي تمنحها يمكن أن تتمتع بسلطة عقابية دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات.

هذا القرار الذي حمل الانطباع بأن توقيع العقوبة يكون لوجود علاقة سابقة بين المعاقب والمجلس (نظام الترخيص) تمت إزالته في إطار قراره المتعلق بلجنة عمليات البورصة ( COB ) حيث نص أنه "لا يمثل مبدأ الفصل بين السلطات ولا أي مبدأ دستوري آخر عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارية التي تتصرف في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة بممارسة سلطة الجزاء"<sup>(1)</sup>، وبذلك تم التوصل إلى أن سلطة العقاب المخولة للهيئات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع الدستور.

## الفرع الثاني

### شروط ممارسة سلطة العقاب

إن القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي قد شكلت قاعدة دستورية تبرر السلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة، إذ أصبح المشرع حر في تنظيم نطاق العقوبات الإدارية، ولكن المتتبع أيضا لهذه القرارات يلاحظ أن المجلس الدستوري لم يعترف بدستورية إسنادها إلى الإدارة إلا بمراعاة شرطين هما ألا يكون الجزاء سالبا للحرية (أولا)، وخضوع السلطة التأديبية لذات المبادئ العقابية (ثانيا).

أولا- ألا يكون الجزاء الإداري سالبا للحرية:

<sup>(4)</sup> - ZOUAIMIA Rachid, Les AAI et la régulation économique en Algérie, Op.cit, p 87.

<sup>(1)</sup> - Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, www. Conseil Constitutionnel.fr

إن هذا الشرط الذي وضعه المجلس الدستوري الفرنسي، يشكل أساس دحض حجة عدم دستورية إسناد السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة تحت طائل الاعتداء على مبدأ فصل السلطات، فالاعتداء لا يكون بمجرد الاعتراف للإدارة بسلطة الردع، وإنما بالاعتراف لها بجزء سالب للحرية كالحبس أو السجن، حينها تكون قد اقتحمت مجالا حكرا على القضاء وتدخلت في أخص شؤونه<sup>(2)</sup>.

وبموقفه هذا فإن المجلس الدستوري الفرنسي أقام خطأ جديدا فاصلا بين الاختصاص القضائي والإداري في اتخاذ الجزاءات، فإذا كان يمكن إسناد كل الجزاءات المماثلة للجزاءات الجنائية للإدارة إلا أنه لا يمكن أن يعترف لها دستوريا -من بين تلك الجزاءات- بما يكون سالبا للحرية .

ونجد المشرع الجزائري قد كرس هذا الشرط، حيث أن لجنة الإشراف على التأمينات ملزمة بإرسال الملف إلى النيابة العامة للقيام بالمتابعة الجزائية بمقتضى القانون رقم 06-04، إذ يسترجع القاضي الجزائري اختصاصه كلما حملت المخالفات الصفة الجزائية<sup>(1)</sup>، فهو الوحيد الذي له إمكانية توقيع عقوبات سالبة للحرية.

#### ثانيا- خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية:

إن الشرط الثاني لمفهوم وظيفة القمع الإداري هو اقترانها بالضمانات المطبقة في العقوبة الجزائية سواء منها الضمانات الموضوعية أو الإجرائية، مثل مبدأ الشرعية، مبدأ التناسب بين الجرم والعقوبة، مبدأ احترام حق الدفاع.

المجلس الدستوري الفرنسي أقر أن هذه المبادئ لا تتعلق فحسب بالعقوبات التي يحكم بها القاضي الجزائري، وإنما يلزم توافرها بالنسبة لكل جزاء ذي طبيعة ردعية حتى لو عهد به المشرع إلى سلطة غير قضائية، سواء في أول قراراته المتعلقة بدستورية الجزاءات الممنوحة لكل من المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات ولجنة عمليات بورصة الأوراق المالية، حيث أقرن ممارسة هذه السلطة

(2)- محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص66.

(1)- انظر المادة 212، الفقرة الأخيرة من أمر رقم 95-07، معدل ومتمم، مرجع سابق.

بعدد من الضمانات التي يقرها القانون بقصد حماية الحقوق والحريات الدستورية<sup>(2)</sup>، أو قراراته اللاحقة<sup>(3)</sup>.

وحكمة ذلك بادية تماما، فالجزاءات الردعية تتسم بنوع من القسوة، وتمثل مساسا بأحد حقوق من توقع عليه انتقاصا أو حرمانا مؤقتا، لذا كان لازما أن تحاط بطائفة من الضمانات التي تحول دون الانحراف في تطبيقها، وتكفل لها في نفس الوقت الخضوع لأقصى حماية من التعسف في إنزالها، لذا فإن الدساتير والقوانين تحرص على خضوعها لطائفة من المبادئ تلتقي جميعها حول تحقيق هذه الغاية.<sup>(1)</sup>

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الدستوري بإقراره لهذه المبادئ، فإنه اعتبرها بذلك قواعد دستورية مشتركة في ميدان القمع، تشكل وحدة تنظيمية يطلق عليها الفقه القانون العقابي للدولة، فالقمع الجنائي والقمع الإداري يندرجان ضمن نفس الظاهرة القانونية ويخضعان لنظام خاص في مبادئه، أي أن القضاء الدستوري استرشد بفكرة الطابع القمعي وليس الطابع الإداري للعقوبة الإدارية<sup>(2)</sup>.  
لذلك وأمام لجنة الإشراف على التأمينات فإنه حتى ولم لم ينص قانون التأمينات على هذه الضمانات إلا أنها ملزمة بإتباعها حال توقيعها عقوبات على الأعوان المهنيين المخالفين، لأنها مبادئ متضمنة في الدستور الجزائري<sup>(3)</sup>، وسنتناولها بالتفصيل لخطورة إهمالها على الحقوق والحريات الأساسية.

### الفرع الثالث

#### الأسس العملية لتبرير السلطة القمعية للجنة

<sup>(2)</sup> - محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 23.

<sup>(3)</sup> - Conseil constitutionnel, Décision n °2000-43, DC, du 27Juillet2000, www. Constitutionnel.fr.

<sup>(1)</sup> - محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 24.

<sup>(2)</sup> - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة.....، مرجع سابق، ص 76.

<sup>(3)</sup> - أنظر المواد 46، 142، 151، من دستور 1996، مرجع سابق.



إن منح السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات وباقي السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي لم يأت من فراغ، وإنما جاء لتلبية خدمة نشاطات في السوق تتميز بالمرونة والتقنية وتعدد الأطراف الفاعلة فيها، فالتطور الاقتصادي والاجتماعي قد وضع حد لنجاعة الوسائل التقليدية المستعملة، ولذلك أوجد المشرع السلطات الإدارية المستقلة كوسيلة جديدة للتعبير عن سلطات الدولة<sup>(4)</sup>.

كما أن العدالة الجنائية لم تعد قادرة على أداء معالجة فعالة لمخالفات اقتصادية وأصبح بذلك تدخلها أمر غير مرغوب، فشكلت سياسة إزالة التجريم هذه أساس للسلطة القمعية (أولا) كما تعد السلطة القمعية أداة فعالة لخدمة الضبط الاقتصادي (ثانيا).

#### أولا- سلطة العقاب وظاهرة إزالة التجريم:

ظاهرة إزالة التجريم la dépenalisation هي عبارة عن إزالة السلطة القمعية للقاضي الجزائي لصالح هيئات أخرى "الهيئات الإدارية المستقلة" واستبدال العقوبات الجنائية بالعقوبات الإدارية<sup>(1)</sup>، من هنا تظهر العلاقة بين الهيئات الإدارية المستقلة وظاهرة إزالة التجريم التي تمثل غاية السياسة الجنائية.

#### 1- تبني سياسة إزالة التجريم:

ظهر هذا المبدأ في التشريعات المقارنة من أجل الإنقاص من نطاق التجريم الجنائي الذي أصبح يعتريه التضخم التشريعي وكذا المعاقبة على التصرفات غير الخطيرة<sup>(2)</sup>، وقد ارتبط بظهور السلطات الإدارية المستقلة التي مُنحت الاختصاص القمعي الذي كان يمارسه القاضي الجنائي، نظرا لطول المنازعة القضائية الجنائية ولعدم وجود الخطأ الجنائي للشخص المعنوي في ذلك الوقت<sup>(3)</sup>. فالسلطة

<sup>(4)</sup> – GENTOT Michel, les autorités administratives indépendantes, Edition Montchrestien, Paris, 1994 p14.

<sup>(1)</sup> – عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة.....، مرجع سابق، ص14.

<sup>(2)</sup> – JEANDIDIER Wilfrid, « le droit pénal de la banqueroute on les avatars de la pénalisation », RJC n°spécial, paris, 2001, p133.

<sup>(3)</sup> – DELMAS-Marty (M), TEITGEN COLLY (c), Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal, Economica, Paris, 1992, p18.

القمعية المخولة لهذه الهيئات تعبر عن إبعاد القاضي عن بعض المجالات، وهي بذلك تعكس نوع من الإحتراس والشك اتجاه القاضي<sup>(4)</sup>.

لذلك في فرنسا تم استبدال القمع الجنائي في مجال المنافسة "قمع المنافسات المحظورة" بالقمع الإداري الذي يتم عن طريق مجلس المنافسة الذي أسس في 01 ديسمبر 1986، وهو يمثل نموذجا لإزالة التجريم، ونفس الأمر بالنسبة لقطاع البورصة وقطاع الاتصالات<sup>(5)</sup>.

أما في الجزائر فإن العامل التاريخي لعب دور في إرساء فكرة إزالة التجريم، إذ ورثت الهيئات الإدارية السياسية في الجزائر مهام تعود أصلا للقاضي الجنائي بموجب النصوص القانونية الفرنسية، كما ساهم تبني الدولة لنموذج الاقتصاد الموجه عادة الاستقلال في توسيع القمع الإداري الذي حل محل القمع الجنائي، ما كرس مفهوم التدخل الكاسح للدولة في كل المجالات "إذ كانت تلعب دور كاتب السيناريو والمخرج والممثل في آن واحد في مسرحية التنمية"<sup>(1)</sup>.

وبتبني الجزائر لنظام اقتصاد السوق، تخلت عن دور الدولة المتدخلة لتتحول إلى دولة ضابطة وأسندت للهيئات الإدارية المستقلة مهمة الضبط الاقتصادي بمراقبة السوق وتنظيمه وحولت لها السلطة القمعية التي كانت من اختصاص القاضي الجنائي<sup>(2)</sup>، وبذلك تم استرجاع القمع الإداري الذي استبدل القمع الجنائي ضمن قوالب جديدة.

هذا ما شكل أساس لمنح السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات بعد استحداثها، حيث أصبحت وبموجب القانون رقم 06-04 تتولى مهام مخولة أصلا للقاضي الجزائري في ظل الأمر رقم 95-07.

<sup>(4)</sup> - TEITGEN COLLY Catherine, « les AAI : Histoire d'une institution », in COLLARD Claude Albert et TIMIST G (s/dir) Les AAI, Op.cit, p40.

<sup>(5)</sup> - حدري سمير، مرجع سابق، ص112.

<sup>(1)</sup> - ZOUAIMIA Rachid, « Les AAI et la régulation économique, en Algérie » Revue IDARA, n°26 volume 13, 2004, p05.

<sup>(2)</sup> - ZOUAIMIA Rachid, «Les fonction répressives des AAI statuant en matière économique» Revue IDARA, n°28, 2004, p16.

كما تظهر سياسة إزالة التجريم بوضوح في مجال المنافسة، فبعد أن كان القاضي الجنائي هو المختص بقمع الممارسات المنافسة للمنافسة في ظل قانون الأسعار لسنة 1986<sup>(3)</sup> أصبح دوره هامشيا بإصدار الأمر رقم 06-95 يتعلق بالمنافسة، ليقصى بصفة تامة بموجب الأمر رقم 03-03 متعلق بالمنافسة<sup>(4)</sup>.

## 2- مبررات تبني سياسة إزالة التجريم:

إن هذا الإبعاد للقاضي الجنائي من مجال المخالفات الاقتصادية لصالح الهيئات الإدارية المستقلة مرده عدة مبررات مرتبطة بالقضاء بصفة عامة أو بطبيعة العقوبات التي يوقعها القاضي الجزائي، أهمها:

1- عدم ملائمة المحاكم الجزائية لمتابعة المخالفات الاقتصادية، فالجرائم الاقتصادية تكتسيها خصوصية مقارنة بالجرائم العادية، أهم مظاهر ذلك أن الجرائم الاقتصادية تتسم بالتعقيد والتقنية، وهو ما لا يتلاءم مع تكوين القضاة الذي يعتبر تكوين متلائم مع الجرائم التقليدية<sup>(1)</sup>. فيما توفر السلطات الإدارية المستقلة التخصص والكفاءة<sup>(2)</sup>، وهو ما ينطبق تماما على المخالفات في قطاع التأمينات.

2- قمع المخالفات الاقتصادية بواسطة العقوبات الجزائية أظهرت عدم فعاليتها في ردع مثل تلك التصرفات<sup>(3)</sup>، فعقوبة الحبس مثلا لا يمكن أن تصلح الضرر الذي تلحقه فروع شركات التأمين الأجنبية

<sup>(3)</sup> - قانون رقم 89-12 مؤرخ في 5 جويلية 1989، يتعلق بالأسعار، ج ر عدد 29، مؤرخ في 19 جويلية 1989 (ملغى).

<sup>(4)</sup> - أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، رجع سابق.

<sup>(1)</sup> - مزهود حنان، التوجه نحو إقصاء القاضي الجزائي من المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، فرع قانون السوق، جامعة جيجل، 2008، ص 122.

<sup>(2)</sup> - ففي مجال المنافسة مثلا: المحاكم يمكنها أن تتعرف على الاتفاقيات المكتوبة بعد أن تأخذ صورتها النهائية، لكن لا يمكنها التعرف على مجرد التحضير لها، فالقاضي لا يملك المعطيات والتكوين الضروري بل لا بد من هيئات متخصصة للبحث عن الممارسات شديدة الخفاء من أجل متابعتها والحكم عليها؛ كتو محمد الشريف، الممارسات المنافسة للمنافسة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، جامعة تيزي وزو، 2005، ص 263.

<sup>(3)</sup> - عيساوي عز الدين، السلطات القمعية للهيئات الإدارية المستقلة.....، مرجع سابق، ص 19، 20.

والوسطاء الأجانب بالاقتصاد الوطني والخزينة العمومية إذا ما قامت بتحويل الأموال بطرق غير شرعية إلى الخارج، أو استعمال شركات التأمين كغطاء لتبييض الأموال، أو المساس بمصالح المؤمن لهم، بل إن الفاعلية تحققها العقوبات المالية، وهو ما تتولاه لجنة الإشراف على التأمينات، كما أن الأفعال المرتكبة في المجال الاقتصادي ليست كلها أفعال يترتب عليها جزاء جنائي.

3- أدت كثرة القضايا الجنائية إلى فقدان الأثر الردعي للعقوبة الجنائية بسبب التأخير في الفصل

في الدعاوى لأن قمع المخالفات الاقتصادية لا يجد فعاليته إلا في سرعة اتخاذ القرار بالشكل الذي يمكن من إيقاف آتو الأفعال غير المشروعة، ويكون متلائما مع الوقائع المراد قمعها.

4- لقد خول المشرع للسلطات الإدارية المستقلة ذات الاختصاص القمعي صلاحية التدخل قبل

وقوع المخالفة على سبيل الاحتياط، إذ أن لجنة الإشراف على التأمينات يمكنها أن تتدخل بموجب نص المادة 213 من الأمر رقم 95-07 معدل ومتمم، لتتخذ إجراءات تقويمية تؤدي إلى تفادي وقوع المخالفات

أصلا ، وهذا ما يندرج في إطار الضبط الاقتصادي ويخرج من اختصاص القضاء<sup>(1)</sup>.

كما أن القاضي الجزائي مقيد بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات وبمبدأ التفسير الحرفي والضيق للتجريم الجنائي<sup>(2)</sup>، بينما السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بمرونة تقدير المخالفات والعقوبات المناسبة لها لتستوعب أشكال عديدة من المخالفات خدمة لأهداف الضبط الاقتصادي.

5- أخيرا فإن العقوبة الجزائية وصمة إجرامية تتبع الحكم بالإدانة من العدالة، وهو ما يؤثر

على الحياة الاقتصادية.

ولكن هذا لا يعني أن غاية السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات هي الإزاحة التامة

للقاضي الجزائي، والدليل على ذلك هو احتفاظه باختصاصه في التدخل متى حملت المتابعات الصفة الجزائية.

**ثانيا- السلطة القمعية للجنة لخدمة الضبط الاقتصادي:**

(1) - كتو محمد الشريف، مرجع سابق، ص264.

(2) - مزهود حنان، مرجع سابق، ص124.

إذا كان من المتفق عليه وجود صعوبة في تحديد مفهوم الضبط فإنه ما من خلاف حول كونه ينطوي على إدماج عدة وظائف منفصلة في عمل الإدارة الكلاسيكية، حيث لا يمكن تحديد القواعد التي ينبغي تطبيقها في الأسواق الناشئة تحديدا تاما بواسطة قوانين ومراسيم، بل يجب تكييفها أخذين بعين الاعتبار واقع الأسواق ومختلف المتعاملين ومصالح المستعملين، هذا التكييف بحسب الحالات هو ما يسمى ضبطاً<sup>(3)</sup>.

إن إنشاء سلطات ضبط مستقلة يسمح للدولة بأداء دور الضبط بشكل يستجيب للمتطلبات المتعددة التي يطرحها السوق<sup>(4)</sup>، ما يستدعي منحها ما يكفي من الصلاحيات اللازمة للقيام بمهمتها، إذ يجب أن تكون قادرة على اتخاذ الإجراءات العقابية بسبب انتهاك القواعد القانونية من قبل المتعاملين وهو ما يجسد فعالية هذه الهيئات<sup>(5)</sup>، ويرى المدافعون عن خيار الضبط أنه استجابة للاختلالات الناجمة عن تدخل عدة فاعلين في السوق كان من الضروري إنشاء هيئات تجمع بين عدة وظائف، هذا الجمع من شأنه أن يمنح سلطة الضبط الوسائل الضرورية لممارسة المتابعة وفرض رقابة شاملة وملموسة تسمح بمواجهة اختلالات النظام وموازين القوى الفاعلين في اقتصاد السوق<sup>(1)</sup>.

وبذلك تكمن ميزة الضبط الجوهرية في تراكم وظائف متعددة بين الفاعلين الاقتصاديين وتحديد التوازنات الموجودة، فتنوع الأهداف المحددة لسلطات الضبط يخولها صلاحيات متعددة الأشكال تنتوع بين إبداء الرأي إلى التشريع، مرورا بصلاحيات التحري والمراقبة وصلاحيات إصدار الأوامر واتخاذ القرارات العقابية<sup>(2)</sup>، وهي نفس المهام التي أوكلت للجنة.

<sup>(3)</sup> – ISRAEL (J.J), «Les AAI dans le domaine économique et financiers », www.lexinter.net.

<sup>(4)</sup> - ZOUAIMIA Rachid, Droit de la régulation économique, Op.cit, p19

<sup>(5)</sup>- FRISON ROCHE Marie- Anne, Définition de droit de la régulation économique, Op.cit, P127.

<sup>(1)</sup>- ZOUAIMIA Rachid, Droit de la régulation économique, op.cit, p19.

<sup>(2)</sup>- Ibid, p193.

## المبحث الثاني

### ممارسة لجنة الإشراف على التأمينات للسلطة القمعية

إن النتيجة الطبيعية لتقرير وتدعيم الدور الرقابي للجنة الإشراف على التأمينات والذي تمارسه على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين هو تقرير جزاء في حالة إكتشافها أي خلل في التسيير أو مخالفة لمختلف القواعد والأحكام التشريعية والتنظيمية التي تخضع لها هذه المؤسسات في إطار ممارستها لنشاط التأمين.

وقد منحت لها هذه الأهلية بموجب المادة 241 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم، لتحل بذلك محل وزير المالية في توقيع العقوبات، وتتراوح هذه العقوبات بين عقوبات معنوية وعقوبات مالية إضافة إلى تلك التي تمس مسيري شركات التأمين، كما أن اللجنة قد تلجأ إلى اتخاذ تدابير تحفظية بغرض تصحيح وضعية الشركة.

إن تأدية لجنة الإشراف على التأمينات لدورها القمعي تحيط به مجموعة من الخصوصيات أبرزها التضييق من اختصاصها لصالح هيئات أخرى كوزير المالية والقاضي الجزائي، كما يتم تحديد نطاق اختصاص اللجنة سواء من حيث المخالفات التي تشكل سبب توقيع العقوبة أو الأشخاص المعنيين بها. وسنوضح أولاً أنواع العقوبات التي توقعها اللجنة (مطلب أول) ثم نتعرض إلى الخصوصية التي تحيط بهذه السلطة (مطلب ثاني).

### المطلب الأول

#### العقوبات التأديبية التي توقعها اللجنة

إن المشرع أقر للجنة أن تتخذ تدابير وقائية بغرض تصحيح وضعية شركات التأمين في حالة وجود ما يبرر ذلك من أجل الحفاظ على استقرار السوق بما يتلاءم مع أهداف الضبط الاقتصادي (الفرع الأول)، ولكن في حالة عدم جدوى هذه الإجراءات و بوجود مخالفات تستدعي العقاب فإن اللجنة تتدخل لتوقيع عقوبات تتنوع بين: الإنذار، التوبيخ، التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع أو دون تعيين متصرف مؤقت (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### التدابير الوقائية السابقة على اتخاذ العقوبات

إذا تبين أن تسيير شركة تأمين ما يعرض مصالح المؤمن لهم و المستفيدين من عقود التأمين للخطر يمكن للجنة اتخاذ تدابير وقائية تهدف إلى تصحيح وضعية الشركة و تتمثل في؛ تقليص النشاط في فرع أو عدة فروع للتأمين، منع حرية التصرف في كل أو جزء من عناصر أصول الشركة، وقد نص المشرع على هذين الإجراءين ضمن المادة 213 من قانون التأمينات.

#### أولاً- تدابير متعلقة بنشاط الشركة:

كما أشرنا قد تتعلق هذه التدابير التحفظية إما بنشاط الشركة أو مسيرها.

#### 1- التقليص من ممارسة النشاط:

ومعنى ذلك منع شركات التأمين من ممارسة بعض الأنشطة في فرع معين للتأمين أو أكثر، أي أن الأمر قد يتعداه إلى عدة فروع للتأمين<sup>(1)</sup>، وغالبا ما يمس الحظر العمليات التي تكون محلا للمخالفة وإضافة إلى التكريس التشريعي لهذه التدابير تم التأكيد عليها بموجب نصوص تنظيمية<sup>(2)</sup>.

ولكن تم تكريس نفس الإجراء على مستوى العمليات المصرفية، وأيضا فيما يخص نشاط الوسطاء في عمليات البورصة على أنه جزء ذو طابع تأديبي ويعود سبب هذا الاختلاف في التكيف إلى الطبيعة الخاصة لهذا الإجراء حيث يجمع بين خصائص كل من العقوبة التأديبية والتدبير الوقائي. ومن الناحية العملية وعلى سبيل المثال فقد أصدرت لجنة الإشراف على التأمينات عقوبة توقيف المدير العام للشركة "العامة للتأمينات المتوسطة GAM" بعد تحويل الأموال إلى الخارج بطرق غير قانونية، حيث قامت الشركة بتحويل عشرات الملايين من العملة الصعبة إلى الخارج خاصة وأنها تابعة لصندوق استثماري أجنبي، وكذا بيع منتجات تأمين غير مؤشر عليها من طرف اللجنة، كما تمت معاقبة مكتب للسمسرة و"قا للتأمينات"<sup>(1)</sup>.

## 2- المنع من التصرف في أصول الشركة:

قد تلجأ لجنة الإشراف على التأمينات إلى اتخاذ تدبير تحفظي آخر، وهو تقليص أو منع حرية التصرف في كل أو جزء من عناصر أصول الشركة، كإجراء احترازي إلى غاية تطبيق الإجراءات التصحيحية اللازمة، إذا رأت ضرورة إلى ذلك بعد عملية الرقابة على مختلف الشركات القطاعية سواء الوطنية منها أو الأجنبية، فلا ننسى أن مؤسسات التأمين قد تتحول إلى محل لتبييض الأموال غير

<sup>(1)</sup> - هذا وقد ألزم المشرع الجزائري شركات التأمين بإنشاء فروع متخصصة لأنواع التأمين بموجب المادة 204 مكرر من القانون رقم 06-04، مرجع سابق.

<sup>(2)</sup> - أنظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 08-113، مرجع سابق.

<sup>(1)</sup> - بوكرواح عبد الوهاب، "وزارتنا المالية والتجارة تحققان مع شركات تأمين أجنبية تنشط بلا ترخيص"

www.Echouroukenligne.com . يوم 2010/05/11



المشروعة<sup>(2)</sup>، كما يشكل هذا الإجراء وسيلة فعالة لمنع شركات التأمين لاسيما فروع شركات التأمين الأجنبية من تحويل أموالها إلى الخارج دون أن تتوفر على الملاءة اللازمة التي تضمن القدرة على الوفاء بحقوق المؤمن لهم والمستفيدين في الجزائر.

### 3- تعيين متصرف مؤقت:

يأتي قرار تعيين المتصرف المؤقت كضرورة تفرضها حتمية سيرورة نشاط الشركة بعد إيقاف مسيريتها، يهدف تعيين المتصرف المؤقت إلى التأكد من تصحيح الوضعية المالية للشركة بعد أن تضررت نتيجة أخطاء في التسيير ارتكبتها المسيرون الموقوفون، و يؤهل هذا المتصرف لاتخاذ كافة الإلتزامات الضرورية لسير الشركة، وأكثر من ذلك يمكن للمتصرف إعلان توقف الشركة عن الدفع ، في حالة عدم تطبيق الإجراءات التصحيحية.

ورغم أن الإجراء يدخل ضمن فئة التدابير الوقائية ولا يرقى إلى درجة العقوبة التأديبية كسحب الإعتماد إلا أن فعاليته تكمن في أنه يشكل تحذيرا شديدا للجهة للشركة المخالفة من أجل تصحيح وضعيتها وإلا فإن جزاءها سوف يكون الخروج نهائيا من سوق التأمينات، خصوصا أن هذه القرارات تنشر في الجرائد الوطنية وتحظى بالأهمية لدى وزارة المالية المسؤولة عن سحب الإعتماد، إضافة أن ذلك يشكل ردعا لباقي الشركات من أجل الإلتزام بالقواعد القانونية التي تنظم القطاع.

إن هذه السلطة الممنوحة للجنة الإشراف على التأمينات على المسيرين ناتجة عن علاقة سابقة تربطها بهم، وذلك استنادا لنص المادة 204 مكرر<sup>(1)</sup> التي يخضع بموجبها كل تعيين لأعضاء مجلس الإدارة والمسيرين الرئيسيين لشركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية لموافقتها. ونفس الشيء بالنسبة للسماسرة الأجانب في إعادة التأمين المطالبون بالحصول على رخصة

الملزمة بواجب تعدد من بين المؤسسات<sup>(2)</sup>، ص ص انظر فارح عائشة مرجع سابق ص ص 67،68. لذلك فإن شركات التأمين الإخطار بشبهة بموجب المادة 19 من القانون رقم 05-01 مؤرخ في 6 فيفري 2005 يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، ج ر عدد 15 مؤرخ في 12 مارس 2006 معدل ومتم بموجب الأمر رقم 12-02 مؤرخ في 13 فيفري 2012، ج ر عدد 50 مؤرخ في 15 فيفري 2012؛ وكذلك ،

<sup>(1)</sup> - أمر رقم 95-07، مرجع سابق.

من اللجنة من أجل المشاركة في عقود أو تنازلات إعادة التأمين للشركات والفروع المعتمدة في الجزائر<sup>(2)</sup>.

كما نسجل عدم تحديد صفة هذا القرار فيما إذا كان مؤقت أو دائم بل إن المشرع سكت، رغم أنه جاء في سياق الإجراءات التحفظية التي تتخذها اللجنة من أجل حماية مصالح المستفيدين، والحفاظ على أملاك الشركة إلى غاية تصحيح وضعيتها.

## الفرع الثاني

### أنواع العقوبات التأديبية التي توقعها اللجنة

ويختلف تصنيف هذه العقوبات التأديبية باختلاف زاوية النظر إليها، فنكون أمام عقوبات وقائية وعقوبات ردعية إذا نظرنا إلى غاية العقوبة في حد ذاتها، أو عقوبات مقررّة لممثلي الشركة وعقوبات مقررّة للشركة بالنظر إلى الشخص المطبقة عليه، في حين نكون أمام عقوبات مالية وعقوبات غير مالية إذا كان المعيار هو المساس بالذمة المالية للشركة من عدمه. ووفق هذا المعيار ستم دراستنا، لذلك سنقسمها إلى عقوبات مالية (أولا) وعقوبات غير مالية (ثانيا).

#### أولا- العقوبات المالية:

العقوبة المالية هي تلك العقوبة التي تلحق الذمة المالية للشخص المخالف وهي في هذا تشترك مع الغرامة الجزائية كونها مبلغ مالي يدفع إلى الدولة عن طريق الخزينة العامة<sup>(1)</sup>، إلا أنهما يختلفان من حيث طريقة تقييم العقوبة، بحيث تكون الغرامة الجزائية محددة مسبقا في قانون العقوبات بالحد الأقصى بينما تحديد العقوبات المالية الموقعة من طرف سلطات الضبط يخضع إلى معايير مختلفة من قانون ضبط إلى آخر<sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> - المادة 204 مكرر 4 المدرجة بموجب المادة 50 من الأمر رقم 10-01 مؤرخ في 26 أوت 2010 يتضمن قانون المالية لسنة 2010، المتمم للأمر رقم 95-07 مؤرخ 25 جانفي 1995، ج ر عدد 49 مؤرخ في 29 أوت 2010.

<sup>(1)</sup> - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة.....، مرجع سابق، ص 35.

<sup>(2)</sup> - ZOUAIMIA Rachid, Oip.cit, p 97.

وبالعودة إلى قطاع التأمينات، فإن المشرع الجزائري اعتمد معايير مختلفة لحساب الغرامات التي يجب على المخالف دفعها؛ معيار الدينار لحساب قيمة الغرامة ومعيار رقم الأعمال وكذا معيار مبلغ الصفقة.

### 1- إعتداع معيار الدينار لحساب قيمة الغرامة:

تقوم لجنة الإشراف على التأمينات بتوقيع غرامات مالية حدد المشرع قيمتها بالدينار مسبقا وهذا في الحالات التالية<sup>(3)</sup>:

- إذا لم تمتثل إحدى شركات التأمين و/أو إعادة التأمين أو فروع شركات التأمين الأجنبية للإلتزام بإرسال الميزانية والتقرير الخاص بالحسابات والإحصائيات وكل الوثائق الضرورية المرتبطة بها والتي تحدد قيمتها وأشكالها بقرار من الوزير المكلف بالمالية، إلى لجنة الإشراف على التأمينات في 30 جوان من كل سنة كآخر أجل فإن العقوبة المطبقة من طرفها هي 10.000 دج عن كل يوم تأخير.
  - إذا منحت لهذه الشركة مهلة إستثنائية للقيام بهذا الإلتزام التي حددها النص بـ 3 أشهر كحد أقصى إلا أنها لم تلتزم خلالها، ترفع الغرامة إلى حدود 100.000 دج عن كل يوم تأخير<sup>(4)</sup>.
  - إذا لم يقوم سماسرة التأمين بإرسال جداول الحسابات والإحصائيات وكل الوثائق الملحقة الضرورية فإن الغرامة الموقعة من طرف اللجنة هي 1000 دج عن كل يوم تأخير.
- إضافة إلى ذلك فقد عدت المادة 248 من قانون التأمينات مجموعة من المخالفات رصدت لكل منها مبلغ 1.000.000 دج كغرامة توقعها اللجنة على شركات التأمين التي تخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بما يلي:

- 1- إلتزام شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية بالإخراط في الجمعية المهنية للمؤمن لهم، يقدم لهذه الجمعية الاعتماد من طرف وزير المالية وتوافق اللجنة على قانونها الأساسي، كما يمكن لها اقتراح عقوبات على اللجنة ضد عضو أو أكثر من أعضائها.

<sup>(3)</sup> - المادة 243 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.

<sup>(4)</sup> - أنظر المادتين 243، 226 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.

- 2- الإلتزام بإنشاء وتمثيل الديون والأرصدة التقنية والإحتياجات، وكذلك الإلتزام بتوظيف أصول معادلة تتمثل في السندات وودائع قروض القيم المنقولة والسندات المماثلة والأصول العقارية.
- 3- الإلتزام بتقديم الشروط العامة لوثائق التأمين للحصول على تأشيرة إدارة الرقابة، وقد أحالنا النص إلى المادة 227 من نفس القانون، هذه الأخيرة لم تعدل وبقي اصطلاح إدارة الرقابة هو المستعمل ما يعني بصفة ضمنية أن تأشيرة وثائق التأمين من اختصاص اللجنة ما دامت هي التي تراقب التزامات الشركة.
- 4- الإلتزام بتبليغ اللجنة بمشاريع تعريفات التأمين الإختيارية قبل تطبيقها.
- 5- وكذا تبليغها بعقد تعيين الوكيل العام للتأمين في أجل أقصاه 45 يوما قبل سريان مفعوله العمولة<sup>(1)</sup>، يدفع ناتج هذه الغرامات كما هو الحال في مجال الضرائب المباشرة لفائدة الخزينة العمومية.
- إن اعتماد معيار تحديد الغرامة بالدينار ليس قاصرا على قطاع التأمين فقط وإنما نجده مكرس في غيره من القطاعات الإقتصادية التي تحظى فيها السلطات الضابطة بسلطة الردع بواسطة الغرامات المالية فنجد مجلس المنافسة يوقع غرامات أقصاها ستة ملايين دينار جزائري ( 6.000.000 دج) كجزاء لكل شخص طبيعي أو معنوي لا يملك رقم أعمال محدد يقوم بممارسات مقيدة للمنافسة، فيما يعاقب كل شخص طبيعي يساهم بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة أو في تنفيذها بمليون دينار جزائري (2.000.000 دج)، ويمكن الحكم بغرامة تهديدية عن كل يوم تأخير في حدود (100.000 دج) مائة ألف دينار جزائري<sup>(1)</sup>، أما لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فإنها تفرض غرامات بقيمة عشرة ملايين دينار جزائري ( 10.000.000 دج)<sup>(2)</sup> في مجال أخلاقيات المهنة والتأديب.

<sup>(1)</sup> - انظر المادة 254 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.

<sup>(1)</sup> - انظر المواد 56 إلى 59 من أمر رقم 03-03، مرجع سابق.

<sup>(2)</sup> - مرسوم تشريعي رقم 93-10، مرجع سابق.

بقراءة بسيطة لهذه المبالغ نجد أنها مرتفعة نسبيا إذا ما قارناها بتلك التي توقعها لجنة الإشراف على التأمينات، والسبب في تقديرنا يعود إلى طبيعة المخالفات التي ترتكبها شركات التأمين وتكون سببا لهذه العقوبة حيث نلاحظ أنها مخالفات تقنية ترتبط بتنظيم النشاط، في حين أن الممارسات المقيدة للمنافسة هي مساس بسير وتنظيم السوق وفق دورته الطبيعية، وهذا من شأنه المساس بالاقتصاد الوطني والتأثير على تحقيق تنمية متوازنة أما المجال البورصي فإن ولوجه قاصر على الشركات ذات الرأسمال المعترف.

## 2- إعتداد رقم الأعمال لحساب قيمة الغرامة:

يتمثل هذا المعيار في تحديد الغرامة بنسبة مئوية من أعمال الشركة أو المؤسسة المعنية، وتعد لجنة الإشراف على التأمينات معنية بهذا المعيار من خلال المادة 245 مكرر المستحدثة بموجب القانون رقم 04-06 حيث تنص « تتعرض شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية التي تخالف تسعيرة التأمينات الإجبارية المنصوص عليها في المادة 233 أعلاه لغرامة لا يمكنها أن تتعدى 1% من رقم الأعمال الشامل للفرع المعني المحسوب على السنة المالية المفقلة».

كما نجده كذلك مكرسا لدى مجلس المنافسة حيث يعاقب هذا الأخير بغرامة لا تفوق 12% من رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر في آخر سنة مختتمة على كل من الممارسات المقيدة للمنافسة وكذا عمليات التجميع التي تتجز دون ترخيص منه. أما إذا كان التجميع مقبولا وقف شروط محددة، فإن عدم احترام هذه الشروط يؤدي إلى عقوبة مالية من طرف المجلس تصل إلى 05% من رقم الأعمال المحقق في الجزائر في آخر سنة مالية مختتمة من دون رسوم<sup>(1)</sup>.

تكمن عدالة هذا المعيار في أن قيمة الغرامة الفعلية مرتبطة بعلاقة طردية مع رقم الأعمال، إذ ترتفع قيمة الغرامة المطبقة بارتفاع رقم الأعمال والعكس صحيح<sup>(2)</sup>، وهذا ما يحقق أهداف الضبط الإقتصادي من مرونة وفعالية، حيث تجد الشركات الكبرى نفسها مجبرة على الانصياع لعقوبات تتناسب

(1) - المادة 56 من الأمر رقم 03-03، مرجع سابق.

(2) - فارح عائشة، مرجع سابق، ص 65.

حجم رقم أعمالها والعكس بالنسبة للمؤسسات الصغيرة، و هو ما لا يتحقق في ظل معيار تسقيف الغرامة بالدينار.

### 3- اعتماد معيار مبلغ الصفقة لحساب قيمة الغرامة:

يمكن لجنة الإشراف على التأمينات اعتماد معيار آخر لحساب قيمة الغرامة، وهو معيار مبلغ الصفقة، وهذا ما نصت عليه المادة 248 مكرر 01 من الأمر رقم 95-07 معدل ومتمم، في حالة مخالفة الأحكام القانونية المتعلقة بالمنافسة إذ تعاقب شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية بغرامة لا يتجاوز مبلغها 10% من مبلغ الصفقة<sup>(3)</sup>، وهذا ما من شأنه تحقيق الردع المناسب ضد الشركات التي تسول لها نفسها التلاعب بقواعد المنافسة.

### ثانيا- العقوبات غير المالية:

إضافة إلى العقوبات المالية التي تمس بالذمة المالية للأشخاص المعنوية التي تمارس نشاط التأمين فإنه يمكن للجنة توقيع نوع آخر من العقوبات، منها ما يتعلق بالأشخاص الطبيعيين مسيري الشركات ومنها ما يتعلق بالشخص المعنوي في حد ذاته.

### 1- عقوبات تمس ممثلي الشركة:

باعتبار أن شركات التأمين و/أو إعادة التأمين هي أشخاص معنوية لا يمكنها أن تتصرف بنفسها فإنه يتم تعيين شخص طبيعي أو عدة أشخاص طبيعيين يعبرون عن إرادتها ويمثلونها في كل التصرفات القانونية، وهذا ما يرتب مسؤولية الأشخاص الطبيعيين في حالة إخلالهم بالأحكام القانونية دون موافقة الشخص المعنوي، وبذلك فإنهم يكونون عرضة لإحدى العقوبات التأديبية المقررة بموجب

(3)- نجد أنه تم الاعتماد على أكثر من معيار لتحديد غرامة واحدة لدى بعض سلطات الضبط الإقتصادي، مثل لجنة ضبط الكهرباء والغاز، التي توقع غرامة في حدود 3% من رقم أعمال المتعامل مرتكب المخالفة دون أن يفوق 5 مليون دج وقد يرفع إلى 05% دون أن يفوق 10 مليون دج. المادة 148 من القانون رقم 02-01، مرجع سابق.

المادة 241 من الأمر رقم 07-95 المعدل والمتمم، وهذه العقوبة هي الوقف المؤقت لمسير أو أكثر وقد يرافق هذا الإجراء تعيين متصرف مؤقت يحل محل هيئات التسيير الموقوفة<sup>(1)</sup>.

#### أ- الإيقاف المؤقت لمسير أو أكثر:

المسير هو كل شخص طبيعي يضطلع بمهمة التسيير في المؤسسة، كالمدیر العام والمدیر أو أي إطار مسؤول يتمتع بسلطة اتخاذ التزامات باسم المؤسسة<sup>(2)</sup>.

وعلى هذا الأساس فإن هؤلاء المسيرين إذا ما ارتكبوا أخطاء في تسيير شركة التأمين أدت إلى تعقيد وضعيتها المالية أمكن للجنة إيقاف واحد أو أكثر منهم ولمدة مؤقتة. «العقوبات المطبقة على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية هي:

#### 1- عقوبات تفرضها لجنة الإشراف على التأمينات:.....

- إيقاف مؤقت لواحد أو أكثر من المسيرين بتعيين أو دون تعيين وكيل متصرف مؤقت..»<sup>(3)</sup>

من خلال استقراء هذه المادة نسجل ملاحظتين:

**الملاحظة الأولى:** أن المشرع لم يحدد مدة التوقيف رغم أنه أكد على طابعها المؤقت، ما يعني أن اللجنة تحظى بسلطة تقديرية تامة لتحديد مدة التوقيف هذه، وهو نفس الأمر في قانون النقد والقرض<sup>(1)</sup> الذي لم يحدد مدة التوقيف المؤقت لمسيري البنوك والمؤسسات المالية الذي توقعه اللجنة المصرفية، ولكن مجلس النقد والقرض صاحب السلطة التنظيمية تدارك هذا النقص في المادة 10 فقرة

(1) - المادة 213 من الأمر رقم 07-95 مرجع سابق.

(2) - خن لمين، النظام القانوني للعقوبات التأديبية.....، مرجع سابق، ص 31.

(3) - المادة 241 من الأمر رقم 07-95، مرجع سابق.

(4) - المادة 114 من الأمر رقم 03-11، مرجع سابق.

2 من النظام رقم 92-05 التي تنص على أن مدة الإيقاف تكون من ثلاثة ( 3 ) أشهر إلى ثلاث ( 3 ) سنوات، يعلن القرار ويحدد فيه على الخصوص الخطأ المرتكب<sup>(2)</sup>.

**الملاحظة الثانية:** أن هذا الجزاء قد يترتب عنه تعيين وكيل متصرف مؤقت ليقوم بإدارة أملاك الشركة، أو قد لا يحصل ذلك بناء على تقدير اللجنة.

**ب- الأثر المترتب عن إيقاف مسير أو أكثر:**

ليس من الممكن أن تترك الشركة بعد منع مسير أو أكثر من ممارسة صلاحياته ولو لمدة مؤقتة دون قائم بالإدارة لأن ذلك من شأنه تعطيل نشاطها والمساس بمصالح المؤمن لهم والمستفيدين من عقود التأمين، لذا تتولى اللجنة تعيين متصرف مؤقت يحل محل هيئات تسيير الشركة قصد الحفاظ على أملاك الشركة وتصحيح وضعيتها، و يؤهل المتصرف المؤقت من أجل ذلك لاتخاذ كل الإجراءات التحفظية كما تخول له الصلاحيات الضرورية حتى يتم هذا التصحيح، وإذا لم يتم في أجل محدد جاز له إعلان التوقف عن الدفع.

وقد كرس هذا الإجراء لصالح اللجنة بموجب القانون رقم 06-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07، بعد أن كانت من صلاحيات السلطة القضائية حسب نص المادة 213 قبل تعديلها « يجوز لإدارة الرقابة أن تقدم طلبا إلى الجهة القضائية المختصة من أجل تعيين متصرف مؤقت...»، و هو ما كان يؤدي إلى استغراق وقت أطول، وهذا ما يعني أن المشرع سلك مسلك التبسيط عوض الإجراءات المعقدة التي تمس بمصلحة المؤسسة بعد أن كان الهدف هو تصحيح وضعيتها وإنقاذها.

وكما أشرنا فإنه لا يقع على اللجنة القيام بتعيين متصرف مؤقت بصفة متلازمة مع إجراء الوقف المؤقت لمسير أو أكثر كما تفيد المادة 241 من الأمر المتعلق بالتأمينات، وهذا ما يمنحها السلطة التقديرية للجمع بين العقوبتين من عدمه، فإذا كانت العقوبة تتعلق بتوقيف مسير واحد لا يؤثر على مواصلة الشركة لنشاطها بصفة عادية فإنه لا داعي لتعيين وكيل متصرف مؤقت، ولكن المشرع

(2) - فوناس سهيلة، مرجع سابق، ص 24.



أيضا لم يوضح الحالات التي تتخذ فيها اللجنة مثل هذه العقوبة التأديبية رغم أنه ينطوي على خطورة بالنسبة للمؤسسة المعنية ما دام في إمكان هذا المتصرف التصريح بتوقف الشركة عن الدفع<sup>(1)</sup>. وعلى سبيل المقارنة فإن اللجنة المصرفية في القطاع المصرفي لها نفس الصلاحية حيث أنه بإمكانها تعيين قائم بالإدارة مؤقت تنتقل له كل السلطات اللازمة لإدارة أعمال المؤسسة المعنية وتسييرها عندما تقرر ذلك إحدى العقوبات المنصوص عليها في الفقرتين 4 و 5 من المادة 114 من الأمر رقم 11-03 المعدل والمتمم<sup>(2)</sup>، ومن الناحية العملية قامت اللجنة المصرفية بتعيين مدير مؤقت لعدة بنوك منها يونيون بنك في أفريل 1997، البنك الجزائري الدولي (AIB) في جانفي 2002، بنك الخليفة في مارس 2003<sup>(3)</sup>.

وهو نشاط مكثف للجنة المصرفية إذا ما قارناه بتلك العقوبات التي أصدرتها لجنة الإشراف على التأمينات من نفس النوع، ويعود ذلك في تقديرنا إلى أسبقية اللجنة المصرفية من حيث تأسيسها.

**2- عقوبات ذات طابع معنوي:**

تضيف المادة 241 من قانون التأمينات عقوبتي الإنذار والتوبيخ وهما تحملان طابعا معنوياً<sup>(4)</sup> لأن هذان النوعان من الإجراءات يتخذان طابعا تقويميا لإصلاح الأخطاء البسيطة، فيكونان من أجل تنبيه المؤسسات المعنية بأنها تخالف القواعد التشريعية وعليها أن تتوقف عن ذلك.

**أ- الإنذار:**

يعتبر الإنذار بمثابة تحذير عن الإخلال بواجبات الوظيفة المقررة قانونا، وفي حالة عدم احترام هذا التحذير من قبل شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية، فإن ذلك يمكن

(1) - فوناس سهيلة، مرجع سابق، ص 23.

(2) - المادة 113 من الأمر رقم 11-03، مرجع سابق.

(3) - فوناس سهيلة، مرجع سابق، ص 25.

(4) - ZOUAIMIA Rachid, "le statut juridique de la commission de supervision des assurances", Op.cit p37.

أن يؤدي لجنة الإشراف على التأمينات إلى تقرير عقوبات أشد، وعادة ما يتم توقيع الإنذار بمناسبة الخطأ البسيط<sup>(1)</sup>.

#### ب- التوبيخ:

وهو كما يدل عليه مصطلحه أشد قسوة من الإنذار، حيث يعد العقوبة التقويمية الثانية بعد عقوبة الإنذار، إذ يوقع على المخالفات التي تكون أكثر شدة من تلك التي تستوجب عقوبة الإنذار<sup>(2)</sup>، وتبقى السلطة التقديرية التامة بيد اللجنة للاختيار بين العقوبتين مادام أن المشرع لم يحدد المخالفات التي تؤدي إلى توقيع عقوبة الإنذار بدل التوبيخ أو العكس، وهو الإتجاه المجمل الذي يميز السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات.

هذا وقد سبق للجنة المعنية توجيه توبيخ ل شركة العامة للتأمينات المتوسطة (GAM) بسبب مخالفتها للتشريع كتحذير لها من أجل تصحيح سلوكها، وبما أنها لم تستجب فقد تعرضت لعقوبات لاحقة تمثلت في توقيف المدير العام لها. ومن هنا تظهر لنا أهمية الإنذار والتوبيخ كعقوبتين معنويتين تؤديان هدف التوعية لصالح الشركة بارتكابها أخطاء، لتكف عن ذلك دون المساس بمصالحها من الناحية المادية.

### المطلب الثاني

#### خصوصية السلطة القمعية للجنة

<sup>(1)</sup> - تومي نبيلة و عبد الله ليندة، "السلطات القمعية للجنة المصرفية عند إخلال البنوك بإجراءات التصدي لتبييض الأموال"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، أيام 23، 24 ماي 2007، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ص 236.

<sup>(2)</sup> - مرجع نفسه.

إن أقصى عقوبة يمكن أن تتعرض إليها شركات التأمين هي سحب الإعتماد، ولكن هذه العقوبة تخرج من يد لجنة الإشراف على التأمينات لتكون من ضمن صلاحيات وزير المالية، ونجد أنفسنا هنا بصدد حالة خاصة بلجنة الإشراف على التأمينات إذ ما قارناها بباقي هيئات الضبط التي تحتفظ بهذه السلطة. وزيادة على ذلك تبرز عديد الخصوصيات في ممارسة اللجنة لسلطتها القمعية، إضافة إلى ضيق اختصاص اللجنة نلاحظ أن المشرع أضفى طابع المرونة على هذه السلطة (فرع ثاني) من حيث تحديد المخالفات والعقوبات المناسبة لها.

## الفرع الأول

### ضيق الإختصاص القمعي للجنة

إن استقلالية سلطة الضبط تبرز بشأن الوظائف التي تؤديها، وفيما يخص لجنة الإشراف على التأمينات نجد أنها تفتقر للطابع الحصري في ممارسة الوظيفة القمعية<sup>(1)</sup>، حيث أن اختصاصها بتوقيع الجزاء الإداري على الشركات التي تنشط في قطاع التأمينات ليس على إطلاقه، بل يحده إختصاص جهات أخرى بتطبيق العقوبات الأكثر شدة.

حيث يختص وزير المالية بعقوبة سحب الإعتماد (أولا) كما يقع على اللجنة في حالة اكتشاف مخالفات جزائية إرسال الملف إلى النيابة العامة (ثانيا) ويبرز لنا تداخل في الإختصاص القمعي بين اللجنة ومجلس المنافسة (ثالثا).

### أولا- احتفاظ وزير المالية بسلطة سحب الإعتماد:

يحيط بسحب الإعتماد مجموعة من الخصوصيات تظهر من حيث إجراءاته وأثره.

#### 1- إجراءات سحب الإعتماد:

رغم صعوبة وتعقيد إجراءات الحصول على الإعتماد إلا أن حصول العون الإقتصادي عليه لا يخلصه نهائيا من تدخل إدارة الرقابة، حيث تملك هذه السلطات إلى جانب الرقابة السابقة رقابة لاحقة تخول لها سحب الإعتماد الذي منحتة، وبالتالي إقصاء المستثمر من النشاط الإقتصادي في كل حالة تثبت فيها مخالفة الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم هذا النشاط وكذا الشروط الخاصة التي

(1) - خن لمين، النظام القانوني للعقوبات التأديبية.....، مرجع سابق، ص 43.

تفرضها السلطة الإدارية<sup>(1)</sup>. وقد نصت المادة 241 من الأمر رقم 95-07 المعدل والمتمم في فقرتها الثانية على الطائفة الثانية من العقوبات التي يمكن أن تتعرض لها شركات التأمين و/أو إعادة التأمين والتي يختص بنقريها الوزير المكلف بالمالية وهي:

- السحب الجزئي أو الكلي للإعتماد.

- التحويل التلقائي لكل أو جزء من محفظة عقود التأمين، وتتخذ هذه القرارات بناء على اقتراح من لجنة الإشراف على التأمينات بعد أخذ رأي المجلس الوطني للتأمينات.

من خلال هذا النص يتضح لنا قصور دور اللجنة في مسألة سحب الإعتماد، إذ لا يتعدى

اقتراح بسيط لا يحظى بأي قوة إلزامية لدى وزير المالية، حيث يمكنه الأخذ به أو العكس.

وأساس هذه السلطة التي يحظى بها وزير المالية هو مبدأ توازي الأشكال، حيث أن المشرع منحه وبموجب المادة 204 من الأمر نفسه صلاحية منح الإعتماد لشركات التأمين و/أو إعادة التأمين، أما فتح فروع لشركات التأمين الأجنبية فإنه يخضع لنظام الرخصة الممنوحة من قبله أيضا<sup>(2)</sup>، وحتى فتح مكاتب بالجزائر لتمثيل الشركات المعنية بالقطاع يخضع لنظام الإعتماد، ونفس الشيء بالنسبة للسماسة الذين يخضعون للإعتماد المسبق من طرفه.

أما بالنسبة للسماسة الأجانب في إعادة التأمين فلا يمكن لهم ممارسة النشاط على مستوى

السوق الجزائرية بالمشاركة في عقود أو تنازلات إعادة التأمين إلا برخصة من طرف لجنة الإشراف على التأمينات ويوافق عليها بموجب مرسوم تنفيذي، تبلغ كتابيا إلى المعني ولا يمكن أن تلغى إلا بنفس أشكال منحها<sup>(1)</sup>.

(1) - أوباية مليكة، "اختصاص منح الإعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23/24 ماي 2007، ص 204.

(2) - انظر المادة 204 مكرر 2 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق؛ وكذلك انظر قرار مؤرخ في 20 أبريل 2008 يحدد كفاءات فتح فروع لشركات تأمين أجنبية، جريدة رسمية عدد 25 مؤرخ في 30 مارس 2008.

(1) - انظر المادة 204 مكرر 04 المدرجة بموجب المادة 50 من أمر رقم 10-01 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010 يتم أحكام الأمر رقم 95-07، مرجع سابق. و قد صدر التنظيم الذي يحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن وزير المالية و هو قرار

إن إخضاع نشاط التأمين للترخيص المسبق في حالة مزاولة النشاط رغم تبني الجزائر لسياسية الإنفتاح الإقتصادي وحرية النشاط الصناعي والتجاري<sup>(2)</sup>، يعبر عن استراتيجية القطاع في نظر الحكومة باعتباره مصدر لرأس المال وارتباطه بشريحة واسعة من الأشخاص يحملون صفة المؤمن لهم وهم الطرف الضعيف في العلاقة التعاقدية.

ولكن هذا لا يشكل سببا لإقصاء لجنة الإشراف على التأمينات من هذا الإختصاص، فتحويل السلطة القمعية بصفة مطلقة للجنة يعبر عن حياد الدولة في هذا المجال و يساهم في الحد من تدخلاتها المتزايدة<sup>(3)</sup> باعتبار أن سلطات الضبط المستقلة تجسد الإستقلالية والحياد أكثر من السلطة التنفيذية. إضافة إلى مبدأ التخصص، فتشكيلة اللجنة المتنوعة تؤهلها للإحاطة بمبررات هذا القرار وإصداره بل يمكن للوزير أن يعبر عن موقفه من خلال ممثله، في حين أن المشرع فعل العكس حيث احتفظ الوزير بأهم السلطات فهو من يراقب الدخول إلى السوق عن طريق الإعتماد وهو من يملك سلطة سحب الإعتماد أيضا بصفة استثنائية.

بينما لا تستفيد اللجنة سوى من بعض الإختصاصات المتبقية من خلال الرقابة والإشراف على سوق التأمينات، هذا ما يعطي لسلطات الوزير أهمية أكبر من سلطات اللجنة، وإذا قارنا الأمر مع نظيراتها في دول أخرى مثل الهيئة المصرية للرقابة على التأمين (EISA) فإنها هي المختصة بسحب الترخيص بمزاولة النشاط<sup>(1)</sup>، وكذلك سلطة ضبط التأمينات في فرنسا (ACAM) هي التي تتولى سحب الإعتماد<sup>(2)</sup>.

مؤرخ في 19 أكتوبر 2010، يحدد شروط وكيفيات مشاركة سماسرة إعادة التأمين المعتمدة و فروع شركات التأمين الأجنبية المعتمدة في الجزائر، ج ر عدد74 مؤرخ في 05 ديسمبر 2010 .

<sup>(2)</sup>- إذ يدخل ضمن الأنشطة المقننة في إطار المادة 37 من الدستور التي كرس مبدأ حرية التجارة والصناعة ولكنها فتحت المجال لإخضاع المبدأ لقيود تشريعية دون أن تصل إلى المساس بالمبدأ، انظر أوباية مليكة، مرجع سابق، ص199.

<sup>(3)</sup>-CHEROT (J-Y), Droit public économique, Economica, Paris, 2002, p25.

<sup>(1)</sup>- انظر المادة 62 من قانون رقم 10 لسنة 1981 يتعلق بالإشراف على التأمينات معدل ومتمم، www.eisa.com.

<sup>(2)</sup>- Voir art 310-18 et 310-18-1 du code des assurances Français, Op.cit.

بل إن مثل هذا الأمر لا نجده مكرسا حتى لدى سلطات الضبط الأخرى في الجزائر، ففي القطاع المصرفي مثلا يتقاسم كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية صلاحية سحب الإ اعتماد في حالات محددة حصرا دون المساس بتلك العقوبات التي توقعها اللجنة المصرفية في حالة مخالفة البنوك بتلك الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها وفق المادة 114 من نفس الأمر بما فيها سحب الإ اعتماد.

وكذلك لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة<sup>(3)</sup>، سلطة ضبط البريد والمواصلات<sup>(4)</sup>، لجنة ضبط الكهرباء والغاز<sup>(5)</sup>.

وأسباب سحب الإ اعتماد لدى هذه السلطات تختلف من سلطة إدارية لأخرى فهناك من السلطات الإدارية من تلجأ إلى السحب النهائي مباشرة وسلطات أخرى تعرف السحب المؤقت ثم بعده السحب النهائي، كما أنه هناك قوانين حددت على سبيل الحصر حالات السحب وقوانين أخرى لم تحدها بدقة<sup>(6)</sup>. وفي قطاع التأمينات المشرع حدد وفق حالات محصورة الأسباب التي يمكن أن تؤدي إلى السحب الكلي أو الجزئي للإ اعتماد من طرف وزير المالية وهي أربع:

1- إذا كانت الشركة لا تسير طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما أو لقوانينها الأساسية أو لغياب شرط من الشروط الأساسية للإ اعتماد.

2- إذا اتضح بأن الوضعية المالية للشركة غير كافية للوفاء بالتزاماتها.

3- إذا كانت الشركة تطبق بصفة متعمدة زيادات أو تخفيضات غير منصوص عليها في التعريفات

المبلغة إلى إدارة الرقابة بعد أن تكون هذه الأخيرة حددتها طبقا للمادة 233 من نفس الأمر.

<sup>(3)</sup> - حيث أن اللجنة هي المختصة بمنح الإ اعتماد للوسطاء حسب نص المادة 09، وأيضا المؤهلة لسحبه بحسب نص المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93 - 10، مرجع سابق.

<sup>(4)</sup> - المادة 35 من القانون رقم 03-2000، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48 مؤرخ في 06 أوت 2000.

<sup>(5)</sup> - المادة 149 من القانون رقم 02-01، مرجع سابق.

<sup>(6)</sup> - أوباية مليكة، مرجع سابق، ص 204.

4- في حالة عدم ممارسة الشركة لنشاطها لمدة سنة واحدة إبتداءً من تاريخ الإعتماد أو في حالة توقفها عن اكتتاب عقود التأمين لمدة سنة واحدة<sup>(1)</sup>.

باستقراء هذه الأسباب والتي تعد مخالفات يمكن أن تكون سببا لتدخل لجنة الإشراف على التأمين وتوقيعها لإحدى الجزاءات التي تدخل في اختصاصها، فإننا نتساءل عن الفاصل الذي يحد بين العقوبات التي تتوقف عند مجرد الغرامات والعقوبات المعنوية وتلك التي تمتد إلى أفسى جزاء وهو سحب الإعتماد رغم أننا بصدد نفس المخالفات، أي متى تتدخل اللجنة ومتى يتدخل وزير المالية لتوقيع العقاب؟.

إن المشرع منح السلطة التقديرية للجنة لتقرر ذلك حيث توقع عقوبات بشأن المخالفات الأقل خطورة، أما تلك المخالفات التي تصل إلى درجة معينة من الخطورة والتي تستوجب بحسبها سحب الإعتماد فإنها تحيلها إلى وزير المالية، و تقترح عليه سحب الإعتماد حسب مفهوم نص المادة 241 الفقرة 02 من الأمر رقم 95-07 معدل ومتمم.

وهذا اعتراف من المشرع بأهمية الدور الذي تؤديه اللجنة باعتبارها أكثر تخصصا، ولكنه في نفس الوقت يرفض التنازل عن صلاحيات وزير المالية وهذا يعتبر تردد منه، بل وحتى تلك العقوبات التي توقعها هذه الأخيرة ضد شركات التأمين يبدو أنها تحظى بقوة إلزامية معنوية لدى مسؤولي وزارة المالية المكلفين بالتأمينات، حيث أن الشركات التي تكون عرضة لإحدى عقوبات اللجنة كالتوبيخ مثلا في حالة ارتكابها لمخالفات أخرى في المستقبل فإنها تتعرض للسحب الآلي للإعتماد حسب تصريح لأحدهم على إثر قضية شركة GAM<sup>(2)</sup>، حتى لو لم ينص القانون على ذلك.

## 2- أثر سحب الإعتماد:

(1) - المادة 220 من الأمر 95-07، مرجع سابق.

(2) - عبد الوهاب بوكرواح، " أويحي يطلب إعادة فتح ملف شركة غام للتأمينات"، مرجع سابق.

لا ينتهي دور اللجنة في الإقتراح بالنسبة لعقوبة سحب الإعتماد، حيث انه إذا ما قرر الوزير السحب الكلي للإعتماد، فإن هذا القرار يؤدي إلى الحل القانوني للشركة المعنية<sup>(1)</sup>، ويترتب عنه زوال الشخصية المعنوية لشركة التأمين، حيث لا يكون لها وجود قانوني غير أن شخصيتها المعنوية لا تزول مباشرة بل تظل قائمة لتلبية حاجيات التصفية، إذ يتم بموجبها تسديد ديون الشركة<sup>(2)</sup> وإرجاع الحصص للشركاء أو ما يقوم مقامها<sup>(3)</sup>. ما دام أن كل شركات التأمين هي شركات ذات أسهم باستثناء الشركات ذات الشكل التعاضدي<sup>(4)</sup>.

ويبرز دور اللجنة في عملية التصفية القضائية من خلال تقديم طلب إلى رئيس المحكمة المختصة<sup>(5)</sup> لتعيين الوكيل المتصرف القضائي أو عدة وكلاء متصرفين قضائيين يتولون القيام بعملية التصفية، ويكون ذلك تحت مراقبة قاضي محافظ يعين بنفس الطريقة أي بأمر من رئيس المحكمة المختصة بناء على طلب من لجنة الإشراف على التأمينات، كما تتولى اللجنة تعيين مفتش تأمين أو أكثر لمساعدة القاضي المحافظ في مهامه<sup>(6)</sup>.

ونلاحظ هنا انقصاصا من فعالية الدور الذي يمكن أن تؤديه اللجنة، ويتم استخلاف القاضي المحافظ والوكلاء المتصرفين بنفس الأشكال، وتعتبر أوامر التعيين والاستخلاف غير قابلة لأي طريق من طرق الطعن.

(1) - أنظر المادة 238 من الأمر 95-07، مرجع سابق.

(2) - فوضيل نادية، أحكام الشركة طبقا للقانون التجاري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 79.

(3) - فوضيل نادية، مرجع سابق، ص 79.

(4) - المادة 215 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.

(5) - المحكمة المختصة بنظر قضايا الإفلاس والتسوية القضائية هي الأقطاب المتخصصة في بعض المحاكم وفق الإختصاص النوعي للمحاكم حسب نص المادة 32 من القانون رقم 08-09 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية مؤرخ في 25 فيفري 2008، ج ر عدد 21 مؤرخ في 23 أفريل 2008.

(6) - المادة 238 الفقرة 04 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.



ومادام النص لم يوضح عملية التصفية، فإنها تتم طبقا لقواعد التصفية الخاصة بالشركات في قواعد القانون التجاري<sup>(1)</sup>.

وبما أن قرارات سحب الإعتماد تصدر في الجريدة الرسمية فإن الأمثلة كثيرة خاصة بالنسبة لشركات السمسرة التي قد تكون مؤسسات ذات شخص وحيد<sup>(2)</sup>، على عكس شركات التأمين التي يجب أن تكون شركات مساهمة.

وهذا يجعلنا نؤيد ما ذهب إليه عديد الكتّاب من أنه في مجال التأمين وزعت سلطة الرقابة بين اللجنة والوزير، حيث منحت اللجنة مهمة السهر على السير الحسن لعمليات التأمين أما الرقابة الحقيقية فتركها المشرع لوزير المالية<sup>(3)</sup> باحتفاظه بالقرارات الحاسمة التي تؤثر في مسار الشركة أي بدايتها ونهايتها.

#### ثانيا- إرسال المحاضر إلى النيابة العامة:

يؤهل مفتشو تأمين محلفين للتحقيق في أي وقت وفي أي مكان وفي جميع العمليات التابعة لنشاط التأمين، ومن خلال سلطة الإطلاع في عين المكان هذه وفي حالة ضبط مخالفات تثبت في محاضر ويوقع من قبل مفتشين اثنين في التأمين على الأقل، كما يوقع من طرف المخالف أو ممثله القانوني والذي بإمكانه أيضا تقديم أي ملاحظة أو تحفظ<sup>(4)</sup>.

بعد أن تصبح محاضر المخالفات جاهزة تكون دليلا في يد اللجنة فإذا كانت هذه المخالفات لا تحمل الصفة الجزائية فإن اللجنة تتولى توقيع العقوبة المناسبة أو قد تحيل الأمر إلى وزير المالية إذا كانت المخالفات تستدعي تدخله بطلب سحب الإعتماد.

(1)- القانون التجاري الجزائري، منشورات بلقيس، الجزائر، 2007.

(2)- قرار مؤرخ في 9 مارس 2011 يتضمن سحب اعتماد الشركة ذات الشخص الوحيد وذات المسؤولية المحدودة "فيناسور" بصفتها شركة سمسرة للتأمين، ج ر عدد مؤرخ في مارس 2011.

(3)- حابت آمال، مرجع سابق، ص 146.

(4)- المواد 212، 212 مكرر من الأمر رقم 95-07، معدل ومتمم، مرجع سابق.

ولكن إذا كانت هذه المحاضر تحتوي على تصرفات تشكل جرائم بالمفهوم الجزائري فإنه يقع على اللجنة أن تحيل المسألة إلى وكيل الجمهورية بأن ترسل له تلك المحاضر ليتولى هو المتابعة الجزائية للشركة المسؤولة عن المخالفة سواء شركات تأمين و/أو إعادة تأمين و فروع شركات التأمين الأجنبية أو وسطاء تأمين<sup>(1)</sup>.

هذا ما يدفعنا إلى القول بأن سياسة إزالة التجريم في قطاع التأمينات لم تتحقق كما بالنسبة لقطاعات ضبطية أخرى، فالقاضي الجزائري ما زال مختص أصالة ولم يتم سحب الإختصاص منه لصالح اللجنة في كل المخالفات التي تحمل الصفة الجزائية ولو كانت بسيطة<sup>(2)</sup>. ويسري نفس الأمر على كل القطاع المالي فيختص القاضي الجزائري في مجال البورصة إذا تعلق الأمر بنشر معلومات امتيازية كما يمكن أن ينظر في مخالفات التشريع والتنظيم<sup>(3)</sup>، وتتقاسم سلطة العقاب معه اللجنة المصرفية فيما يخص مخالفة الأحكام المنظمة للقطاع المصرفي<sup>(4)</sup>.

في المقابل فإن المجال الذي أفصي منه القاضي الجزائري بصفة نهائية هو مجال المنافسة، فبعد أن كان هو المخول بتوقيع العقوبات على المرتكبين للممارسات المنافية للمنافسة، أصبح يتقاسم هذا الدور مع مجلس المنافسة في ظل الأمر رقم 06-95 الملغى، لينفرد في النهاية مجلس المنافسة بسلطة

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

(2) - حابت آمال، مرجع سابق، ص 142.

(3) - المادة 60 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، مرجع سابق؛ انظر أيضا حمليل نواردة، "جنحة استغلال معلومات امتيازية في البورصة بين اختصاص القاضي و سلطة ضبط السوق المالية"، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، العدد 2، 2007، ص113.

(4) - المادة 139 من الأمر رقم 11-03، مرجع سابق.

قمع المخالفات بموجب الأمر رقم 03-03<sup>(1)</sup> دون أدنى تدخل للقاضي، فهنا بإمكاننا القول أنه سحب الإختصاص من القاضي الجزائي لصالح مجلس المنافسة<sup>(2)</sup>.

إن تدخل القاضي الجزائي لقمع المخالفات الإقتصادية ومنها تلك التي يرتكبها المتدخلون في قطاع التأمين بالتنسيق مع السلطة الضابطة في القطاع يؤدي إلى النجاعة في قمع المخالفات وخلق نوعين من الجزاءات الجنائية والإدارية، وهكذا يتم تكريس حقيقة مهمة هي أن العلاقة بين الجزاء الإداري والجزاء الجنائي هي علاقة تكامل وتعاون تستوجب وجودهما جنبا إلى جنب على نحو لا يغني أحدهما عن الآخر<sup>(3)</sup>.

### ثالثا- تداخل السلطة القمعية بين لجنة الإشراف على التأمينات ومجلس المنافسة:

من بين الإنتقادات التي وجهت لقواعد قانون الضبط أنها متوسعة ومتشعبة ما ينعكس سلبا على فعاليتها، إذ ترتبك وتفقد قوتها، وتخلق تزاخما سلبيا للقواعد القانونية أين تحاول كل قاعدة قانونية حلول محل قاعدة أخرى واستبدالها فتخلق تضخما في الحلول وفي القواعد الموضوعة لتأطير مواضيع متشابهة<sup>(4)</sup>.

وهذا تماما ما حدث للمشرع الجزائري على صعيد الضبط الإقتصادي، حيث أنشأ مجلس المنافسة كهيئة ضبط أفقية، يختص بصفة عامة بضبط النشاطات الإقتصادية، ومراقبة السوق وقمع كل الممارسات المنافسة للمنافسة الحرة، في المقابل عمل على خلق هيئات ضبط قطاعية تتولى كل منها ضبط القطاع الإقتصادي الذي تختص به، وتتمتع بالسلطة القمعية في أغلبها.

(1)- المواد 56 على 62 من الأمر رقم 03 - 03 مرجع سابق. انظر أيضا شيخ اعمر ياسمينه، مرجع سابق، ص 40.

(2)- لخضاري أعمر، "دراسة نقدية لبعض القواعد الإجرائية في قانون المنافسة"، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، عدد 2، 2007، ص 63.

(3)- محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 25.

(4)- FRISON ROCHE (M-A), Le droit de la régulation, D, n° 07, 2001, p 164.

إلا أن القواعد المنظمة لمجال عملها ليست واضحة بما فيه الكفاية، ما يجعل اختصاصهما محل تداخل في أحيان كثيرة إلى درجة الإختصاص بتوقيع عقوبات على نفس المخالفات<sup>(1)</sup> و المثال قطاع التأمينات. حيث يختص مجلس المنافسة حسب نص المادة 56 من الأمر رقم 03-03 المعدل والمتمم بمعاينة الأشخاص الذين يقومون بالممارسات المقيدة للمنافسة<sup>(2)</sup> بغرامة لا تقل عن 12% من مبلغ رقم الأعمال، أو بغرامة تساوي على الأقل ضعف الربح المحقق من دون الرسوم المحقق في الجزائر في آخر سنة مالية مختتمة على ألا تتجاوز الغرامة أربعة أضعاف هذا الربح، وفي حالة عدم وجود رقم أعمال محدد لا تتجاوز الغرامة ستة ملايين دينار جزائري (6.000.000 دج).

بالموازاة مع ذلك وبالعودة إلى أحكام الأمر رقم 95-07 المعدل والمتمم نجد أنه وبموجب المادة 248 مكرر 01 يمنح للجنة الإشراف على التأمينات سلطة قمع مؤسسات التأمين التي تخالف الأحكام القانونية المتعلقة بالمنافسة بغرامة لا تتجاوز 10% من مبلغ الصفقة وذلك بغض النظر عن العقوبات التي يمكن أن تتعرض لها، ما يعني أن العقوبات مستقلة.

ونرى أنه من الأفضل ومن أجل تحقيق الفعالية لو ترك المشرع تلك المخالفات التي توصف بأنها مقيدة ومخالفة لقواعد المنافسة لاختصاص مجلس المنافسة حيث ينظر فيها بحسب سلطاته ويوقع الجزاءات التي يراها مناسبة نظرا لتخصصه في هذا المجال فيما تختص اللجنة بتوقيع الجزاء على تلك المخالفات التقنية والمرتبطة بوضعية الشركة<sup>(3)</sup>، وبهذا يتم إنهاء الإزدواج في العقوبة وتكريس قواعد العدالة والمساواة، ففي قطاعات أخرى يخضع الأعوان الإقتصاديون بصدد نفس المخالفات لعقوبات أحادية من قبل مجلس المنافسة فقط دون تدخل سلطات الضبط القطاعية.

<sup>(1)</sup> -JOBART Jean Charles, « Essai de définition du concept de régulation : de l'histoire des sciences aux usages du droit, revue de la recherche juridique n°01, 2004, p 57et s .

<sup>(2)</sup> - الممارسات المقيدة للمنافسة هي تلك الواردة في المواد 6 و 7 و 10 و 11 و 12 من الأمر رقم 03-03، مرجع سابق.

<sup>(3)</sup> - شيخ امرع ياسمين، مرجع سابق، ص 28.

## الفرع الثاني

## نطاق السلطة القمعية للجنة

تماشياً مع الأهمية التي يكتسبها قطاع التأمينات كعمول للإقتصاد الوطني أقر المشرع أطراً قانونية من أجل دعم رقابة المتعاملين والسهر على نظامية وشرعية عمليات التأمين وإعادة التأمين<sup>(1)</sup>. هذا ويتحدد نطاق السلطة القمعية للجنة بالمجال الذي تمارس فيه اختصاصها الرقابي، ومن أجل الوقوف على الخصوصية التي تميز هذه السلطة لابد من تتبع خطوات المشرع في وضع معالم وحدود هذه السلطة سواء من حيث تحديد المخالفات التي تكون محلاً لعقوبة (أولاً) أو من حيث تحديد الأشخاص المعنيين بالعقوبة (ثانياً).

## أولاً- مرونة السلطة من حيث تحديد المخالفات:

لا تستعمل الهيئات الإدارية المستقلة السلطة القمعية إلا بوجود مخالفات أي انتهاكات للقواعد القانونية وبذلك فإن لها هامش كبير في تقدير المخالفة والعقوبة التي تناسبها، هذه المرونة التي تتميز بها قواعد الإتهام تتلاءم مع الأهداف القمعية للضبط الإقتصادي<sup>(2)</sup>، فالمشرع لم يحدد المخالفة تحديداً كافياً بمختلف أركانها وعناصرها رغم أن ذلك يحتل محورا أساسياً في شرعيتها ولكنه قام على الأقل بوضع الخطوط العامة التي تستطيع السلطة الإعتماد عليها<sup>(3)</sup>.

وفي قطاع التأمينات تحديداً كل تصرف في هذا النشاط يمكن أن يكون محل رقابة من طرف اللجنة وبالتحصيل محلاً لردع من طرفها إذا كان هناك ما يبرر ذلك، بمعنى أنه لا يوجد مصطلح موحد فيها يخص هذا المجال يحصر فكرة المخالفة الإدارية، وقد علق المجلس الدستوري الفرنسي بأنها لا تقابل الجريمة الجنائية، هذه المرونة في تحديد المخالفة تنعكس على تحديد العناصر المكونة لها بركنيها المادي و المعنوي.

(1) - أوديع نادبة، مرجع سابق، ص139.

(2) - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي، مرجع سابق، ص27.

(3) - محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص104.

## 1 الركن المادي:

يعد الفعل المادي ركنا في المخالفة الإدارية، إذ يشكل مساسا بالمصلحة المحمية، سواء كانت هذه المصلحة تحمل مفهوما ضيقا يقتصر على مصلحة الإدارة وهي حماية النظام الإداري أو بالمفهوم الواسع وتكون بحماية المصلحة العامة أي حماية النظام الإجتماعي<sup>(1)</sup>.  
إن هذان المفهومان للمصلحة المعتدى عليها وفي إطار سلطات الضبط المستقلة يتحققان وفق حالتين:

- في إطار النموذج الأول تكون المخالفة عبارة عن انتهاك للالتزام إداري بين الهيئة الإدارية المستقلة والشخص المعني بالعقوبة في إطار علاقة خاصة وهي ما يعرف بالعلاقة السابقة، وتتحقق عن طريق أنظمة الإعتماد والتراخيص التي تمنحها السلطات لصالح هؤلاء الأشخاص لممارسة نشاط مثل لجنة البورصة<sup>(2)</sup>.

- في إطار النموذج الثاني حيث تكون المصلحة العامة محمية، فإن ذلك لا يستوجب علاقة سابقة بين الشخص المخاطب بالعقوبة والهيئة الإدارية مثل مجلس المنافسة حيث تتعدم هذه العلاقة بينه وبين المؤسسات الإقتصادية باعتباره هيئة عامة يتمتع باختصاص قمع كل الممارسات المقيدة للمنافسة الحرة<sup>(3)</sup>.

وينطبق نفس الأمر على محل دراستنا، إذ أن لجنة الإشراف على التأمينات لا تحظى بأي علاقة سابقة مع شركات التأمين التي تمارس مهامها باعتبار أن نظام الإعتماد (المنح والسحب) يخرج من اختصاصها لصالح وزير المالية، وعليه فإن المخالفات تتمثل في كل إخلال بالأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم نشاط التأمين وكذا الإخلال بقواعد أخلاقيات المهنة بصفة عامة. حيث تنص المادة 1/210 من الأمر رقم 95-07 المعدل والمتمم على أن اللجنة تسهر على احترام الأحكام

(1)- عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 28.

(2)- أنظر على التوالي: المادة 114 من الأمر 03-11، مرجع سابق؛ المادة 54 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مرجع سابق.

(3)- براهيمى فضيلة، مرجع سابق، ص 63.

التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين، وإن كان هذا النص يجسد الإختصاص الرقابي للجنة فإن له وجه آخر عقابي متى ثبت وجود مخالفات<sup>(1)</sup>.

ويقصد بالأحكام التشريعية قانون التأمينات والقانون التجاري<sup>(2)</sup> ولاسيما المتعلقة منها بالشركات التجارية وخصوصا شركات المساهمة باعتبارها الشكل القانوني المحدد لشركات التأمين عدا التعاضديات. وكل الأحكام التنظيمية التي تصدر لتطبيق هذه النصوص أو تلك التي تصدر مستقلة بغية تنظيم النشاط سواء كانت تمسه بصفة جوهرية أو استثنائية. وإن كان هذا يعبر عن مرونة كبيرة في جانب تحديد المخالفات إذ يفتح الباب واسعا لاستيعاب كل الأفعال التي تعد مخالفة لقواعد التشريع والتنظيم المتعلق بالنشاط وإحاقه بالسلطة التأديبية للجنة، إلا أن هذه السلطة غير مطلقة، يمكننا إجمالها في نوعين من القواعد:

- مخالفة قواعد الحذر في التسيير: وهي مجموع قواعد التسيير الخاصة بتأمين الإستقرار المالي للمؤسسات، لا سيما القواعد المتعلقة باحترام مقاييس التسيير الموجهة لضمان سيولتها وقدرتها على الوفاء، وكذا توازن بنيتها المالية<sup>(3)</sup>.

حيث ألزمت شركات التأمين باحترام هذه القواعد، إذ يقع على اللجنة الحفاظ على يسار الشركات وبقدرتها على الوفاء من أجل ضمان مصالح المؤمن لهم، ومن أجل ذلك تخضع المساهمة في رأسمال شركة التأمين وإعادة التأمين بنسبة تفوق 20% من رأسمال الشركة إلى ترخيص اللجنة، كما توافق مسبقا على كل مساهمة لشركات التأمين تفوق نفس النسبة<sup>(4)</sup>، ويلزم محافظو الحسابات لدى الشركات بتقديم كل المعلومات والوثائق التي تطلبها اللجنة من أجل تحديد الوضعية المالية للشركة وإعلام اللجنة بكل التعقيدات المالية المحتملة.

(1) - خن لمين، النظام القانوني للعقوبات التأديبية المطبقة على الأعوان الإقتصادييين في القطاع المالي، مرجع سابق، ص 63.

(2) - المادة 215 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.

(3) - خن لمين، النظام القانوني للعقوبات التأديبية.....، مرجع سابق، ص 63.

(4) - المادتين 9 و 10 من المرسوم التنفيذي رقم 08-113، مرجع سابق.

كما تلزم شركات التأمين بتبرير التقديرات المتعلقة بالالتزامات التقنية ويجب أن تكون هناك أصول معادلة لكل الإلتزامات<sup>(1)</sup>.

بالإضافة إلى قواعد الحذر في التسيير هناك التزامات تقع على عاتق شركات التأمين بوصفها مجال للعقوبة التأديبية سواء الواردة منها في القانون التجاري أو القانون المدني والمتعلقة بقواعد مشتركة لتنظيم العقود التي يستعملها مختلف الأعوان الإقتصاديون أو حتى تلك التي تصدر عن وزير المالية باعتباره صاحب السلطة التنظيمية للقطاع.

غير أنه من المتفق عليه أن قواعد المسؤولية المدنية تستقل استقلالاً تاماً عن قواعد المسؤولية التأديبية سواء من حيث أساس المسؤولية أو من حيث الجزاء أو الإختصاص وهذا ما يثير التساؤل حول العلاقة بين الإخلال بالتزام عام مصدره القانون المدني وبين المسؤولية التأديبية؟<sup>(2)</sup>.

نلاحظ أنه لما يتعلق الأمر بسلطات الضبط المستقلة تتلاشى الحدود التقليدية بين فروع القانون العام وفروع القانون الخاص لذلك فلا ضير أن نجد قواعد من القانون المدني تلزم شركات التأمين بتنفيذها، وفي حالة الإخلال بهذه الأحكام تتدخل لجنة الإشراف وتعاقب المعنيين طبقاً لنفس قواعد المسؤولية التأديبية<sup>(3)</sup>.

حيث ورد في المادة 622 من القانون المدني<sup>(4)</sup> جملة من الشروط يجب على المؤمن مراعاتها في وضع وثيقة التأمين حيث يلتزم بعدم وضع أي شرط يقضي بسقوط حق المؤمن له في التعويض أو وضعها غير واضحة وملتبسة ما يؤدي إلى بطلان أو سقوط الحق وكل الشروط التعسفية الأخرى. أما بالنسبة لقواعد أخلاقيات المهنة فإن المتعاملين ملزمون بالتقيد بالقواعد التي تقتضيها المهنة ويحددها وزير المالية باعتباره يحوز السلطة التنظيمية ومن أجل تدعيم هذا الدور وتحديد أكثر فعالية

(1) - المواد 243 مكرر، 247 مكر، 248، 248 مكرر، 248 مكرر1، من الأمر رقم 07-95، مرجع سابق.

(2) - خن لمين، النظام القانوني للعقوبات التأديبية.....، مرجع سابق، ص 65.

(3) - DELMAS-MARTY Mireille et TEITGEN -COLLY Catherine, Punir sans juger ?....., Op.cit, p 37.

(4) - نظم عقد التأمين بموجب فصل كامل في القانون المدني إضافة إلى القوانين الخاصة حيث ورد بموجب المواد 619 - 625 التي تتناول أحكام عامة.



لهذه القواعد استحدثت جمعية مهنية للمؤمنين بموجب المادة 114 من الأمر رقم 95-07 ينضمون إليها على سبيل الإلزام ويمكن أن تستشار من طرف الوزير المكلف بالمالية في كل المسائل ذات الصلة بالمهنة كما يمكن لها في مجال قواعد أخلاقيات المهنة أن تقترح على لجنة الإشراف عقوبات ضد عضو أو أكثر من أعضائها.

## 2- الركن المعنوي:

إذا كان العنصر المعنوي شرطا لقيام المسؤولية الجزائية، بمعنى لا يمكن تصور جاني إلا بوجود مسؤول أي شخص يتمتع بإرادة، فالخطأ المادي وحده لا يكفي لإثارة المسؤولية الجنائية بل لابد من العنصر المعنوي الذي يتمثل في إحاق الفعل ليس فقط في شخص ولكن في شخص يتمتع بإرادة وقت وقوع الفعل<sup>(1)</sup>. فهل ينطبق نفس الأمر على المخالفات الإقتصادية في قطاع التأمينات تحديدا؟ إن السلطة القمعية لهيئات الضبط تتسم بالمرونة من حيث تحديد الفعل المادي فمجرد وقوع الفعل الذي يشكل خرقا لقاعدة قانونية يكفي الهيئة الإدارية المستقلة لتتدخل مباشرة دون البحث عن التفاصيل فيما يخص ركن الخطأ. هذا مايسمح لنا بالقول أن الركن المعنوي ينقص في المخالفات الإقتصادية ويكون أحيانا منعدما في المخالفات الإدارية<sup>(2)</sup>، و يرجع ذلك في رأي الفقه إلى أن المخالفات الإدارية في غالبها لها حكم المخالفات في التقسيم الجنائي للجرائم<sup>(3)</sup>. إن صور الخطأ الجنائي المتمثلة عادة في الإهمال، عدم الإنتباه، عدم الإحتياط، عدم مراعاة الأنظمة، لا تتحقق في المخالفات الإدارية بنفس الصور وإنما يغلب الإعتماد على مجرد الخطأ المادي البسيط<sup>(4)</sup>.

(1)- TEITGEN –COLLY(C), « sanctions administratives et autorités administratives indépendantes LPA, 1990, n° 08, p 25.

(2) - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص35

(3)- TEITGEN-COLLY(C), « sanctions administratives et autorités administratives indépendantes » Op.cit, p 25.

(4) مزهود حنان، مرجع سابق، ص 132.

فكما رأينا سابقاً كل مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية أو الإخلال بقواعد حسن سير المهنة تشكل سبباً لتدخل لجنة الإشراف على التأمينات بالقمع، إذ نلاحظ ومن خلال استقراء النصوص التغيب الكلي تقريباً لعنصر الركن المعنوي، لكن إذا كانت لجنة الإشراف على التأمينات تعاقب شركات التأمين والفروع الأجنبية بـ 10.000 دج عن عدم إرسالها للوثائق المقررة بموجب المادة 226 من الأمر المتعلق بالتأمينات فإن العقوبة تتضاعف إلى 100.000 دج في حالة استفادة هذه الشركات من أجل إضافي ولم توف بالتزاماتها، فكأنها تفترض في جانب هذه المؤسسات العمد في ارتكاب الخطأ والإصرار على إتيانه كذلك بالنسبة لعقوبة سحب الإعتماد فإنها لا توقع إلا بعد إعدار الشركة مسبقاً<sup>(1)</sup>، وفي حالة عدم استجابة الشركات المعنية بالإعذار بتصحيح مسارها، فإنه بإمكان اللجنة اقتراح هذه العقوبة على الوزارة المعنية بتسليطها، فيظهر بوضوح افتراض وجود الركن المعنوي في هذه الحالة. إن الإستعمال الواسع لفكرة الجرائم المادية من طرف الهيئات الإدارية المستقلة وفي المقابل إزاحة العنصر المعنوي يعبر عن فكرة الضبط التي تؤدي إلى الإسراع في القمع العام وتهدف إلى تحقيق سياسة إزالة التجريم<sup>(2)</sup>.

#### ثانياً- نطاق السلطة التأديبية من حيث الأشخاص المخاطبين بها:

إن الإلتزام بمراعاة مختلف الأحكام والقواعد المنظمة لنشاط التأمينات لا يقتصر على شركات التأمين وإعادة التأمين كأشخاص معنوية، بل يمتد إلى الأشخاص الطبيعيين الذين يملكون حق التعبير عن إرادتها، ولذلك فإن الإخلال بهذا الإلتزام يرتب مسؤولية الشخص الطبيعي<sup>(3)</sup>. ولما كانت اللجنة تحظى بسلطة مرنة في تحديد العقوبات المناسبة لها فإن أحد الأسس التي تستند عليها في تحديد نوعية العقوبة المطبقة هو طبيعة الطرف المسؤول عن المخالفة المرتكبة، لذلك نكون بصدد نوعين من الأشخاص المعاقبين:

(1) - المادة 221 من الأمر رقم 07-95، مرجع سابق.

(2) - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 35.

(3) - خن لمين، النظام القانوني للعقوبات التأديبية المطبقة على الأعوان الإقتصاديين في القطاع المالي، مرجع سابق، ص 51.

**1- مسيرو شركات التأمين (الأشخاص الطبيعية):**

إن إحدى العقوبات التي نصت عليها المادة 241 من الأمر رقم 95-07 وكذلك المرسوم التنفيذي 08-113 هي الوقف المؤقت لمسير أو أكثر، فلا شك أن هذه العقوبة تمس بالمسيرين الذين يمثلون شركات التأمين كأشخاص طبيعيين، إذ يتم إيقافهم عن النشاط لمدة مؤقتة لارتكابهم أخطاء في التسيير تؤدي إلى تعقد الوضعية المالية للشركة، وإن لم يحدد المشرع بصفة واضحة المخالفات التي تؤدي إلى هذه العقوبة.

وقد تم إدراج هذا النوع من الجزاءات لأهمية الدور الذي يلعبه المسكرون في إعطاء واجهة جيدة أو سيئة لشركات التأمين، إذ يقوم هذا النشاط على عنصر ثقة الزبائن في مدى قدرة الشركة التي يتعاقدون معها على الوفاء بالتزاماتها اتجاههم. ويعد شرف وأخلاق مديري الشركات إحدى أسس هذه الثقة، وتكريسا من المشرع لهذه المبادئ فإنه جعل من توفرها في الأشخاص الذين يرغبون في تأسيس أو إدارة شركات تأمين معيارا لقبولهم، إذ تسقط هذه الأهلية عن أولئك الذين سبق وأن أدينوا:

- بإحدى جرائم الشرف المنصوص عليها في المادة 217 في فقرتها الأولى من قانون التأمينات.

- تكفي المحاولة أو التواطؤ على ارتكاب هذه الجرائم لإسقاط نفس الأهلية ويمتد نفس الحكم على المفلسين الذي لم يرد لهم الإعتبار.

- كل شخص أدين بسبب مخالفة التشريع والتنظيم المتعلقة بالتأمين<sup>(1)</sup>.

إن لجنة الإشراف في توقيعها لهذه الجزاءات على ممثلي شركات التأمين تربطها بهم علاقة سابقة من خلال خضوع تعيين أعضاء مجلس الإدارة والمسيرين الرئيسيين لهذه الشركات وفروع شركات التأمين الأجنبية إلى الموافقة الإلزامية للجنة<sup>(2)</sup>، فكانها تقدم لهم اعتمادا بممارسة النشاط، ولها سلطة توقيف عن ممارسة النشاط أيضا، رغم أن الإعتقاد يكون للشركة كشخص معنوي ويمنح من طرف الوزير المكلف بالمالية، وهذا من أجل تكريس الإدارة الرشيدة لمؤسسات التأمين.

**2- شركات التأمين و/أو إعادة التأمين كأشخاص معنوية:**

(1) الفقرتين 02 و03 من المادة 217 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.

(2) المادة 204 مكرر، مرجع نفسه.

يقصد بالأشخاص المعنوية الممارسة لنشاط التأمين تلك الأشخاص التي حولها المشرع حق ممارسة هذا النشاط والتي ألزمها باتخاذ أشكال محددة قانونا، قد تمارس نشاط التأمين أو إعادة التأمين، أو كلاهما معا. هذه الشركات تكون خاضعة للقانون الجزائري وتتخذ أحد الشكلين المحددين بموجب المادة 215 من الأمر رقم 07/95 يتعلق بالتأمينات وهما:

- شركات مساهمة: و هي شركة تجارية تهدف إلى تحقيق الربح<sup>(1)</sup>.

تخضع لأحكام شركات المساهمة الواردة في القانون التجاري ويخضع إنشاء هذه الشركات إلى التنظيم<sup>(2)</sup>.

- أو قد تتخذ شكل تعاضديات حسب نص المادة 215 من الأمر المتعلق بالتأمينات، ليس لها هدف ربحي و تكون ملكا لأعضائها بغرض تقديم خدمات التأمين لهم فقط مثل التعاضدية الجزائرية لتأمين عمال التربية والثقافة (MAATEC) والصندوق الوطني للتعاون الفلاحي (CNMA).  
ويسيطر القطاع العام على نشاط التأمينات في الجزائر<sup>(3)</sup>، بالإضافة إلى شركات خاصة ذات رأسمال وطني أو مزدوج، وتشهد سوق التأمينات في الجزائر إنفتاحا كبيرا على الشركات الأجنبية وهو ما يضاعف من مسؤولية لجنة الإشراف على التأمينات لتطهير السوق وترقيتها وحماية الإقتصاد الوطني خاصة مع دخول منتجات تأمينية جديدة واحترام مبدأ إنشاء فروع متخصصة للتأمين.

(1) - المادة 592 وما يليها من القانون التجاري، مرجع سابق.

(2) - انظر المرسوم التنفيذي رقم 95-344 مؤرخ في 30 أكتوبر 1995 يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال شركات التأمين، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-375 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج ر عدد، المرسوم التنفيذي رقم 96-267 مؤرخ في، يحدد شروط كفيات منح اعتماد شركات التأمين و/أو إعادة التأمين، ج ، عدد 47 مؤرخ في 7 جويلية 1996.

(3) - تسيطر المؤسسات العمومية في هذا المجال بالنظر إلى المراحل التي مر بها القطاع منذ الإستقلال، وأهم هذه الشركات شركات محددة المجالات مثل: الشركة الجزائرية للتأمين SAA، الشركة المركزية لإعادة التأمين (CCR)، الشركة الجزائرية للتأمين الشامل. وشركات متخصصة مثل: الشركة الجزائرية لضمان الصادرات CAGEX، شركة ضمان القرض العقاري SGCI، الجزائرية لضمان قرض الإستثمار AGCI

- 3- وسطاء التأمين: إضافة إلى شركات التأمين يوجد متدخلون آخرون في القطاع، يقدمون خدمات متعلقة به لصالح الزبائن وهم الوسطاء<sup>(4)</sup>، ويتمثلون في كل من:
- الوكيل العام للتأمين: وهو شخص طبيعي يمثل شركة أو عدة شركات للتأمين بموجب عقد تعيين يتضمن اعتماده بهذه الصفة.
  - سمسار التأمين: وهو شخص طبيعي أو معنوي يمارس لحسابه الخاص مهنة التوسط بين طالبي التأمين بغرض اكتتاب عقد التأمين. يمارس نشاطه بعد الإعتماد.
- يلتزم هؤلاء الوسطاء بجملة من الإلتزامات واردة في النصوص التشريعية والتنظيمية على غرار شركات التأمين، وفي حالة إخلالهم بهذه الإلتزامات فإنهم يتعرضون لعقوبات مماثلة.

<sup>(4)</sup> - انظر المواد من 252 إلى 268 المتعلقة بأحكام الوسطاء وشروط ممارسة النشاط وكذا العقوبات الموقعة عليهم من الأمر رقم 07-95، مرجع سابق.

## الفصل الثاني

خضوع السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات  
للضمانات القانونية والقضائية

إن النموذج الغربي الذي استعار منه المشرع الجزائري نقل الاختصاص القمعي في المجال الاقتصادي والمالي من القاضي الجزائري لصالح هيئات إدارية مستقلة قد وضع شروطا لدستورية هذا الاختصاص، أحدها هو ممارسته من طرف هذه الهيئات في إطار احترام الضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات والتي كان يوفرها القانون الجنائي، فلا يمكن أن يبرر التحول في جهة فرض العقوبات استبعاد الضمانات، لأن هذه الأخيرة ليست مرتبطة بالقضاء الجزائري وإنما بطبيعة الجزاء الردعي، فإسباغ عقوبة ما بالطابع الردعي يستوجب تطبيق المبادئ التي تخضع لها العقوبة الجزائية حتى لو كانت الجهة التي تقوم بتقريره هي جهة غير قضائية<sup>(1)</sup>.

إلا أن المشرع الجزائري قد أعرض عن نقل هذه الضمانات، إذ نجده وأمام لجنة الإشراف على التأمينات اكتفى ببعض منها رغم أن ذلك يشكل إخلالا في التوازن بين صلاحيات سلطة القمع التأديبية وبين حقوق وحريات الأعوان الاقتصاديين المتدخلين في النشاط، سواء الضمانات القانونية الموضوعية منها و الإجرائية (مبحث أول) أو الضمانات القضائية والمتمثلة في خضوع قرارات اللجنة لرقابة القضاء الإداري (المبحث الثاني).

<sup>(1)</sup> –PRETOT Xavier, « le pouvoir de sanction des A.A.I, répond-t-il aux exigences de la CEDH ? », RDP n°6, 2002, p 1610.

## المبحث الأول

### خضوع السلطة القمعية للجنة للضمانات القانونية

يتميز الاختصاص القمعي للجنة الإشراف على التأمينات بطابعه الردعي لأن غايته قمع مخالفات شركات التأمين وإعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية للنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين ، وإن كانت في ذلك تشترك مع القضاء الجزائي، إلا أن ما يميزها عنه هو سرعة التدخل لمجرد وقوع المخالفات وهو ما يجعلها بصفة العقوبات الجنائية المستترة ، و لكن لا يجب أن يتخذ ذلك كذريعة منها للتقليل من الضمانات الأساسية، بل إن ما يبرر الطابع غير المألوف لهذه السلطة هو خضوعها لقواعد حمائية لصالح الأشخاص المعاقبين من الناحية الموضوعية (مطلب أول) والإجرائية (مطلب ثاني).

## المطلب الأول

### الضمانات القانونية الموضوعية

من الصعب البحث عن الضمانات القانونية الموضوعية التي توفرها لجنة الإشراف على التأمينات حال ممارستها للسلطة القمعية، وذلك لعدم تبنى المشرع لنظام قانوني واضح للمخالفات والعقوبات التي توقعها اللجنة في القانون المتعلق بالتأمينات.

لذا فإننا نبحث في تلك القواعد الموضوعية المطبقة أمام القضاء الجزائي والتي تجد مصدرها في التشريع الأساسي، قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية، ومن ثم القياس عليها بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، هذه المبادئ هي مبدأ الشرعية (فرع أول)، مبدأ شخصية العقوبة (فرع ثاني)، مبدأ التناسب (فرع ثالث)، ومبدأ عدم الرجعية (فرع رابع).

## الفرع الأول

### مبدأ الشرعية

تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدأ الشرعية بمقتضى نص المادة 142 من الدستور<sup>(1)</sup>، وبالعودة إلى المادة الأولى من قانون العقوبات الجزائري نجد أنها تنص "لا جريمة ولا عقوبة ولا تدابير أمن بغير قانون"

(1) - دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، مرجع سابق.



يعني هذا المبدأ أن الفعل أو الامتناع عن الفعل لا يعتبر جريمة إلا إذا نص القانون صراحة على تجريمه وتحديد العقاب المناسب له (1)، وبذلك لا تستطيع السلطة المخولة التدخل لتوقيع عقوبات على شخص إلا إذا شكلت أفعاله جرائم في مفهوم القانون.

وإذا كان القانون الجزائي يعترف بمبدأ الشرعية ويعرف بصفة دقيقة المخالفات والعقوبات، فإن لجنة الإشراف على التأمينات في إطار مفهوم الضبط الاقتصادي تحظى بهامش كبير في تقدير المخالفات والعقوبات، ليس ذلك تقليلاً من مبدأ الشرعية، وإنما تقتضيه طبيعة القمع الإداري في إطاره القانوني، فمبدأ الشرعية يشمل شرعية الجرائم (أولاً)، وشرعية العقوبات (ثانياً).

**أولاً: شرعية الجرائم**

تختلف عناصر الجريمة في المخالفات الإدارية عنها في المخالفات الجزائية لكون الأولى تتميز بكثير من المرونة، وهو ما يعطي السلطات الإدارية المستقلة التي تحظى بالسلطة القمعية حرية في التحرك لقمع المخالفات المحتملة، فلجنة الإشراف على التأمينات تجد نفسها مخولة بقمع كل تلك المخالفات التي تشكل انتهاكا للنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بقطاع التأمينات (2). ونجد ذلك في كل القطاع المالي (3) فاللجنة المصرفية ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تتدخلان لمجرد انتهاك النصوص التشريعية والتنظيمية أو الإخلال بالواجبات المهنية في القطاع المصرفي والقطاع البورصي على التوالي وقليلاً ما يتم النص على الأفعال المجرمة.

إن مرونة عناصر الجريمة في المخالفات الإدارية تستدعي أن تتولى لجنة الإشراف على التأمينات تحديد الأفعال التي تشكل المخالفات ثم تحديد العقوبة.

(1) - بارش سليمان، مبدأ الشرعية في قانون العقوبات الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2001، ص 24.

(2) - انظر المادة 210 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.

(3) - انظر المواد 11، 114 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بال نقد والقرض، مرجع سابق و المادة 3 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مرجع سابق.

وهذا ساري في الأنظمة المقارنة التي أخذت بأسلوب السلطات الإدارية المستقلة حيث أن المجلس الدستوري الفرنسي بمناسبة قراره رقم 88-248 المتعلق بالمجلس الأعلى السمي البصري في الحثية رقم 37 قضى بأن التعريف الدقيق للمخالفات المعاقب عليها مقنع في المجال الإداري بالإحالة إلى الالتزامات التي

يخضع لها صاحب الرخصة الإدارية والتي تحكمها القوانين والأنظمة<sup>(1)</sup>. وهو بذلك قد منح للسلطة التنظيمية أن تتولى تعريف الجرائم والعقوبات.

وكذلك الحال في الجزائر حيث يعد الإخلال بالأنظمة مخالفة تعاقب عليها اللجنة رغم أنه من

الناحية الدستورية، تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المطابقة لها تعد من مهام التشريع<sup>(2)</sup>.

وإذا كانت هناك من السلطات الإدارية المستقلة هي من تتولى السلطة التنظيمية في مجالها كما هو الحال مع مجلس النقد والقرض، فإن لجنة الإشراف على التأمينات لا تتمتع بهذه الصلاحية، وإنما تكتفي بالإقتراح على وزير المالية لتعديل التشريع والتنظيم المعمول به<sup>(3)</sup>، هذا الأخير هو الذي يحوز السلطة التنظيمية، وبالتالي فإنه يمكن أن يقرر بعض الأفعال التي تشكل مخالفات تستوجب العقاب.

وقد تم تبرير تقرير المخالفات من طرف السلطة التنظيمية في المجال المالي ومنها قطاع التأمينات بالتعقيد والسرعة التي يتميز بها فلا يمكن أن تستوعب النصوص التشريعية كل المخالفات التقنية البحتة لقطاع التأمينات باعتباره قطاعا ماليا دقيقا وإلا فسوف تقع في فخ التضخم التشريعي، هذا الذي كان أحد أسباب العزوف عن القانون الجنائي في المجال الاقتصادي، كما يرى الفقه أن المخالفات الإدارية في غالبها تأخذ وصف المخالفات في تصنيف الجرائم جزائيا<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup>-C.Const, n° 88- 248 DC du 17 Janvier 1989, Cons n° 37 , Op.cit.

<sup>(2)</sup> - المادة 122، البند 07 من دستور 1996، مرجع سابق.

<sup>(3)</sup> - انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-113، مرجع سابق.

<sup>(4)</sup> - TEITGEN COLLY Catherine, « Sanction administratives et autorités administratives indépendantes» LPA, n°08, 1990, p25.

## ثانيا: شرعية العقوبات

مقتضى مبدأ شرعية الجزاء الإداري أن هناك سلطة مشرعة تقرره وأخرى تطبقه على الوقائع المخالفة للقانون، وإن كان مؤدى ذلك الاختصاص الاستثنائي للمشرع، إلا أن هناك من الاعتبارات ما يقتضي أن يكون لهذه الأخيرة دور لا يقتصر على تطبيقه، وإنما يتجاوز إلى مشاركة المشرع في إنشائه (1).

ولقد بات هذا الاختصاص مقبولا طالما أن الجزاءات التي تقررها الأنظمة ليست سالبة للحرية (2)، فمبدأ شرعية العقوبة مرتبط بشرعية المخالفة، وطالما تلعب لجنة الإشراف على التأمينات دور في تحديد المخالفات فإن ذلك يستوجب أن يكون لها دور في تحديد الجزاءات المقررة لها.

إذ تمنح المادة 241 من الأمر رقم 95-07 متعلق بالتأمينات معدل ومتمم، سلطة توقيع مجموعة من العقوبات دون تحديد للمخالفات التي تقابلها، فاللجنة تتمتع بحرية اختيار أي عقوبة لتطبيقها على أي مخالفة دون وجود أي معيار واضح، ما عدا بالنسبة للعقوبات المالية حيث حددت المخالفات التي تستوجب توقيع غرامات مالية بمعنى أن لكل مخالفة غرامة تقابلها، كما لم يبين متى توقع إحدى هذه العقوبات بصفة منفردة أو تجمع مع أكثر من عقوبة، وعلى العكس من ذلك نجد أن جزاء سحب الاعتماد الذي يوقعه الوزير المكلف بالمالية يكون لأسباب حددت على سبيل الحصر (3) وذلك لخطورته الشديدة.

و بذلك نجد أن مبدأ الشرعية الذي يطبق بمفهومه الضيق أمام القاضي الجزائي، يتحلى بالمطاطية اللازمة أمام لجنة الإشراف على التأمينات، بما يتناسب مع مرونة وظيفة الضبط التي كلفت بها.

(1) - LUCHAIRE(F), " La Protection constitutionnelle des droit et des libertés", Economica, Paris, 1987 pp398, 399.

(2)- MODERNE (F), Sanctions administratives et justice constitutionnelle....., Op.cit, p 221.

(3) - أنظر المادة 220 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.

## الفرع الثاني

### مبدأ شخصية العقوبة

مبدأ شخصية العقوبة لا يعني مجرد إنزال الجزاء على شخص مرتكب الجريمة أو المخالفة بل لا بد أن يحدد النص المجرّم الشخص الذي يكون محلاً للعقاب تحديداً نافياً للجهالة، وعليه فخلو النص من تحديد ذلك الشخص يشكل خرقاً لمبدأ شخصية العقوبة<sup>(1)</sup>.

ونظراً لأهميته فهو مبدأ مكرس دستورياً<sup>(2)</sup>، يعمل به القاضي الجزائي في تحديد المسؤولية الجنائية عن الفعل المجرّم، فلا يعاقب إلا الشخص المسؤول عن المخالفة المرتكبة، بقي أن نتساءل عن موقع هذا المبدأ أمام لجنة الإشراف على التأمينات في ممارستها لسلطتها القمعية.

بتفحص أحكام الأمر رقم 95-07 معدل ومتمم، نجد أن العقوبات الواردة فيه تطبق على شركات التأمين وإعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية، ويضاف إليهم وسطاء التأمين وهم الوكلاء العامون للتأمين وسماسة التأمين.

ولما كانت طبيعة النشاط الإقتصادي تقتضي وجود نوعين من الأشخاص طبيعية ومعنوية، فإن قانون الضبط أقر مسؤولية كلا الشخصين على غرار ما هو معمول به في القانون الجنائي، ويتجسد ذلك من خلال توقيع العقوبات على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وشركات السمسرة كأشخاص معنويين، وتوقيع عقوبات تخص مسيري هذه المؤسسات كأشخاص طبيعيين.

### أولاً- مسؤولية الشخص الطبيعي:

لا تتثير مسؤولية الشخص الطبيعي أي جدال فهي ثابتة، حيث يكون الشخص الطبيعي مسؤولاً عن الفعل الذي اقترفه، إلا أننا يجب أن نفرق بين الخطأ الذي يرتكبه الشخص الطبيعي بمناسبة إدارته للشخص

(1) - غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، د س ن، ص 64.

(2) - المادة 142 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، مرجع سابق.

المعنوي، في هذه الحالة لا يكون الشخص الطبيعي مسؤولاً إلا إذا تعدى حدود اختصاصاته، غير ذلك بمعنى إذا تصرف بموافقة مجلس الإدارة فإن مسؤولية الشخص المعنوي هي التي تكون ثابتة<sup>(3)</sup> و لا تظهر صفة الأشخاص الطبيعيين في مجال التأمين كمسيرين فقط، وإنما قد يمارسون نوع معين من نشاطات التأمين لحسابهم:

#### - مسيرو شركات التأمين:

تتقرر مسؤولية الأشخاص الطبيعيين المسيرين في حالة ارتكاب خطأ جسيم يؤدي إلى سحب اعتماد الشركة أو حلها حيث يسقط حقهم في إدارة أي شركة من شركات التأمين و/أو إعادة التأمين أو تقديم عمليات تأمينية للجمهور<sup>(1)</sup>.

يتم ارتكاب الخطأ بخرق الإلتزامات الوظيفية ودون إقرار من الشخص المعنوي، ومفهوم المسير يشمل رئيس الشركة وكل الأشخاص الموظفين الذين يتدخلون في التسيير ويرتبون إلتزامات في حق الشركة أو فرعها بالنسبة لفرع شركات التأمين الأجنبية في الجزائر.

إلا أن صياغة نص المادة 241 من القانون المتعلق بالتأمينات يفهم منها أن العقوبات الواردة فيها موجهة ضد الشركات كأشخاص معنوية " العقوبات المطبقة على شركات التأمين وإعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية... "، رغم أن عقوبة الوقف لمسير تمسه شخصياً.

وبالعودة إلى المشرع الفرنسي نجده أكثر دقة، حيث أن العقوبات الموقعة من طرف سلطة رقابة التأمينات بحسب نص المادة 310-18 و 310-18-1 من قانون التأمينات الفرنسي تكون موجهة ضد المؤسسات أو مسيرها.

وقد سبق لمحكمة النقض الفرنسية أن أكدت صحة قرار محكمة الاستئناف بشأن العقوبة المالية في حق المدير العام لشركة les beaux sites، نتيجة خرقه لنظام يتعلق بالالتزام بإعلام الجمهور، والتي وقعتها ضده لجنة عمليات البورصة COB، حيث قدم طعنه على أساس عدم قابلية هذا النظام للتطبيق على

(3) - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة.....، مرجع سابق، ص79.

(1) - أنظر المادة 242 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.

مسيرى الشركات، إلا أن محكمة النقض رفضت هذه الحجة على أساس أن مصطلح "الشخص" المحدد في النظام يعني الشخص المعنوي كما يعني المسيرين له<sup>(2)</sup>.

#### – الأشخاص الطبيعيين وسطاء التأمين:

يمكن أن يكون وسطاء التأمين أشخاص طبيعيين فالوكيل العام للتأمين لا يمكن إلا أن يكون شخص طبيعي، كذلك سمسار التأمين قد يكون شخص طبيعي، وفي هذه الحالة تقرر المسؤولية المباشرة لهؤلاء الأشخاص الطبيعيين في حالة إخلالهم بالالتزامات التي تقع على عاتقهم<sup>(1)</sup> استناداً إلى مبدأ الشخصية.

#### ثانياً- مسؤولية الشخص المعنوي:

أثارت مسؤولية الشخص المعنوي حرجاً في الفقه الجنائي، إذ تباينت الآراء حول ذلك على أساس أنه مجرد كيان معنوي لا يملك إرادة وبذلك لا يمكن أن ينسب إليه الخطأ، وحتى في حالة ما إذا نسب إليه الخطأ فهو لا يتصرف بنفسه وإنما عن طريق ممثله فلا يمكن أن تتخذ في مواجهته الجزاءات السالبة للحرية<sup>(2)</sup>.

و لكن المشرع الفرنسي حسم هذا الخلاف وأقر مسؤولية الشخص المعنوي، كما أكد المجلس الدستوري الفرنسي أنه لا يوجد مبدأ دستوري يحول دون أن يتخذ في مواجهة الشخص المعنوي جزاء الغرامة، أما المشرع الجزائري فإنه لم يقر بالمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي بصورة واضحة إلا سنة 2004<sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup>- SFAKIANAKI Iphigénie, « La C.E.D.H.l'égalité des arme dans le cadre des sanctions en manquement aux règlements de la C.O.B » www.cde.u-strasbg.fr.

<sup>(1)</sup>– أنظر المادة 247 مكرر من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.

<sup>(2)</sup>– بشوش عائشة، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص43 وما يليها.

<sup>(3)</sup>– أنظر المادة 51 مكرر من القانون رقم 04-15 مؤرخ في 10 نوفمبر 2004، يعدل ويتمم أمر رقم 66-155 مؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 71 مؤرخ في 10 نوفمبر 2004.

إلا إن الطبيعة القانونية للشخص المخالف لا يمكن أن تمثل عقبة أمام خضوعه للجزاء الإداري فحتى الأسس التي اعتمد عليها منكره مسؤولية الشخص المعنوي جنائيا لا تجد محلها في نطاق المسؤولية المستوجبة لتوقيع الجزاءات الإدارية، لأنه من جهة الجزاءات الإدارية تتناسب مع طبيعة الشخص المعنوي كالغرامة وسحب الإعتماد ومن جهة أخرى لا يوجد منها ما يتنافى وطبيعة الشخص المعنوي كالجزاءات السالبة للحرية<sup>(4)</sup>.

وبذلك فإن شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وشركات السمسرة مسؤولة كأشخاص معنوية عن المخالفات التي يرتكبها ممثلوها القانونيين والمسيرين أو حتى مستخدميها في إطار الاختصاصات المعهودة إليهم بموافقة مجلس الإدارة أمام لجنة الإشراف على التأمينات، فتكون شركات التأمين مسؤولة مدنيا عن الضرر المترتب عن خطأ أحد وكلاءها والذين يعدون مستخدمين لديها على أساس المسؤولية عن عمل التابع حسب مفهوم المادة 136 من القانون المدني<sup>(1)</sup>.

وقد أكدت محكمة النقض الفرنسية على احترام مبدأ شخصية العقوبة وذلك في القرار الصادر عنها بتاريخ 15 جوان 1999 بشأن العقوبات التي فرضتها لجنة عمليات البورصة " COB " على مجموعة من الشركات بعدما ارتكبت الشركة الأصل مخالفة وقبل توقيع العقوبة انقسمت الشركة إلى 7 شركات، فألغت محكمة باريس القرار المتضمن لهذه العقوبات على أساس أن الممارسة المخالفة للقوانين تم ارتكابها من طرف الشركة الأصلية التي تم حلها وليس من طرف الشركات المتفرقة عنها، وقد أكدت محكمة النقض على أن إلغاء العقوبة جاء بشكل صحيح، لأن مبدأ شخصية العقوبة يسمح بمعاقبة الشخص مرتكب المخالفة فقط في غياب الإستثناءات المنصوص عليها صراحة<sup>(2)</sup>، فالشخص المعنوي لا يسأل إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا.

### الفرع الثالث

<sup>(4)</sup> - DELMAS MARTY(M) et TEITGEN –COLLY(C), Punir sans juger?.....0p.cit, p 73

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة 267 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق.

<sup>(2)</sup> -GUTOMAR Mattias et COLLIN Pierre, " condition d'application des principes de la personnalité des peines aux sanctions prononcées par le conseil des marchés financiers, " AJDA, 2000, p 997.

### مبدأ التناسب

مبدأ التناسب هو مبدأ عقابي يطبق في المواد الجزائية، مفاده أن تلتزم الهيئة المعنية بتوقيع الجزاء باختيار الجزاء المناسب والضروري لمواجهة التقصير المرتكب، بمعنى تحقيق التوازن بعدم الإفراط في توقيع عقوبة لا تتلاءم مع طبيعة التجاوزات المرتكبة، وعدم التساهل مع جسامة هذه المخالفات ويقتضي ذلك مراعاة حجم المخالفة المرتكبة، والنتيجة التي تؤدي إليها.

وبشأن العقوبات التي تطبقها الهيئات الإدارية المستقلة تحديداً، فإن إعماله كان من طرف المجلس الدستوري الفرنسي بمناسبة قراره رقم 88-248 المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري، وكذلك قراره رقم 89-260 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، حيث قضى في القرار الأول أن مبدأ ضرورة العقوبات من بين المبادئ الواجب احترامها عند توقيع العقوبات الإدارية، كما أضاف بشأن العقوبات التي توقعها لجنة عمليات البورصة أنها تكون بالقياس مع المخالفات المرتكبة والمكاسب التي تنتج عن هذه المخالفات<sup>(1)</sup>.

أما في الجزائر فهناك غياب في تكريس صريح لمبدأ التناسب أمام لجنة الإشراف على التأمينات إذ اكتفى المشرع بذكر العقوبات دون تحديد للمخالفات التي تقابلها أو حتى ذكر معيار محدد يتم الاعتماد عليه لتحديد العقوبة المناسبة باستثناء العقوبات المالية حيث تنطوي على احترام مبدأ التناسب، وعلى عكس ذلك نجد أن المشرع الفرنسي قد أخضع العقوبات التي توقعها سلطة الرقابة على التأمينات (ACAM) إلى مبدأ التناسب صراحة من خلال نص المادة L310-18<sup>(2)</sup>.

ولكن هذا لا يعني استبعاد المبدأ أمام اللجنة فيما يخص العقوبات الأخرى فمن خلال الإطلاع على أحكام القانون المتعلق بالتأمينات نجد أن هناك تكريس ضمني له ويتطلب إعمال مبدأ التناسب الالتزام بالمعقولية في توقيع الجزاء (أولاً) وعدم الجمع بين العقوبات (ثانياً).

أولاً- الالتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات:

<sup>(1)</sup> - Voir C.Const n° 88- 248 DC du 17 Janvier 1989, Cons n° 35 et C.Const n°89-260 DC du 29 Juillet 1989, Cons n°22, Op.cit.

<sup>(2)</sup> - Art. L 310-18 du code des assurances Français dispose que l'autorité peut prononcer l'un ou plusieurs des sanctions disciplinaire en fonction de la gravité du manquement.



عندما تقوم لجنة الإشراف على التأمينات باختيار الجزاء للمخالفة المرتكبة، بعد معاينة وجودها عليها أن تأخذ في الحسبان مدى خطورة الفعل على المصالح الفردية أو الإدارية وما حققه المخالف من منفعة نتيجة الفعل، وكذلك مقدار ما يناله المخالف في ضوء ذلك من حقوق وحرريات أساسية، وقد حاول المشرع تحقيق هذا الهدف من خلال وضع حد أقصى للعقوبات وتكريس عقوبات تكميلية.

### 1- وضع حد أقصى للعقوبة:

إذا كانت لجنة الإشراف على التأمينات لها الحرية في تقدير العقوبة الملائمة للمخالفة، فإن هذه الحرية لا تكون مطلقة، حيث تكون هذه العقوبات محددة بالحد الأقصى الذي لا يمكن تجاوزه، شأنها في ذلك شأن القاضي الجزائي، وتتوزع العقوبات التي توقعها اللجنة بين عقوبات مالية، وعقوبات غير مالية. بالنسبة للعقوبات المالية نجد أن المشرع قد احترم بشأنها مبدأ التناسب بصفة تامة، حيث حدد قيمة الغرامات بالنظر إلى درجة المخالفة التي ترتكبا شركات التأمين /أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية، معتمدا على:

- تحديد مبلغ الغرامة بطريقة مباشرة .

- وضع حد أقصى للغرامة: وذلك في حالة الأخذ بمعيار رقم الأعمال و مبلغ الصفقة ، فتحدد العقوبة مقرر في النص القانوني<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة للعقوبات غير المالية فهي متراوحة بين الإنذار والوقف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين متصرف أو بدونه، وهنا تختار اللجنة العقوبة بحسب الفعل المقترف، إلا أن الفرق بين العقوبتين واضح، ولا بد أن كل منهما تتناسب مع درجة معينة من المخالفات وتحظى اللجنة بالسلطة التقديرية في ذلك.

### 2- العقوبة التكميلية:

هي تلك التي لا يجوز الحكم بها مستقلة عن عقوبة أصلية، عدا الحالات المنصوص عليه صراحة في القانون، وهي إما إجبارية أو اختيارية. وعلى غرار تكريسها أمام القاضي الجزائي<sup>(2)</sup>، نجد أن المشرع

<sup>(1)</sup>- ZOUAIMIA Rachid, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », Op.cit, p 97.

قد أقرها لصالح هيئات الضبط المستقلة بما يحقق الغاية الردعية للعقوبة التأديبية، فلجنة الإشراف على التأمينات تتمتع بحرية تقدير خطورة المخالفة وفق ضوابط ومعايير ذاتية تتوصل من خلالها إلى فرض عقوبة تأديبية قد تكون أصلية فقط، وقد تتبعها بعقوبة تكميلية، بحسب خطورة المخالفة<sup>(3)</sup>، يتجسد ذلك في حالة تعيين متصرف مؤقت، إذ تقررها اللجنة كعقوبة تكميلية لعقوبة أصلية هي الإيقاف المؤقت لوحد أو أكثر من المسيرين أو لا تحكم بها أصلاً. وكذلك نجد اللجنة المصرفية<sup>(1)</sup> ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة<sup>(2)</sup> لهما نفس الإمكانية بشأن العقوبات المالية، إذ يمكن استعمالها كعقوبة أصلية أو كعقوبة تكميلية بحسب الظروف.

أما مجلس المنافسة فيمكن له أن يأمر بالإضافة إلى العقوبات المالية بنشر القرار أو مستخرجا منه أو توزيعه أو تعليقه<sup>(3)</sup>.

### ثانياً- عدم الجمع بين العقوبات:

أدى عدم تقسيم المخالفات والعقوبات في قانون الضبط الاقتصادي إلى انصهارها في نموذج واحد وفي ظل وجود سلطة إدارية مستقلة ذات اختصاص أفقي تتمتع بصلاحيات التدخل في كل القطاعات الاقتصادية إلى جانب سلطات ضبط قطاعية تتولى كل منها الضبط العمودي لقطاعها، فإننا نتصور أنه قد يكون الفعل الواحد في قطاع التأمينات محل عقوبة مزدوجة بين المجلس المنافسة ولجنة الإشراف على التأمينات، كما قد تطرح مسألة احتفاظ القاضي الجزائي باختصاصه إلى جانب السلطة القمعية للجنة

(2) - المادة 4 من قانون العقوبات، مرجع سابق.

(3) - موكدة عبد الكريم، «مبدأ التناسب ضماناً أمام السلطة التنفيذية للهيئات الإدارية المستقلة»، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص 318

(1) - المادة 114 من الأمر رقم 03-11، معدل ومتمم، مرجع سابق.

(2) - المادة 54 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، معدل ومتمم، مرجع سابق.

(3) - المادة 45 من أمر رقم 03-03 معدل ومتمم، مرجع سابق. انظر المرسوم التنفيذي رقم 11-242 مؤرخ في 10 جويلية 2011 يتضمن إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة و يحدد مضمونها وكيفيات إعدادها، ج ر عدد 39 مؤرخ في 13 جويلية 2011.

الإشراف على التأمينات احتمال التعرض لعقوبتين بشأن نفس الفعل وهو ما يشكل مساساً بمبدأ التناسب فإلى أي مدى تم تكريس هذا المبدأ أمام اللجنة؟.

### 1- عدم الجمع بين العقوبات التي توقعها اللجنة ومجلس المنافسة:

يتولى مجلس المنافسة صاحب الاختصاص العام مهمة المراقبة الأفقية على كافة الأعوان الاقتصاديين من خلال السهر على احترام قواعد المنافسة<sup>(4)</sup> ، وبذلك فإنه يمتلك صلاحية التدخل لقمع كل الممارسات المنافية للمنافسة وفي كل القطاعات الاقتصادية بما فيها قطاع التأمين، هذا الأخير الذي يعد من صميم اختصاص لجنة الإشراف على التأمينات والتي تسهر بدورها على احترام كل الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين ، إذ تنص المادة 39 من أمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة على أنه "عندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة حول ممارسة تتعلق بقطاع نشاط لا يكون تحت مراقبة سلطة ضبط فإن المجلس يرسل نسخة من الملف إلى السلطة المعنية لإبداء الرأي في مدة أقصاها 30 يوم. يقوم مجلس المنافسة في إطار مهامه بتوطيد علاقات التعاون والتشاور وتبادل المعلومات مع سلطات الضبط".

إن هذا النص لا يؤطر بصفة كافية علاقة مجلس المنافسة بلجنة الإشراف على التأمينات، إذ أن مجرد إخطار اللجنة وإرسال الملف لها لإبداء الرأي، لا يلزم اللجنة بموقف معين في حالة ما إذا عاقب مجلس المنافسة عون اقتصادي في قطاع التأمين لارتكابه ممارسات منافية للمنافسة كأن تلتزم بعدم معاقبته بشأن نفس الفعل، وهذا ما أكدته المادة 248 مكرر 01 من القانون رقم 06-04 المعدل والمتمم لقانون التأمينات، حيث أعطت للجنة صلاحية توقيع عقوبة مالية على الأعوان الاقتصاديين الذين يخالفون الأحكام القانونية المتعلقة بالمنافسة بغرامة لا تتجاوز 10% من مبلغ الصنفه وذلك بغض النظر عن العقوبات التي يمكن أن يتعرض لها، وبالعودة إلى المادة 56 من الأمر المتعلق بالمنافسة، نجد أن عقوبة الممارسات المنافية للمنافسة هي محددة وهو ما يعني تكريس ازدواجية العقوبة، رغم أن ذلك يدخل ضمن الاختصاص الأصيل لمجلس المنافسة.

(4) - ناصري نبيل، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 06/95 و الأمر رقم 03/03 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال ، جامعة تيزي وزو، 2004، ص 11.

لذلك نرى أنه الأجدر ترك هذه المخالفات كاختصاص استثنائي لمجلس المنافسة، باعتباره الأكثر تخصصا وصاحب الخبرة في تقدير هذا النوع من المخالفات، وتكريسا أيضا لمبدأ التناسب.

على العكس من ذلك نجد المشرع الفرنسي قد تبنى موقفا صريحا في قانون 10 فيفري 2000 المتعلق بتطوير وترقية المرفق العام للغاز، حيث نص على أنه: "إذا كانت المخالفة محل عقوبة مالية بالنظر إلى تشريع آخر فإن العقوبة المالية التي ستوقعها اللجنة محددة، بحيث لا يمكن أن تتعدى المبلغ الأقصى لإحدى العقوبتين"<sup>(1)</sup>. كما تقوم سلطة رقابة التأمينات الفرنسية بموجب المادة L310-23 من قانون التأمينات الفرنسي في حالة اكتشافها لممارسات منافية للمنافسة بمفهوم المواد 7 و 8 من الأمر رقم 86-1243 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة بإبلاغ الوزير المكلف بالاقتصاد والمالية.

## 2- عدم الجمع بين العقوبات الإدارية والعقوبات الجزائية:

أدت ظاهرة إزالة التجريم في قطاع التأمين إلى ضرورة تدخل القاضي الجزائري في كل مرة تكون فيها العقوبة ذات طابع يخرج من اختصاص اللجنة كالعقوبة السالبة للحرية، وذلك بعد التدخل السريع لها وهذا يعود إلى اختلاف مفهوم المصلحة لدى كل منهما، فالعقوبة الجزائية تهدف إلى حماية المصالح التي يتولى القانون الجنائي حمايتها، فيما ينحصر مفهوم المصلحة في العقوبة الإدارية في حماية المصالح المهنية الخاصة<sup>(1)</sup>.

وبذلك فإن الجمع بين العقوبات الإدارية التي توقعها السلطات الإدارية المستقلة والقاضي الجزائري لا يعد إخلالا بمبدأ عدم الجمع بين العقوبات لأن كل منهما تنتمي إلى نظام قانوني مغاير تماما للآخر، بل إنهما تكملان بعضهما لتحقيق الغاية الردعية، فأحدهما إدارية والأخرى جنائية<sup>(2)</sup>.

وبالعودة إلى قانون التأمينات نجد المادة 212 تنص في فقرتها الأخيرة على: "ترسل لجنة الإشراف على التأمينات المحاضر إلى وكيل الجمهورية إذا كانت طبيعة الوقائع الواردة فيها تبرر المتابعة الجزائية".

(1) - PRALUS-DUPUY Joëlle, Op.cit, pp 564, 565.

(1) - محمد باهي أبو بونس، مرجع سابق، ص 98.

(2) - خن لمين، النظام القانوني للعقوبات التأديبية المطبقة على الأعوان الاقتصاديين...، مرجع سابق، ص 83.

إن هذا النص لا يعطي لنا معنى صريحا لنية المشرع الجزائري، فهل تكتفي اللجنة بتحويل الملف إلى النيابة العامة مباشرة حال عثورها على مخالفات تتخذ وصفا جزائيا، أم أنها توقع العقوبات الإدارية التي تدخل في اختصاصها، ومن ثم تقوم بتحويل الملف إلى النيابة العامة لتوقع هي الأخرى الجزاءات التي تدخل في اختصاصها على نفس الفعل. ولا يوجد في النص ما يمنع اللجنة من توقيع عقوباتها بشأن هذه الأفعال المجرمة جزائيا، أي الجمع بين العقوبات.

إن المشرع الفرنسي كان أكثر وضوحا بشأن سلطة مراقبة التأمينات، حيث يمكن الجمع بين العقوبات

التي توقعها سلطة رقابة التأمينات والنائب العام المختص بحسب المادة L310-23<sup>(1)</sup> من قانون التأمينات. ويجد هذا الاتجاه مصدره في أول موقف للمجلس الدستوري الفرنسي بشأن قراره رقم 89-260 المتعلق بلجنة عمليات البورصة، حيث أكد أن الجمع بين العقوبات هو مبدأ ذو قيمة تشريعية، لا يمكن إعماله في حالة الجمع بين العقوبات الجزائية والإدارية إلا بنص القانون، فيمكن تطبيق إجراء مزدوج يؤدي إلى الجمع بين العقوبات التي توقعها اللجنة والقاضي بشرط أن يكون المبلغ الإجمالي للعقوبة المحتمل توقيعها لا يجب أن يتعدى المبلغ الأقصى لأحدهما، ويرجع الأمر إلى السلطة الإدارية والسلطات القضائية المختصة لضمان احترام هذا الشرط<sup>(2)</sup>.

إن هذا التمييز بين العقوبات الإدارية والعقوبات الجزائية على أساس أن الأولى تدخل في مجال الضبط لحماية السوق وتعاقب الشخص بصفته عون في السوق، أما الثانية فتهدف لحماية مصلحة جوهرية في النظام العام وتعاقب الشخص بصفته مرتكب أفعال مجرمة، أدى إلى جعل هذه العقوبات محل تنافس

<sup>(1)</sup>- Art .L310-22 de code des assurances Français dispose que " lorsque l'autorité de contrôle des assurances relève des faits de nature à justifier des poursuites pénales, elle transmet le dossier avec un avis motivé au procureur de la république territorialement compétent, sans préjudice des sanctions qu'elle peut prononcer en application de l'article L.310-18 ou de l'article L. 310-18".

<sup>(2)</sup>- GENEVOIS (B), " Le conseil constitutionnel et l'extension des pouvoir de la COB ", RFDA, n° 4 1989, p 671.

لقمع الفعل المخالف، ما ينتج عنه إعياء للعون الاقتصادي فقد يجد نفسه محل لعقوبتين ماليتين إحداهما من السلطة الإدارية المستقلة والأخرى من القاضي الجزائي بصدد نفس السلوك، رغم أن غايتها واحدة وهي قمع المخالفات.

هذا ما دفع المجلس الدستوري الفرنسي إلى العودة في موقفه وتبني حل آخر يقضي بأن العقوبة الإدارية ذات الطبيعة المالية لا يمكن أن تجمع مع العقوبة الجزائية المالية<sup>(3)</sup>، مكرسا بذلك مبدأ عدم الجمع بين العقوبات على حساب المبدأ الذي يقضي باستقلالية القمع القضائي عن القمع الإداري، ولكن ذلك مقتصرًا على العقوبات المالية بما يعني إمكانية تدخل القاضي الجزائي بالنسبة للعقوبات غير المالية لاسيما إذا كانت المخالفة على قدر كبير من الخطورة، وهي في ذلك تخضع للسلطة التقديرية لكل من القاضي وسلطات الضبط المستقلة، إن هذا الحل الأخير الذي تبناه المجلس الدستوري الفرنسي يؤدي إلى فعالية أكبر في حماية السوق فهو من جهة يؤدي إلى التكامل في الوسائل المختلفة لكل من القمع الجزائي والقمع الإداري، بدل تنافسها في قمع الفعل المخالف، ومن جهة أخرى حماية مصالح الأعوان الاقتصاديين بتكريس أحد أهم الضمانات وهو مبدأ التناسب ما يحقق التوازن المطلوب في السوق.

والحل أمام لجنة الإشراف على التأمينات يكمن فيما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي، إذ لا توقع اللجنة العقوبة المالية إلا إذا كانت المخالفة لا تعد فعلا جرميا<sup>(1)</sup> أما إذا كانت العكس فتقوم بتحويل الملف مباشرة إلى السلطة القضائية المختصة.

## الفرع الرابع

### مبدأ عدم الرجعية

يقتضي منا الأمر تحديد مضمون هذا المبدأ، و الاستثناءات الواردة عليه.

<sup>(3)</sup>- Aucune peine d'amende ne peut donc plus être prononcée à l'égard de piccioto même dont le comportement n'est pas suffisamment grave pour justifier un emprisonnement assorti du sursis in DOCOULOU- Favard (C), " en application de la loi du 09 Aout 1989, deux sentences pour une seule infraction d'initié" TGI, Paris, 1<sup>ère</sup> chambre. Corr. du 03 décembre 1993?, PICCIOTO, LPA, n°08, 1994.

<sup>(1)</sup> -C. Const, n°96-378 DC, du 23 Juillet 1996, cons n°15, concernant l'article L 36-11 de la loi n°96-659, du 26 juillet 1996, portant réglementation des télécommunications "une sanction administrative de nature pécuniaire ne peut se cumuler avec une sanction pénale", cité par PRALUS DUPUY(J), Op.cit, pp564, 565.

## أولاً: مضمون المبدأ

مؤدى هذا المبدأ هو ألا يطبق الجزاء على ما اكتمل من وقائع قبل إعمال النص، بما يشكل ضماناً للشخص حتى لا يفاجئ باتخاذ جزاء في مواجهته عن فعل كان مشروع قبل ذلك، وفي نفس الوقت يعد تطبيقاً لمبدأ الشرعية الذي يستوجب ألا يعاقب الشخص على سلوك لم يكن مجرماً وقت ارتكابه<sup>(2)</sup>، ويعتبر مبدأ عدم الرجعية من أهم الضمانات المكرسة، إذ نجده بنص الدستور<sup>(3)</sup>.

وكذلك القوانين العادية حيث ينص عليه كل من القانون المدني<sup>(1)</sup>، وقانون العقوبات، فنصت المادة الثانية من قانون العقوبات على أنه "لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة". ولما كان من أحد أهم الضمانات المرتبطة بالجزاء الردعي، فإن ذلك يقتضي إعماله بشأن الجزاء الإداري كما أن خصائص الجزاء الإداري تتوافق مع مبدأ عدم الرجعية، فهو:

- من الناحية الشكلية؛ قرار إداري يخضع لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية.
- من الناحية الموضوعية؛ جزاء إداري وتأديبي يستند على المبدأ الدستوري الذي يقضي بعدم رجعية القوانين العقابية.

ولأهميته عملت مختلف التشريعات على تكريسه، فكل من المشرعين الإيطالي والألماني نصا على هذا المبدأ بشأن الجزاءات الإدارية، فالقانون الإيطالي رقم 689 سنة 1981 نص في مادته الأولى على أنه لا يجوز تطبيق جزاء إداري لم ينص عليه قانون واجب النفاذ قبل ارتكاب المخالفة، أما المادة الثالثة من القانون الألماني فقد نصت على أنه لا يمكن اتخاذ جزاء إداري إلا بناء على قانون نافذ قبل ارتكاب المخالفة<sup>(2)</sup>.

(2) - محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص73.

(3) - المادة 146 من دستور 1996، مرجع سابق.

(1) - المادة 02 من القانون المدني، مرجع سابق.

(2) - غنام محمد غنام، مرجع سابق، ص348.

وقد أرساه المجلس الدستوري الفرنسي في قراره بشأن العقوبات الضريبية، حيث جاء فيه أن مبدأ الرجعية لا يقتصر فحسب على العقوبات التي تطبق عن طريق القضاء الجنائي وإنما يمتد تطبيقه لزوماً على كل جزاء ذي طبيعة رادعة حتى لو أسند المشرع مهمة اتخاذه إلى جهة غير قضائية<sup>(3)</sup>. وبخصوص تطبيق هذا المبدأ في نطاق العقوبات التي توقعها هيئات الضبط المستقلة، فنجد أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أكد على القيمة الدستورية لمبدأ الرجعية من خلال قراره رقم 248-88 المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري « CSA » كما كرس استثناءات على المبدأ. أما بالنسبة للمشرع الجزائري، فإنه غيب هذا المبدأ على مستوى العقوبات التي توقعها لجنة الإشراف على التأمينات وهو ما أخذ عليه، لأن الهيئات الإدارية المستقلة يمكن تعديلها من حيث وظائفها بإنشاء

هيئات جديدة أو إلغاء هيئات قد وجدت، ويتوقف ذلك على مجرد إرادة منه إذا ما رأى انتفاء أسباب وجودها<sup>(1)</sup>.

ونجد التكريس الوحيد له بموجب الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة في المادة 72 منه، حيث ينص على أنه "يستمر التحقيق في القضايا المرفوعة أمام مجلس المنافسة ومجلس قضاء الجزائر قبل العمل بهذا الأمر طبقاً لأحكام الأمر رقم 06/95... والنصوص المتخذة لتطبيقه". وعليه فالأمر الجديد لا يسري على المخالفات التي ارتكبت في ظل الأمر القديم.

ثانياً: استثناءات المبدأ

محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق ص 74 C. Const, n°82- 155 du 30 décembre 1982, cité par: <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> - آيت وازو زينة، «دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة»، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات المستقلة، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص 350.



مبدأ عدم الرجعية ليس مطلقاً، وإنما ترد عليه استثناءات يمتد معها القانون الجديد إلى الماضي وذلك في حالتين، إذا كانت المخالفة قد جرت في ظل القانون القديم وامتدت بآثارها حتى نفاذ القانون الجديد والأخرى متى كان القانون الجديد أصلح للمتهم<sup>(2)</sup>.

### 1- رجعية القانون الجديد اعتداداً بطبيعة المخالفة:

هناك من المخالفات التي تبدأ في ظل قانون وتمتد لتستمر في ظل قانون آخر وهي ما يطلق عليها المخالفات الإدارية المتعاقبة، وبذلك يسري عليها القانون الجديد حتى لو انطوى الجزاء على شدة أكبر من سابقه لأن استمرار هذا السلوك بعد نفاذ القانون الجديد أضفى شرعية على سريانه بأثر رجعي<sup>(3)</sup>. وإن كان هناك من يعتبر ذلك مساساً بالمراكز القانونية المكتسبة، إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي قد استقر على أن التذرع بهذه الحجة يقتضي أن يكون المركز المدعى باكتسابه قد اكتسب بشكل صحيح يقره القانون، فلا يكون اكتسابه غير مشروع، فمثله كمثل الغش الذي يفسد كل شيء ويبطل ما بني عليه<sup>(4)</sup> ويشترط القضاء الفرنسي لإعمال هذا الاستثناء شرطين هما؛ أن تكون القواعد الموضوعية المتعلقة بالتكييف في القانون الجديد هي نفسها الموجودة في القانون القديم، وعدم تقادم الأفعال المرتكبة في ظل القانون القديم.

### 2- تطبيق الجزاء الإداري الأصلح للمخالف:

يشكل استثناءاً على مبدأ رجعية القوانين ما هو أصلح للمخالف سواء خفف عقاباً مقررراً أو ألغى فعلاً كان مجرماً وهذا الاستثناء حتمية يقتضيها صون الحرية العامة<sup>(1)</sup> وتم التأكيد عليه في القانون الجزائي.

<sup>(2)</sup> - محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 77.

<sup>(3)</sup> - مرجع نفسه.

<sup>(4)</sup> - FAVOREU (L), « Le droit constitutionnel jurisprudentiel », RDP, n°2, 1989, p 395.

<sup>(1)</sup> - محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 80.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي أن تطبيق الجزاء الإداري الأصح للمخالف لا يقتصر في سريانه على العقوبات التي يحكم بها القضاء الجنائي وإنما يسري بالنسبة للجزاءات الإدارية، إذ كرسه في مجال العقوبات الضريبية بمناسبة القرار الصادر عنه بتاريخ 05 أبريل 1996 في قضية HOUDMOND<sup>(2)</sup>. ويفترض سريان هذا الاستثناء على العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة، إلا أن المشرع قد أغفل مبدأ عدم الرجعية ككل والاستثناءات التي ترد عليه أمام لجنة الإشراف على التأمينات. كما نشير أنه لم ينص على مبدأ التقادم، حيث لم يحدد مدة تقادم المخالفات المرتكبة من طرف شركات التأمين و/أو إعادة التأمين، بينما نجده قد نص على هذا المبدأ بموجب المادة 44 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة إذ " لا يمكن أن ترفع إلى مجلس المنافسة الدعاوى التي تجاوزت مدتها ثلاث سنوات، إذا لم يحدث أي بحث أو معاينة أو عقوبة".

### المطلب الثاني

#### الضمانات القانونية الإجرائية

يشكل تكريس الضمانات الإجرائية إلى جانب الضمانات الموضوعية عاملاً مهماً لنجاح السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات، وذلك من أجل الحفاظ على تلك الحقوق المكفولة دستورياً للأشخاص محل العقوبة، ولكن إذا كانت القواعد القمعية الإجرائية الجنائية مجمعة في نظام موحد، فإن إجراءات القمع الإداري - ونقصد هنا الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة - مشتتة تستمد أحكامها من النصوص التشريعية والتنظيمية، وأحياناً من القضاء الدستوري والإداري متأثرة في ذلك بخاصية عدم التقنين في المواد الإدارية ولكن إجمالاً في مجموعة من المبادئ ضرورة لكي لا تتعسف لجنة الإشراف على التأمينات حال توقيعها عقوبات على الأعوان الإقتصاديين، وذلك بتكريس حقوق الدفاع (الفرع الأول) وضرورة تمتع اللجنة نفسها بخصائص تحقق هذه الغاية، وهي ضمان حيادها (الفرع الثاني) واستقلاليتها (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول

(2) - مرجع نفسه، ص 81.

### احترام حقوق الدفاع

يعتبر حق الدفاع من الحقوق المكفولة دستوريا، إذ تنص عليه المادة 151 من دستور 1996 "الحق في الدفاع معترف به" فهل يمكن تطبيق هذه القاعدة العامة أمام الهيئات الإدارية المستقلة؟.

الحقيقة أنه من الصعب القول بوجود نقله إلى المادة الإدارية لأنه جاء في الفصل الثاني المتعلق بالسلطة القضائية، وإذا قررنا الإستعارة عن هذا النص بالعودة إلى القانون المتعلق بالتأمينات، فإننا نجد فراغ غير مبرر لحقوق الدفاع التي ينبغي أن ترافق الإجراءات التأديبية التي توقعها لجنة الإشراف على التأمينات خصوصا إذا ما قارناه بالنص المتعلق بالمنافسة أو بورصة القيم المنقولة<sup>(1)</sup>.

في حين نجد هذا المبدأ في فرنسا واحد من المبادئ العامة للقانون والذي تلتزم به أي جهة خولها القانون اتخاذ جزاءات حتى لو لم يرد نص يفرض عليها احترامه، وما دامت السلطات الإدارية المستقلة تصدر قرارات إدارية تتطوي على جزاء يمثل اعتداء على حقوق الأشخاص ومراكزهم فإنها ملزمة بأن تضمن لصاحب الشأن حق مناقشة الوقائع المنسوبة إليه، والتي تمثل سببا للجزاء الذي يتخذ في مواجهته<sup>(2)</sup> وكان مجلس الدولة الفرنسي قد أكد ضرورة حق الدفاع لأول مرة بالنسبة للجزاءات الإدارية في قضية Dame Trompier-Gravier، وقام بإلغاء القرار لعدم مراعاة حق الدفاع<sup>(3)</sup>.

كما أثار مجلس الدولة الفرنسي حق الدفاع بشأن دعوى رفعها مجلس الأسواق المالية في قضية DIDIER، حيث اعتبر عقوبة الوقف المؤقت عن ممارسة مهنة يدخل ضمن مقتضيات المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (الحق في محاكمة عادلة) وكأن لها الطابع الجزائي<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> - ZOUAIMIA Rachid, « le statut juridique de la commission de supervision des assurances », Op.cit p37.

<sup>(2)</sup> - محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص173.

<sup>(3)</sup> - C.E du 5 Mai 1944, Dame veuve Trampier- Gravier, Rec. P133. 174.

<sup>(1)</sup> - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة...، مرجع سابق، ص96.

وفي قرار آخر حديث له سنة 2009، بشأن نفس الهيئة أكد أنها ثبتت في موضوع الإتهام وفق إجراءات المادة الجزائية، على الرغم من أن اللجنة (لجنة العقوبات التابعة لسلطة الأسواق المالية) ليست جهة قضائية إلا أنها تخضع للقواعد الأساسية التي تحترم حقوق الدفاع المنصوص عليها في المادة 06-01 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية<sup>(2)</sup>.

ويقتضي حق الدفاع تكريس مجموعة من المبادئ مستمدة في أصلها من القانون الجنائي تم النص على بعض منها في النصوص القانونية الخاصة بالهيئات الإدارية المستقلة وهو ما يجعلنا نأخذها محل مقارنة مع السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات، فيما نلاحظ أن هناك مبادئ أخرى لم تتم الإشارة إليها في كل النصوص المنظمة للسلطة القمعية لهذه الهيئات، إلا أنها تبقى ملزمة بها مثل مبدأ قرينة البراءة الذي يعتبر من المبادئ العامة للقانون و الذي تلتزم به اللجنة تلقائياً<sup>(3)</sup>.

فيما استبعد مبدأ علنية الجلسات، وذلك لعدم تناسبه مع طبيعة عمل هذه الهيئات ولكن ضمانا العلنية تسترجع حين الطعن في قراراتها بالإلغاء أمام القضاء<sup>(1)</sup>.

(2) - خن لمين، النظام القانوني للعقوبات التأديبية المطبقة على الأعوان الاقتصاديين...، مرجع سابق، ص94.

(3) - حيث أن قرينة البراءة تعد مبدأ دستوريا حسب نص المادة 45 من دستور 1996 والتي تقتضي أن كل شخص بريء حتى تتم إدانته أمام جهة قضائية نظامية مع احترام كل الضمانات التي يتطلبها القانون، إلا أن النصوص القانونية التي توّطر الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر لم تشر إليه، ورغم ذلك فهي مطالبة باحترامه ما دام يشكل ضمانا أساسية دستورية، وقد درج الإجتهد القضائي والهيئات الإدارية المستقلة في فرنسا على احترام هذا المبدأ، واعتبر القضاء الفرنسي انتفاء هذا المبدأ في الإجراءات وجها لإلغاء القرارات التي تصدر هذه الهيئات ضد المخالفين، حيث قامت محكمة استئناف باريس بإلغاء عقوبة مالية وقعتها لجنة عمليات البورصة لخروجها عن قرينة البراءة C.A de Paris du 15 janvier 1993، انظر عيساوي ع ز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة...، مرجع سابق، ص97.

(1) - مبدأ علنية الجلسات: هو مبدأ دستوري حسب نص المادة 144 من دستور 1996 في المادة الجزائية، إلا أنه استبعد أمام السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة، وهذا ما أكدته المادة 20 من النظام الداخلي للجنة المصرفية، حيث يتم العمل بسرية الجلسات وذلك تماشيا مع المصالح التي يقوم عليها القطاع المالي ومنها قطاع التأمينات من أجل ضمان سرية المعلومات والمستندات، وقد اعتبرت محكمة النقض الفرنسية عن غياب مبدأ علنية الجلسات أمام مجلس المنافسة لا يتعارض مع أحكام المادة 06 من الاتفاقية الأوروبية

## أولاً: مبدأ المواجهة

يعتبر مبدأ المواجهة أحد أهم مقتضيات الدفاع كونه ضمانة أساسية أمام الجهات القضائية حال توقيعها عقوبات ردعية، وهو نفس الدور الذي تؤديه لجنة الإشراف على التأمينات، إلا أنه وبالعودة إلى أحكام الأمر رقم 95-07 المعدل والمتمم لا نجد أي ذكر لهذه الضمانة، ويفتضي مبدأ المواجهة تكريس حق الإطلاع على الملف والاستعانة بمدافع .

## 1- حق الإطلاع على الملف:

ينبغي على أي هيئة فور مباشرة الإجراءات القمعية تمكين المعني م ن الإطلاع على ملفه قصد التعرف على الوقائع المنسوبة إليه والإطلاع على كافة الوثائق والمستندات التي تشكل أدلة ضده ومنحه مدة زمنية معقولة للرد على ما ورد به إذا اقتضى الحال ذلك<sup>(2)</sup> .

إلا أن المشرع لم يشر إلى هذه المكنة أمام لجنة الإشراف على التأمينات، واكتفى بالنص عليها في الحالة الخاصة بسحب الاعتماد والتي تقرر من طرف وزير المالي ة حسب نص المادة 221 من قانون التأمينات، وذلك عن طريق إعدار الشركة مسبقاً بواسطة رسالة مضمونة الوصول مع وصل للاستلام توضح فيها أوجه التقصير الثابتة ضد الشركة، كما تمكن الشركة المعنية من حق تقديم ملاحظات، إذ يطلب منها بموجب هذه الرسالة تقديم ملاحظات في أجل أقصاه شهر واحد (1) ابتداء من استلام الإعدار. بينما نجد المشرع الفرنسي قد قام بتكريس مبدأ المواجهة أمام سلطة ضبط التأمينات، حيث تلتزم بإعلام المعنيين بالوقائع المنسوبة إليهم من أجل سماعهم وإحضار ممثليهم بمقتضى الفقرة الخامسة لكل من المادتين L310-18 و L310-18-1 من قانون التأمينات الفرنسي.

إن هذه الوضعية المخلة بشرعية السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات تكاد تكون قاصرة عليها إذا ما قارناها بباقي السلطات الإدارية المستقلة التي اكتفى المشرع أمامها بالنص على الحق في تقديم

لحقوق الإنسانية ( CEDH ) مبررة موقفها بإمكانية تدارك جميع ضمانات المحاكمة العادلة عندما يتم عرض القرارات للرقابة القضائية، وهو نفس الطرح الذي تبناه مجلس الدولة الفرنسي، خن لمبن، النظام القانوني للعقوبات التأديبية المطبقة على الأعوان الاقتصاديين، مرجع سابق ص98.

(2) - محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص179.

ملاحظات على الأقل في النصوص المنظمة لها سواء بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة<sup>(1)</sup> سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية<sup>(2)</sup>، أو لجنة ضبط الكهرباء والغاز<sup>(3)</sup>. بينما تدارك المشرع الأمر أمام اللجنة المصرفية بموجب الأمر رقم 10-04<sup>(4)</sup>، حيث تنص المادة 11 منه "عندما تبت اللجنة المصرفية، فإنها تعلم الكيان المعني بالوقائع المنسوبة إليه عن طريق وثيقة غير قضائية أو بأي وسيلة أخرى ترسلها على ممثله الشرعي . كما تنهي إلى علم الممثل الشرعي للكيان المعني بإمكانية الإطلاع بمقر اللجنة على الوثائق التي تثبت المخالفات المعايينة..."، وهو نفس الأمر المكرس أمام مجلس المنافسة بصفة أكثر شمولاً حيث يضمن للأطراف حق الإطلاع على الملف والحصول على نسخة منه والاستفادة من مدة لا تتجاوز شهرين لتقديم الملاحظات<sup>(5)</sup>.

## 2- حق الاستعانة بمدافع:

هذا الإجراء هو الآخر و الذي يعد من مستلزمات حقوق الدفاع لم يشر إليه المشرع على مستوى السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات، بينما نجده مكرساً أمام باقي الهيئات الضابطة في القطاع المالي، سواء اللجنة المصرفية أو لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، حيث يمكن لكل شخص استدعته هذه الأخيرة الاستعانة بمستشار من اختياره وكذلك الحال أمام مجلس المنافسة.

(1) - المادة 56 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مرجع سابق.

(2) - المادة 01/37 من القانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48 مؤرخ في 06 أوت 2000.

(3) - المادة 01/35 من القانون رقم 02-01، مرجع سابق.

(4) - أمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010 يعدل ويتمم أمر رقم 03-11 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 50 مؤرخ في أول سبتمبر 2010.

(5) - انظر المادة 30 من الأمر رقم 03-03، مرجع سابق.

إن هذا الفراغ في تكريس حقوق الدفاع أمام لجنة الإشراف على التأمينات هو غير مبرر ويشكل اختلالاً في توازن المصالح، إذ تؤهل هذه الهيئة لتوقيع عقوبات ضد الأعوان الإقتصاديين ممتهني نشاط التأمين، ومن ثم يجد هؤلاء أنفسهم محرومين من ضمانات المحاكمة العادلة .

### ثانياً: تكريس حق الدفاع في مرحلة التحقيق

تعتبر سلطة إجراء التحقيق التي تمارسها اللجنة وسيلة لضمان احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية التي يخضع لها الأعوان الإقتصاديين، إذ لا محل للعقوبة المنصوص عليها قانوناً ما لم تثبت التحقيقات وجود ما يبررها<sup>(1)</sup>، وتتقاسم اللجنة مهمة التحقيق مع مفتشي تأمين محلفين وخاضعين لقانون أساسي<sup>(2)</sup>. إن تولي هؤلاء المفتشين لمهمة التحقيق بصفة مستقلة عن اللجنة يساهم في تحقيق مصداقية أكثر لهذه المرحلة، باعتبارهم مؤهلين وذوي اختصاص كما يساهم في حياد أعضاء اللجنة، إذ يعد الفصل بين وظيفة التحقيق والمحاكمة ضماناً إجرائية تحقق الحياد الموضوعي لأعضاء اللجنة حال ممارستهم الاختصاص القمعي بعيداً عن تراكمات الإجراءات السابقة<sup>(3)</sup>.

يؤهل هؤلاء المفتشين للتحقيق في أي وقت استناداً إلى الوثائق و/أو في عين المكان في جميع العمليات التابعة لنشاط التأمين، وقد كرست حقوق الدفاع ضمن هذه المرحلة، إذ يمكن للمخالف أو ممثله المفوض قانوناً أن يحضر أثناء إعداد محضر المخالفة والإدلاء بأي ملاحظة أو تحفظ يراه ضرورياً، غير أنه يجب على المخالف أو ممثله أن يوقع المحضر الذي يعتبر بمثابة الدليل إلى أن يثبت العكس، وهذا ما يشكل ضماناً هامة للأعوان الإقتصاديين المعنيين بالمخالفة.

## الفرع الثاني

(1) - خن لمين، النظام القانوني للعقوبات التأديبية المطبقة على الأعوان الإقتصاديين...، مرجع سابق ص 101.

(2) - انظر المادة 212 من الأمر رقم 95-07، مرجع سابق .

(3) - مهدي سوماية، سلطات الضبط المستقلة في مواجهة مبدأ الحياد، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة جيجل، 2012، ص 55.

## مبدأ الحياد

يشكل مبدأ الحياد ضماناً أساسية لتحقيق محاكمة نزيهة وشفافة، بتكريس العدالة ودون إعطاء أفضلية لأي كان، أمام أي جهة تتولى توقيع العقوبات<sup>(1)</sup>، وإذا ما كان حياد القاضي أمر مفروغ منه باعتباره مضموناً بمقتضى الدستور<sup>(2)</sup> والقانون<sup>(3)</sup>، فما هو الأمر بالنسبة لأعضاء لجنة الإشراف على التأمينات بصفة هذه الأخيرة هيئة إدارية وليست قضائية حال توقيعها عقوبات، خاصة وأن المشرع لم يكرسه بموجب الأمر رقم 95-07 المعدل والمتمم بصفة كلية، إلا أننا نجد المشرع وعلى مستوى سلطات ضبط مستقلة أخرى، قد نص على مبدأ الحياد بصفة صريحة كما في حالة لجنة ضبط الكهرباء والغاز<sup>(4)</sup>، ووكالتي الضبط في قطاع المحروقات<sup>(5)</sup>، ويرجع ذلك إلى الحساسية التي تتميز بها هذه القطاعات وثقلها على الاقتصاد الجزائري<sup>(6)</sup>.

ويتضمن مبدأ الحياد نظام التنافي *Incompatibilité* ونظام التنحي *Empêchement*. كما يعد تسبب العقوبات الموقعة من طرف اللجنة أمراً واجباً كما هو الحال بالنسبة للأحكام القضائية.

### أولاً: نظام التنافي

(1) – METTOUDI Robert, les fonction quasi-juridictionnelles de l'autorité de régulation des télécommunication, thèse pour le Doctorat en droit des sciences économique et de gestion, université de Nice – Sophia Antipolis, 2004, p198.

(2) – المادة 138 من دستور 1996، مرجع سابق.

(3) – المادة 07 القانون العضوي رقم 04-11 مؤرخ في 06 سبتمبر 2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 57 مؤرخ في 08 سبتمبر 2004.

(4) – انظر المادة 129 من قانون رقم 02-01، مرجع سابق.

(5) – المادة 12 من قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات ج ر عدد 50 مؤرخ في 29 جويلية 2006، ج ر عدد 48 مؤرخ في 30 جويلية 2006.

(6) – مهدي سوماية، مرجع سابق، ص 29.



نظام التنافى قد يكون كلي أو جزئي، فنظام التنافى الكلي أو المطلق يتحقق في الحالة التي لا يستطيع فيها الأعضاء الذين يمارسون السلطة القمعية ممارسة أي وظيفة عمومية أو خاصة أو نشاط مهني أو إنابة انتخابية، بالإضافة إلى امتناع امتلاك الأعضاء لمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة لدى مؤسسة تنتمي للقطاع الذي تضبطه تلك السلطة<sup>(1)</sup>.

وهذا ما ينطبق على لجنة ضبط الكهرباء والغاز وفقا لنص المادة 121 من القانون رقم 02-01، حيث تتنافى وظيفة عضو اللجنة المديرة مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية، أو وظيفة عمومية وكل انتفاع مباشر أو غير مباشر لمنفعة في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل.

أما التنافى الجزئي فيكون في حالة منع العضو من امتلاك مصلحة مباشرة في أي مؤسسة تخضع للسلطة القمعية التابعة لقطاعه مثل ما نصت عليه المادة 49 من قانون المناجم<sup>(2)</sup>.

وينطبق على لجنة الإشراف على التأمينات نظام التنافى الجزئي ، حيث خصه المشرع بوظيفة رئيس اللجنة دون سواه من الأعضاء، إذ تنص المادة 209 مكرر 01/ الفقرة الثانية "تنافى وظيفة رئيس لجنة الإشراف على التأمينات مع كل العهد الانتخابية أو الوظائف الحكومية" ، بينما لم يشر إلى باقي أعضاء اللجنة، فبالنسبة للعضوين القاضيين فإنهما يخضعان لنظام التنافى بحكم وظيفتهما<sup>(3)</sup>، أما العضوين الآخرين (ممثل وزير المالية، وخبير في قطاع التأمينات) فإنهما لا يخضعان لنظام التنافى مع ممارسة وظيفة أخرى.

<sup>(1)</sup> -ZOUAIMIA Rachid, "Les fonctions répressives des AAI statuant en matière économique", Revue IDARA, n°28,2004, p 136.

<sup>(2)</sup> - انظر المادة 49 من القانون رقم 01-10-01، معدل ومتمم، مرجع سابق.

<sup>(3)</sup> - انظر المواد من 14 إلى 18 من القانون العضوي رقم 04-11، مرجع سابق.

أما عن امتلاك أعضاء اللجنة لمصالح أثناء تأسيسهم للنظر في المخالفات التي ترتكبها شركات التأمين فإن المشرع تدخل بموجب الأمر رقم 01-07 المتعلق بحالات التنافي<sup>(1)</sup>، والذي أصبح بموجبه كل شاغلي الوظائف العليا في الدولة ومنهم الأعضاء على مستوى سلطات الضبط مشمولين بحالة التنافي، حيث تنص المادة الأولى منه " يهدف هذا الأمر إلى تحديد حالات التنافي... والإلتزام المتصلة ببعض المناصب والوظائف ويطبق على شاغلي منصب تأطير... وكذا على مستوى سلطات الضبط"، كما تضيف المادة الثانية "دون المساس بحالات التنافي المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، يمنع شاغلو المناصب والوظائف المذكورون في المادة الأولى من أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين، داخل البلاد أو خارجها، مصالح لدى المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها أو الإشراف عليها...".

بل نجد أن الأمر رقم 01-07 قد كرس نظام التنافي حتى بعد انتهاء مهام الأعضاء على مستوى كل سلطات الضبط حيث أكدت المادة 03 منه، أن أعضاء سلطات الضبط لا يمكنهم ولمدة سنتين ( 02 ) عقب انتهاء مهمتهم ممارسة أي نشاط مهني أو استشاري أو امتلاك مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات التي تولوا مراقبتها والإشراف عليها كما ألزمت المادة 04 من نفس القانون القيام بتصريح لمدة 3 سنوات بالنسبة لممارسة أي نشاط مهني بعد انقضاء مدة السنتين وقد رتب المشرع على مخالفة هذه الإلتزامات مجموعة من الجزاءات الجزائية<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: إجراء الامتناع أو التنحي

لا يقصد بإجراء الامتناع منع أعضاء لجنة الإشراف على التأمينات من الجمع بين وظائفهم ووظائف أخرى أو نشاطات أخرى أو امتلاك مصالح في مؤسسة معينة، وإنما يقصد بنظام الامتناع تقنية

(1) - أمر رقم 01-07 مؤرخ في أول مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج عدد 16 مؤرخ في 07 مارس 2007.

(2) - المواد 6 و 7 من الأمر رقم 01-07، مرجع سابق.

تستثني بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم

اتجاهها<sup>(1)</sup>، ونجد هذه التقنية مطبقة أمام مجلس المنافسة، حيث تنص المادة 29 من الأمر رقم 03-03 متعلق بالمنافسة معدل ومتمم على أنه " لا يمكن لأي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية".

أما بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات فإن إجراء الامتناع يغيب على مستواها، إذ لا يشير النص المتعلق بالتأمينات إلى هذا الإجراء كالتزام يقوم به أعضاء اللجنة حال إصدارهم العقوبات ما يعني عدم وجود مانع من أن يشاركوا في مداولات تكون لأحد أقاربهم مصالح فيها وهذا ما يشكل مساس كبير بمبدأ الحياد.

لذا كان جدير بالمشرع أن يكرس هذا النظام "نظام الامتناع" بصفة واضحة وشاملة لكل الأعضاء مثل ما فعل المشرع الفرنسي بموجب المادة 2-12-310L من قانون رقم 2003-706 مؤرخ في 1 أوت 2003 حيث يُلتزم كل أعضاء اللجنة بإخبار الرئيس بوجود مصالح لهم داخل المؤسسات ويمتد ذلك ليشمل سنتين قبل التعيين في اللجنة، كما تضيف الفقرة الثالثة أن أعضاء السلطة لا يستطيعون المداولة أو المشاركة في القضايا التي تكون لديهم مصالح فيها.

### ثالثا: التسبيب

التسبيب معناه قيام الإدارة بذكر الإعتبارات القانونية والواقعية المؤسسة للقرار الإداري، حيث تمنح بموجبه المخاطب بالقرار أن يتعرف على أسبابه، خاصة إذا تعلق الأمر بعقوبة تأديبية<sup>(2)</sup>، وهو يشكل بذلك إجراء فعال لتبديد الشك في مدى سلامة القرار.

<sup>(1)</sup> – ZOUAIMIA (R), " Les fonctions répressives des AAI...", Op.cit, p138.

<sup>(2)</sup> – لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية: وسائل المشروعية، دار هومة، الجزائر، 2006، ص42.

حيث تزداد أهمية تسبب القرار الإداري متى انطوى على جزاءات رادعة، فالقاضي نفسه مجبر على تعليل أحكامه القضائية وفقا لمقتضى أحكام الدستور<sup>(1)</sup>، لذلك فإن قيام لجنة الإشراف على التأمينات بتسبب قراراتها هو مبعث شرعية هذه السلطة القمعية.

وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في 29 جانفي 1989 بأن الإلتزام المفروض على المجلس الأعلى للسمعي البصري بتسبب ما يتخذه من جزاءات يمثل ضمانا جوهرية يستوجبها الإعتراف له بسلطة اتخاذ هذه الجزاءات على مخالفة الإلتزامات المقررة في القانون<sup>(2)</sup>. و المجلس الدستوري في قراره هذا لم يصرح بأن للتسبب قيمة دستورية تستوجب فرضه على المشرع بشكل لا يمكن استبعاده ولكن هذا ليس تقليلا من شأنه، وإنما هو موقف فرضته المرونة من أجل عدم تقييد المشرع في الخروج عنه إذا ما دفعته اعتبارات أولى بالرعاية، أو إلزام الإدارة بالتقيد به في الحالات الاستعجالية التي تستدعي تدخلها<sup>(3)</sup>.

وبالعودة إلى المشرع الجزائري فإنه لم ينص في قانون التأمينات على إلزام لجنة الإشراف على التأمينات بتسبب القرارات التي تصدرها بمناسبة ممارسة سلطتها التأديبية، ولكن هذا لا يعني أنها معفية من هذا الإجراء، لأنه يعتبر أحد مبادئ القانون الذي تلتزم به الإدارة في إصدار القرارات التي تمس بحقوق الأفراد.

وهذا ما ذهب إليه الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة في قراره بشأن قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر فرغم عدم وجود نص في قانون النقد والقرض يلزم اللجنة المصرفية بتسبب قراراتها إلا أنه

(1) - انظر المادة 144 من دستور 1996، مرجع سابق.

(2) - C.Const n° 88-248 DC du Janvier 1989, 30<sup>ème</sup> cons, Op.cit.

(3) - DELMAS- MARTY(M) et TEITGEN COLLY(C), "punir sans juger...", Op.cit, p 115.

قضى كما يلي: "إن المقرر المعد المتضمن وقف الاعتماد جاء غير مسبب مخالفاً بذلك بالمبادئ العامة للقانون التي تشترط في هذه الحالة تسبب القرار الذي يضر بحقوق الطرف الأخر"<sup>(4)</sup>.

وقد أكد المشرع الجزائري صراحة على هذا المبدأ في المادة 11 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته<sup>(1)</sup>، حيث ألزم كل الهيئات العمومية بإجراء التسبب بموجب المادة 11 منه والتي تنص "لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساساً ب...تسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وبتبيين طرق الطعن المعمول بها..."، ويدخل ضمن هذا الإطار لجنة الإشراف على التأمينات، وبذلك فإنها ملزمة بتسبب قراراتها القمعية تحت طائلة البطالان والذي يتحقق بخضوع عمل اللجنة لرقابة القضاء الإداري.

### الفرع الثالث

#### استقلالية اللجنة

لما كانت استقلالية السلطة القضائية عن أي سلطة أخرى في الدولة تلعب دور كبير في شفافية ومصداقية الأحكام التي تصدرها<sup>(2)</sup> فإننا نتساءل عن مدى تكريس استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات؟

نشير أولاً أن الإستقلالية لا تعد شرطاً لصحة القرارات التي تصدرها اللجنة، و لكنها تشكل ضماناً هامة لنجاعة أداؤها بعدم خضوعها لأي رقابة سلمية كانت أو وصائية وهو ما يحقق المفهوم القانوني للإستقلالية<sup>(3)</sup>، إلا أن سكوت المشرع عن إعطائها صفة الإستقلالية بصفة صريحة وكذا علاقتها بالسلطة

<sup>(4)</sup> - قرار مجلس الدولة رقم 13 مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة، العدد الأول، سنة 1999.

<sup>(1)</sup> - انظر المادة 11 من قانون رقم 06-01، معدل ومتمم، مرجع سابق.

<sup>(2)</sup> - المادة 138 من دستور 1996، مرجع سابق.

<sup>(3)</sup> - ZOUAIMIA Rachid, Les AAI et la régulation économique en Algérie, Op.cit, p17.

التنفيذية يثير الشك حول درجة هذه الإستقلالية، لذلك سوف نتولى بالتوضيح مجال إستقلالية هذه اللجنة (أولاً)، وحدود هذه الإستقلالية (ثانياً).

#### أولاً- مظاهر إستقلالية اللجنة:

إن عدم اعتراف المشرع صراحة باستقلالية اللجنة <sup>(1)</sup> يستوجب البحث في النصوص القانونية المتعلقة بها وإسقاطها على تلك المعايير المعتمدة لإضفاء طابع الإستقلالية على هيئة ما فتظهر الإستقلالية من الناحية العضوية ومن الناحية الوظيفية.

#### 1- مظاهر الإستقلالية العضوية:

تظهر استقلالية أي هيئة عضوية من خلال الطابع الجماعي للتشكيلة وصفة أعضائها، ومن حيث طريقة التعيين والمدة الممنوحة لهم لممارسة مهامهم.

أ- الطابع الجماعي للتشكيلة اللجنة: تتكون لجنة الإشراف على التأمينات حسب المادة 209 مكرر 01 والمادة 209 مكرر 02 من 5 أعضاء يختارون لكفاءتهم لاسيما في مجال التأمين والقانون والمالية و هم:

- رئيس اللجنة

- قاضيين تقترحهما المحكمة العليا.

<sup>(1)</sup>- وعلى عكس ذلك نجد سلطات ضبط التأمين في دول أخرى تحظى بالاستقلالية مثل:

- سلطة رقابة التأمينات والمبادلات في فرنسا، بموجب المادة L310-12 من قانون التأمينات الفرنسي.

- الهيئة المصرية للرقابة على التأمين، بموجب المادة 06 من قانون رقم 10 لسنة 1981 من قانون الإشراف والرقابة على التأمين معدل ومتمم، إذ تنص "تشأ هيئة عامة تسمى الهيئة المصرية للإشراف على التأمين تكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة"  
www.esia.eg.

- ممثل عن الوزير المكلف بالمالية.

- خبير في ميدان التأمينات.

إن وجود خمسة (5) أعضاء في اللجنة يشكل عامل قوي لاستقلاليتها، إذ يتداولون بصفة جماعية في المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاص اللجنة ويتمتعون بنفس السلطة عن طريق نظام التصويت لاتخاذ قرارات حاسمة كتقرير عقوبات تأديبية، بما يضمن الموازنة بين مختلف المصالح التي يعنيهها القطاع و يضمن أن تتخذ هذه الإجراءات في ظل الشفافية وعدم التحيز الذي يقترن أكثر بحالة التفرّد لاتخاذ القرارات.

## 2- صفة أعضاء اللجنة:

إن اتخاذ قرارات جماعية يدعم استقلالية اللجنة، ولكن التشكيلة الجماعية ليست المعيار الوحيد المعبر عن إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة<sup>(1)</sup>، بل إن هذه الضمانة تفرغ من محتواها إذا كان هؤلاء الأعضاء يحملون نفس الصفة، وإنما العبرة تكون بتعدد صفات ومراكز أعضاء اللجنة، حيث يعتبر الفقه توفر هذا المعيار ضمان للإستقلالية<sup>(2)</sup>، وبالعودة إلى قانون التأمينات نجد أن المادة 209 مكرر تنص أن أعضاء اللجنة ومن بينهم الرئيس يختارون لكفاءتهم لاسيما في مجال التأمين والقانون والمالية، وقد جاءت المادة 209 مكرر 02 من نفس المادة لتحدد أكثر معايير اختيار الأعضاء، حيث تتكون اللجنة من:

- قاضيين: يشكل وجود القاضيين إضافة نوعية للجنة حال ممارستها للسلطة القمعية لحيازتهما على الخبرة الكافية في مجال القانون ومتطلبات العدالة وهو ما من شأنه توفير ضمانات أكبر لصالح الأعوان الاقتصاديين، ويغنيها عن إمكانية طلب العون من جهة أخرى.

- ممثل عن الوزير المكلف بالمالية: ويفترض في هذا الشخص الإلمام بقواعد المالية.

(1) – GELIN J-P, " Les autorités administratives indépendantes", group ISP droit public, 2006.www.Prepa-isp.fr.

(2) – GUDON Marie José, " Les AAI, et la régulation organique", in DECOOPMAN(N), s/dir le désordre des AAI, l'exemple du secteur économique et financier" PUF, Collection CEPRISCA, Paris, 2002, p 56.

- خبير في ميدان التأمينات: و هذا ما يساعد على فعلية القرارات المتخذة.
- أما الرئيس فلم تحدد صفته، ولكنه لا يخرج عن التخصصات المذكورة وبذلك فإن المشرع حاول تكريس الطابع النوعي لأعضاء اللجنة بما يضمن فعالية أكبر في تحقيق الأهداف التي استحدثت لأجلها.

### 3- من حيث طريقة التعيين:

تعد كيفية تعيين أعضاء اللجنة عاملا من عوامل الإستقلالية العضوية وتكون وفق طرق محصورة، إما احتكارها من طرف جهة واحدة، أو الاعتماد على أسلوب الاقتراع أو التزام جهة التعيين باحترام بشكلية معينة مثل أخذ رأي جهة معينة أو تعيين الأعضاء بعد انتقاء أولي أو توزيع سلطة التعيين بين عدة جهات أو يتم التعيين بناء على اقتراح جهة معينة .

أما لجنة الإشراف على التأمينات فإن سلطة التعيين فيها محتكرة من قبل جهة واحدة فيما تتوزع مهمة الاقتراح لدى لأكثر من جهة حيث؛ يتولى رئيس الجمهورية تعيين أعضاء اللجنة بما فيهم الرئيس بموجب مرسوم رئاسي<sup>(1)</sup> كما تشير إليه المادتين 209 مكرر 01، و 209 مكرر 02.

أما اقتراح هؤلاء الأعضاء فيكون وفق ما يلي:

(1) - انظر مرسوم رئاسي مؤرخ في 02 جانفي 2008، يتضمن تعيين رئيس لجنة الإشراف على التأمينات ، ج ر عدد 04 مؤرخ في 27 جانفي 2008

و مرسوم رئاسي مؤرخ في 02 جويلية 2008 ، يتضمن تحديد القائمة الإسمية لأعضاء لجنة الإشراف على التأمينات، ج ر عدد 04 مؤرخ في 27 جانفي 2008.



- العضويين القاضيين: يقترحان من طرف المحكمة العليا، و هو إشراك للسلطة القضائية في سلطة الاقتراح بعيدا عن السلطة التنفيذية ممثلة في وزير العدل.

- الرئيس وباقي الأعضاء (العضو الخبير، وممثل وزير المالية) يقترحون من طرف وزير المالية.

إن تعيين كل أعضاء اللجنة من طرف رئيس الجمهورية وإن كان يعبر عن استئثار من طرفه بسلطة التعيين إلا أنه يكرس استقلالية اللجنة في مواجهة وزير المالية الذي يعين هو الآخر بموجب مرسوم رئاسي

وهو ما يعني الانفصال التام للجنة الإشراف على التأمينات عن البناء العضوي لوزارة المالية وعدم خضوعها لأي رقابة من طرفها وصائية كانت أو رئاسية<sup>(1)</sup>.

## 2- مظاهر الإستقلالية الوظيفية:

يمثل الاستقلال الوظيفي عنصرا مهما تركز عليه الاستقلالية التي تميز السلطات الإدارية المستقلة في الجهاز الإداري للدولة<sup>(2)</sup>. ونعني بالاستقلالية عدم الخضوع لأي سلطة رئاسية ووصاية إدارية بحيث لا يمكن تعديل ولا إلغاء ولا استبدال قراراتها من طرف سلطة عليا<sup>(3)</sup>، وهذا ما يتحقق أمام لجنة الإشراف على التأمينات، حيث لا تتلقى أوامر أو تعليمات من طرف وزير المالية، كما أن قراراتها لا يمكن أن تلغى أو تعدل أو تستبدل من طرف أي سلطة عدا السلطة القضائية.

أ- عدم خضوع اللجنة لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية:

<sup>(1)</sup> - ZOUAIMIA (R), " le statut juridique de la commission de supervision des assurances", Op.cit, p16.

<sup>(2)</sup> - GUEDON (M- J), Les AAI, Edition LGDJ, Paris, 1991, p79.

<sup>(3)</sup> -ZOUAIMIA (R), Les AAI et la régulation . . . ., Op.cit, p28.

إن لجنة الإشراف على التأمينات كغيرها من سلطات الضبط المستقلة تتواجد خارج التنظيم التقليدي للإدارة فهي ليست سلطة مركزية للدولة، كما أنها لا تعد من الهيئات اللامركزية ولا الإستشارية للدولة، مما يجعلها لا تخضع لا للسلطة الرئاسية التي تميز الأجهزة المركزية للدولة، ولا للوصاية الإدارية التي تميز الأجهزة اللامركزية<sup>(4)</sup>، فسلطات الضبط جاءت كبديل للتدخل باستعمال الوسائل التقليدية للتعبير عن حياد الدولة، وبالتالي فإن استقلاليتها ضرورة حتمية بالنظر إلى الأهداف التي وجدت من أجلها، وبذلك لا تتلقى اللجنة أي نوع من الأوامر أو التعليمات ولا تخضع لأي توجيه حكومي<sup>(5)</sup>، بل إنها ليست ملزمة حتى بإعداد

التقرير السنوي الذي ترسله العديد من سلطات الضبط إلى الحكومة مثل مجلس المنافسة<sup>(1)</sup>، ولجنة البورصة<sup>(2)</sup>.

#### ب- عدم قابلية القارات الصادرة عن اللجنة للإلغاء أو التعديل من طرف السلطة التنفيذية:

ورد في تقرير مجلس الدولة الفرنسي الخاص بالسلطات الإدارية المستقلة أن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تترجم من خلال عدم تمكين السلطة التنفيذية من ممارسة حق الفيتو على قراراتها<sup>(3)</sup>.

ومن خلال تحليل مختلف مواد قانون التأمينات نجد أن لجنة الإشراف على التأمينات تصدر قراراتها بكل استقلالية بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية بما فيها إصدار العقوبات التأديبية دون أخذ رأي

(4) - فارح عائشة، مرجع سابق، ص 50.

(5) - ZOUAIMIA (R), " le statut juridique de la commission de supervision des assurances", Op.cit, p16.

(1) - المادة 27 من الأمر رقم 03-03، مرجع سابق.

(2) - المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، مرجع سابق.

(3) - براهمي فضيلة، مرجع سابق، ص 27 نقلا عن:

مسبق لوزير المالية أو مصادقته على مقرراتها، باعتباره ممثل للسلطة التنفيذية في هذا المجال كما أن قراراتها نهائية، لا تخضع لأي إمكانية للتعديل أو إلغاء أو استبدال من قبل سلطة عليا، أما الرقابة الوحيدة التي تتعرض إليها هذه القرارات هي الرقابة القضائية من خلال الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، وهذا ما يشكل مظهرا مدعما لاستقلاليتها الوظيفية.

إن عدم تدخل السلطة التنفيذية في القرارات التي تصدرها اللجنة ، لا نجده مكرسا لدى كل السلطات الإدارية المستقلة، إذ يمكن للحكومة تجاوز قرارات مجلس المنافسة الرامية إلى رفض منح الترخيص لعمليات التجميع، بأن تعدل قرار مجلس المنافسة وترخص تلقائيا بالتجميع إذا اقتضت المصلحة العامة أو بناء على طلب من الأطراف المعنية<sup>(4)</sup>، كما تملك السلطة التنفيذية ممثلة في وزير المالية سلطة الحلول اتجاه لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لممارسة الصلاحيات المنوطة بها في حالات محددة<sup>(5)</sup>، وبذلك نخلص إلى أن عدم تدخل السلطة التنفيذية لتعديل أو إلغاء قرارات لجنة الإشراف على التأمينات هو تجسيد لاستقلاليتها وظيفيا.

#### ثانيا- حدود إستقلالية اللجنة:

إن هذه المظاهر التي أبرزناها حول استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات، نجدها قليلة إذا ما قارناها بأخرى تحد من استقلاليتها، سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية.

#### 1- حدود الاستقلالية العضوية:

تظهر حدود الاستقلالية العضوية للجنة من خلال؛ احتكار سلطة التعيين من طرف رئيس الجمهورية واقتراح أغلبية الأعضاء من طرف وزير المالية، إضافة إلى غياب نظام العهدة.

#### أ- -التشكيلة:

<sup>(4)</sup> - المادة 21 من الأمر رقم 03-03، معدل ومتمم، مرجع سابق.

<sup>(5)</sup> - أنظر المادتين 2/48 و 50 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 معدل ومتمم، مرجع سابق.

إن تشكيلة اللجنة يمكن أن توجه إليها ملاحظات عديدة ليست في صالحها؛ بدءاً بعدد الأعضاء المكون من خمسة (5) فهذا العدد غير كافي في حد ذاته، إذ تتكون نظيراتها المصرية من إحدى عشر (11) عضو<sup>(1)</sup>، والفرنسية من تسعة (9) أعضاء، كما أن وجود خبير واحد في قطاع التأمينات غير كافي إذ يعد هذا القطاع مجال معقد يستحيل أن يُلم شخص واحد بكل تفاصيله لتتبع فروع التأمين وإقرار مبدأ التخصص. وكان بالإمكان أن يحل خبير محاسبة بدل القاضي الثاني لأن وجود قاضي واحد يكفي، بينما تعتبر قواعد المحاسبة ضرورية للإحاطة بالمخالفات المحاسبية لشركات التأمين.

إضافة إلى أن وجود ممثل لوزير المالية، يشكل ضرب كبير لمصادقية اللجنة، خاصة أن ممثل الوزير يحظى بحق التصويت، فلو كان كعضو ملاحظ بمعنى ليس لديه الحق في التصويت لكان الأمر مقبولاً مثل ما هو عليه الحال في مجلس المنافسة بالنسبة للمثلي وزير التجارة<sup>(1)</sup>. وهذا ما يشكل انتقاص فعلي من استقلالية اللجنة<sup>(2)</sup>، ويؤثر محصلةً على أدائها الفعلي وفعال للوظيفة القمعية.

#### ب- طريقة تعيين أعضاء اللجنة:

إن طريقة تعيين أعضاء لجنة الإشراف على التأمينات لا تتماشى مع اعتبار الاستقلالية الذي يفترض أن تتميز به هذه الأخيرة، إذ يعين رئيس الجمهورية كل أعضاء اللجنة بما فيهم الرئيس بموجب مرسوم رئاسي، محتكراً بذلك سلطة التعيين، كما أنه باستثناء العضوين القاضيين المقترحين من طرف

(1) - تتكون الهيئة المصرية للإشراف على التأمينات من إحدى عشر (11) عضواً، سبعة (7) منهم أعضاء من ذوي الخبرة في مجال التأمين وإعادة التأمين والأنشطة المتصلة بهما ويكون من بينهم أحد أساتذة التأمين بالجامعات المصرية حسب المادة 8 من قانون الإشراف والرقابة على التأمينات المصري، مرجع سابق .

(1) - انظر المادتين 25-26 من أمر رقم 03-03، مرجع سابق.

(2) - حسين نوار، "الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة فب المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص76.

المحكمة العليا فإن كل أعضاء اللجنة يتم اقتراحهم من طرف وزير المالية. وهذا ما لا يضمن استقلالية اللجنة اتجاه السلطة التنفيذية<sup>(3)</sup>.

وعلى العكس من ذلك نجد أن التشريع الفرنسي يضمن استقلالية الهيئات الإدارية المستقلة عن طريق تعدد جهات التعيين والإقتراح<sup>(4)</sup>، وهو ما كان للمشرع الجزائري بشأن تجربة المجلس الأعلى للإعلام كسلطة ضبط<sup>(5)</sup>، حيث وزعت سلطة التعيين بين رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني والانتخاب من طرف المهنيين، إلا أنه تراجع إلى الوراء في تكريس هذه الضمانة، ومنح للسلطة التنفيذية سلطة تعيين كل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بصفة عامة.

### ج- غياب نظام العهدة:

يتم تعيين الأعضاء لعهدة محددة تختلف مدتها من سلطة ضبط لأخرى، ويتمتعون بضمانة عدم إمكانية عزلهم خلال هذه العهدة<sup>(1)</sup>، ويشكل نظام العهدة عنصرا مهما لضمان استقلال الهيئات الإدارية المستقلة<sup>(2)</sup>.

إلا أننا نجد هذا النظام مغيب أمام لجنة الإشراف على التأمينات، حيث اكتفى المشرع من خلال قانون التأمينات بذكر طريقة تعيين رئيس اللجنة والأعضاء الآخرين دون تحديد المدة التي يؤديون فيها مهامهم وبذلك فإن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في إنهاء مهامهم لأسباب غير محددة قانونا، فعدم

<sup>(3)</sup>- ZOUAIMIA (R), "le statut juridique de la commission de supervision des assurances", Op.cit, pp18, 19.

<sup>(4)</sup> -Voir l'article L310-12-1 du code des assurances français, Op.cit.

<sup>(5)</sup> - المادة 72 من القانون رقم 90-07 مؤرخ في 3 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14 مؤرخ في 04 أفريل 1990 (ملغى).

<sup>(1)</sup>- GENTOT Michel, Op.cit, p59.

<sup>(2)</sup>- DIARRA (A), "Les AAI dans les Etats francophones d'Afrique noire: cas de Mali, du Sénégal et du Bénin" 2000, p16, [www.afrilex/](http://www.afrilex/).

<sup>(3)</sup> - KHELOUFI Rachid, " les institutions de régulation en droit Algérien", Rev IDARA, n°28, 2005, p100.

اقتران تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بمدة معينة، يمكن الجهة المحكرة لسلطة التعيين أن تؤثر على الأعضاء بعزلهم في حالة عدم الاستجابة لرغباتها وهذا ما يمس باستقلاليتهم<sup>(3)</sup>.

وهذا ما يتناقض مع الأحكام المنظمة لسلطات أخرى يحظى أعضاؤها بعهدة محددة مثل مجلس المنافسة واللجنة المصرفية التي يستفيد أعضاؤها من عهدة لمدة 5 سنوات وفقا لقانون النقد والقرض قابلة للتجديد مرة واحدة<sup>(4)</sup>.

لذلك وبغرض تدعيم استقلاليتها، ينبغي على المشرع أن يجعل أعضائها يعينون لعهدة واحد غير قابلة للتجديد، ولا يمكن للجهة المكلفة بالتعيين أن تعزل أي عضو أو تقيله من منصبه أو تسحب عضويته إلا لحالات معترف بها قانونا.

#### ب- حدود الإستقلالية الوظيفية:

رغم أن اللجنة لا تخضع لأي رقابة من طرف السلطة التنفيذية، إلا أن هناك عناصر تمس باستقلاليتها من حيث عدم تحديد المشرع للجهة المختصة بوضع نظامها الداخلي، وكذلك غياب الإستقلال المالي اعتمادها على وسائل مادية وبشرية تابعة للسلطة التنفيذية.

#### 1- النظام الداخلي للجنة:

تتجلى الاستقلالية الوظيفية حسب هذا المؤشر في حرية السلطة الإدارية المستقلة في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركة أي جهة أخرى<sup>(1)</sup>.

وإذا كان المشرع قد تبنى موقفا صريحا بمنح بعض سلطات الضبط المستقلة صلاحية إعداد نظامها الداخلي بنفسها، كما هو الأمر بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز<sup>(2)</sup>. ولجنة تنظيم ومراقبة البورصة<sup>(3)</sup>

<sup>(4)</sup>- Art. L310-12-1 de code des assurances Français, Op.cit.

<sup>(1)</sup> - حدري سمير، مرجع سابق، ص80.

أو عدم الاعتراف لسلطات ضبط أخرى بهذه الصلاحية مثل مجلس المنافسة، في ظل الأمر رقم 03-03 بموجب المادة رقم 31 منه، فإن موقفه كان ضبابيا بشأن لجنة الإشراف على التأمينات حيث تنص المادة 209 مكرر 3 في فقرتها الثانية "يحدد النظام الداخلي للجنة كيفية تنظيمها وسيرها".

ونطرح التساؤل هنا فيما إذا كانت اللجنة مؤهلة لوضع نظامها الداخلي أم أن الاختصاص يعود للسلطة التنفيذية المخولة بتنفيذ أحكام القانون عن طريق النصوص التنظيمية؟، إن هذا الشك لا يزول بتفحص أحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-113 الذي يوضح مهام اللجنة، حيث تنص المادة 02 منه على أن اللجنة تسطر برنامج عمل سنوي، كما تنص المادة 03 منه أن كفاءات إعداد برنامج العمل السنوي والموافقة عليه تحدد في النظام الداخلي للجنة دون إشارة للجهة المختصة بوضعه.

## 2- انعدام الاستقلالية المالية للجنة:

يعتبر الاستقلال المالي من أهم ركائز الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط، و بما أن لجنة الإشراف على التأمينات لا تتمتع بالشخصية المعنوية فإنها لا يمكن أن تحظى بذمة مالية مستقلة، ولا بميزانية خاصة بها، حيث تخضع في تمويلها لخزينة الدولة بعدم وجود مصادر لتمويل هياكلها ونشاطها<sup>(1)</sup> وهذا حسب نص المادة 209 مكرر 01 "تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الإشراف على التأمينات" وهي تشترك في هذا مع اللجنة المصرفية وسلطات ضبط أخرى.

إن تمويل الدولة للجنة يكرس حتما نوعا من الرقابة على هذه الأخيرة، وهو ما يقلص من استقلاليتها وظيفيا ويجعلها مرتبطة ماليا بالسلطة التنفيذية. بينما نلاحظ أن هناك سلطات إدارية مستقلة اعترف بها المشرع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مثل مجلس المنافسة<sup>(2)</sup> ولجنة تنظيم عمليات البورصة<sup>(3)</sup>

(2) - المادة 126 من قانون 02-01، مرجع سابق.

(3) - المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مرجع سابق.

(1) - إرزيل كاهنة، مرجع سابق، ص 115.

(2) - انظر المادة 23 من أمر رقم 03-03، مرجع سابق،

وعلى سبيل المقارنة نجد سلطة الرقابة على التأمينات الفرنسية تتمتع بموجب نص تشريعي صريح بالاستقلال المالي وتعد ميزانيتها مستقلة بناء على اقتراح من الأمين العام، كما تحصل إيراداتها عن طريق الاشتراكات والمنح التي تدفعها شركات التأمين المعنية بالمراقبة.

### 3- وسائل بشرية تابعة للسلطة التنفيذية:

لا يختلف الأمر بالنسبة للموارد البشرية عن الوسائل المالية حيث ترتبط اللجنة بوزارة المالية، حسب نص المادة 209 من الأمر رقم 95-07 معدل ومتمم حيث تنص " تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية". إن هذا معناه أن الموظفين يخضعون للسلطة الرئاسية للوزير، ولا يمكن أن يخضع لسلطة رئيس اللجنة وهو ما يؤدي إلى عدم استقلالية اللجنة وظيفيا اتجاه السلطة التنفيذية، وهذا ما يؤدي بنا إلى الوصول إلى وضعية الهيئة الأسيرة<sup>(1)</sup>

ونخلص إلى أن كل العناصر التي تناولناها ترجح صفة الطابع الوهمي لاستقلالية اللجنة عن وزارة المالية. بل هناك من الكتاب من ذهب للتعبير عن أنها علاقة "الحبل السري" بين السلطات الإدارية المستقلة والحكومة<sup>(2)</sup>.

<sup>(3)</sup> - انظر حول الاستقلال المالي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص 69.

<sup>(1)</sup> - جليل مونية، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع إدارة و مالية، جامعة الجزائر، 2003، ص 50.

<sup>(2)</sup> - ZOUAIMIA (R), " le statut juridique de la commission de supervision des assurances", Op.cit, p37.



## المبحث الثاني

### خضوع السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات للرقابة القضائية

تصدر لجنة الإشراف على التأمينات عندما تمارس سلطتها القمعية قرارات تمس بحقوق الأشخاص المتدخلين في نشاط التأمين ، هذه القرارات قد تلقى قبولا من طرف الكيانات المعنية بها فيخضعون لها، أو تكون محل رفض منهم لاعتبارها جاءت مخالفة للقانون من منظورهم، وطريقهم القانوني للتعبير عن هذا الرفض هو الطعن القضائي ، وهذا ما يشكل أكبر ضمانة لمواجهة تعسف السلطة القمعية للجنة.

و مادامت اللجنة هي سلطة إدارية بغض النظر عن استقلاليتها، فإن الولاية لنظر الطعون الموجهة ضد قراراتها هي من اختصاص القضاء الإداري، ولكننا نتساءل إن كانت هذه الآلية لها من الوضوح بما يكفي لتحقيق الفعالية والحماية التي يبحث عنها الأعوان الاقتصاديين، إن هذا يقتضي منها البحث في تكريس آلية الرقابة القضائية (مطلب أول) وكذلك نطاقها (مطلب ثاني)

## المطلب الأول

### خضوع قرارات اللجنة لرقابة القضاء الإداري

تعد رقابة القضاء الإداري أهم الضمانات للتحقق من مشروعية القرارات التي تتخذها لجنة الإشراف على التأمينات وذلك في إطار علاقة التكامل بين سلطات الضبط والسلطة القضائية، فقد أدى توسع نشاط سلطات الضبط إلى تدعيم مركز الرقابة القضائية بتكريس مبدأ خضوعها لرقابة القاضي<sup>(1)</sup>، ولكن ما هي أسس هذه الرقابة (فرع أول) ، وما هي القرارات التي تقبل الطعن أمام القضاء (فرع ثاني) .

#### الفرع الأول

##### الأسس القانونية للرقابة القضائية

تستمد الرقابة القضائية مشروعيتها الدستورية من نص المادة 143 من دستور 1996، حيث تنص على أنه " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"، كما تستمد وجودها الدستوري من نص المادة 152 من الدستور التي تنص " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".

وباعتبار أن لجنة الإشراف على التأمينات هي سلطة إدارية ، فإن مجلس الدولة هو المختص بصفة ضمنية بنظر قراراتها ولكن اختصاص الهيئات القضائية لا يحدد بصفة ضمنية وإنما يكون بناء على نصوص قانونية صريحة، وهذا ما يدعوننا إلى البحث في الأساس التشريعي للرقابة القضائية ( أولاً) والتأكد من مدى دستوريتها (ثانياً).

أولاً: الأساس التشريعي للرقابة:

(1)- بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 07.

ويتعلق الأمر بالقانون العضوي رقم 98-01 الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة ، وكذلك النص التأسيسي للجنة الإشراف على التأمينات.

### 1- القانون العضوي المحدد لاختصاصات مجلس الدولة:

إن اختصاصات مجلس الدولة محددة بموجب القانون العضوي رقم 98/01 معدل ومتمم<sup>(1)</sup> . لذلك فإننا نبحث في مدى تقبله لفئة السلطات الإدارية المستقلة ضمن الهيئات التي تخضع لرقابته ، وتنص المادة 09 منه بعد تعديلها على ما يلي: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية و يختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة " .

وبذلك فإن المشرع حدد في الفقرة الأولى الهيئات التي أسند اختصاص الطعن ضد قراراتها إلى مجلس الدولة ولم يذكر من بينها السلطات الإدارية المستقلة، فمن المؤكد أن هذه الأخيرة ليست سلطات إدارية مركزية ولا منظمات مهنية وطنية ويبقى مفهوم الهيئات العمومية الوطنية هو الأقرب لاحتواء هذا الصنف من السلطات<sup>(1)</sup>.

وإذا قررنا الاعتماد على الفقرة الثانية، أي تحديد اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة فإنها تشكل إحالة إلى النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط ، ومنها القانون الخاص بالتأمينات المنشئ للجنة الإشراف على التأمينات، ونشير إلى أن هذه الفقرة الأخيرة قد جاء بها المشرع خلال تعديل القانون العضوي رقم 98-01 سنة 2011 ، حيث أصبح اختصاص مجلس الدولة بموجبها يستوعب

<sup>(1)</sup>- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، ج ر عدد 37 مؤرخ في أول جوان 1998، معدل و متمم بموجب قانون عضوي رقم 11-13 مؤرخ في 05 جويلية 2011، ج ر عدد 43 مؤرخ في 03 أوت 2011.

<sup>(1)</sup>- ZOUAIMIA Rachid, "Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien", Rev IDARA, n°02, 2005, pp16, 18.

الرقابة على قرارات سلطات الضبط المستقلة وكل الهيئات الأخرى التي تعطيه اختصاص النظر في منازعاتها بموجب نصوص خاصة، ولكننا نطرح التساؤل حول دستورية هذه الإحالة؟، هذا ما سوف نجيب عنه بعنوان دستورية الرقابة القضائية.

## 2- النص القانوني المتعلق بالتأمينات:

بالعودة إلى الأمر رقم 95-07 المعدل والمتمم نجد المادة 213 منه تنص في فقرتها الأخيرة " تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة".

وعليه فإن المشرع منح مجلس الدولة اختصاص النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات اللجنة صراحة، وذلك على غرار كل السلطات الإدارية المستقلة كقاعدة، إذ نجد النصوص التي أسست لهذه الهيئات قد منحت الاختصاص لمجلس الدولة مثل اللجنة المصرفية بموجب المادة 107 من قانون النقد القرض معدل ومتمم، لجنة تنظيم ومراقبة عملية البورصة بموجب المادة 57 من المرسوم التشريعي 93-10.

ولكن هناك استثناء يتعلق بمجلس المنافسة الذي يخضع لنظام مزدوج في نزاعاته وفق الأمر رقم 03/03 المعدل والمتمم إذ؛ يختص القضاء الإداري ممثلاً في مجلس الدولة فيما يتعلق بقرارات رفض التجميع حسب نص المادة 19، ويختص القضاء العادي ممثلاً في الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر بالنسبة للقرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة بموجب المادة 63<sup>(1)</sup>، وامتد الاستثناء ليشمل سلطتي الضبط في قطاع المحروقات<sup>(2)</sup>.

(1)- للتفصيل أكثر حول خلفيات هذا الاستثناء ومدى مشروعيته انظر براهمي فضيلة، مرجع سابق، ص 22، 25.

(2)- انظر المادة 12 من قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أبريل 2005، ج ر عدد 50، مؤرخ في 19 جويلية 2005، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 06-10 مؤرخ في 29 جويلية 2006، ج ر عدد 48 مؤرخ في 30 جويلية 2006.

وعلى سبيل المقارنة نجد المادة 07-18-310 من قانون التأمينات الفرنسي تخضع قرارات سلطة ضبط التأمينات للطعن أمام مجلس الدولة "les personnes sanctionnées peuvent dans les délai de deux mois qui suite la notification de la décision ; forme un recours de pleine juridiction devant le conseil d'Etat".

و كذلك الأمر بالنسبة للجنة عمليات البورصة (COB) في جانب من منازعتها<sup>(3)</sup>.

### ثانيا : مدى دستورية الرقابة القضائية

إذا كان النص القانوني قد منح الاختصاص لمجلس الدولة لنظر الطعون ضد القرارات العقابية للجنة الإشراف على التأمينات فإنه من الضروري التأكد من دستورية هذا الأساس التشريعي ، فبالعودة إلى نص المادة 153 من الدستور والتي تنص " يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى" .

هذا ما يعني أن المؤسس الدستوري قد أكد على أن اختصاصات مجلس الدولة لا تحدد إلا في إطار قانون عضوي وعليه فإن منح الإختصاص لمجلس الدولة لابد أن يستجيب لهذه القاعدة، إلا أن الفقرة الثانية من المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 والتي أدرجت بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المعدل للقانون السابق، أضافت اختصاص آخر لمجلس الدولة وهو الفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة ولم تحدد طابع هذه النصوص فيما إذا كانت قوانين عضوية أم عادية، فهل يكون الاستناد على النص القانوني المؤسس للجنة الإشراف على التأمينات لتكريس اختصاص مجلس الدولة بنظر دعاوى الإلغاء المرفوعة ضد قراراتها رغم أنه نص قانوني عادي هو أمر مخالف للدستور؟

إن المجلس الدستوري قد أبدى رأيه بشأن هذه النقطة حين نظره في مطابقة النص القانوني المعدل للقانون العضوي رقم 01-98 للدستور<sup>(1)</sup>، إذ اعتبر أن المؤسس الدستوري حدد بعض اختصاصات مجلس

<sup>(3)</sup>- Code monétaire et financier Français, www.Legifrance.gouv.fr.

<sup>(1)</sup>- رأي رقم 02/ ر.م.د/ 11 مؤرخ في 06 جويلية 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 01/98 مؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، للدستور، ج ر عدد 43 مؤرخ في 03 أوت 2011.

الدولة وأحال تحديد اختصاصات أخرى لمجال القانون العضوي وأن هذا التوزيع الدستوري للاختصاصات يهدف إلى تحديد صارم لمجال اختصاص المؤسس الدستوري ومجال اختصاص المشرع العضوي، وبالنتيجة فإن اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى " نصوص خاصة" دون تحديد طابع ومضمون هذه النصوص هو إغفال من المشرع العضوي لمجال اختصاصه في هذا الموضوع.

غير أنه إذا كانت عبارة " نصوص خاصة " المستعملة من طرف المشرع القصد منها هو نصوص تكتسي نفس طابع القانون العضوي وموضوعه ذو علاقة بهذا القانون العضوي فإن الفقرة الأخيرة من المادة 09 تعدّ مطابقة للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ.

وبذلك يتضح لنا أن منح الاختصاص لمجلس الدولة بواسطة قوانين عادية دليل على تجاهل المشرع للتوزيع الدستوري لمجالات القانون العضوي والعادي ، ولمبدأ تدرج القوانين الذي يحدد مكانة القواعد والتنظيم القانوني<sup>(2)</sup>، فيبدو أن المشرع حاول استدراك وضعية يشوبها الغموض والالتباس إلا أنه لم ينجح في ذلك.

وأمام هذه الوضعية غير الدستورية فإن السلطات الإدارية المستقلة لا تدخل ضمن اختصاص مجلس الدولة إلا إذا أدخلت ضمن فئة الهيئات العمومية الوطنية<sup>(1)</sup>، و يبقى على المشرع أن يتدخل لتحديد النظام القانوني لهذه الهيئات وآليات الرقابة على نشاطاتها بما يتوافق على الدستور.

## الفرع الثاني

### قرارات اللجنة القابلة للطعن

إذا كان تدخل السلطة التنفيذية في قرارات لجنة الإشراف على التأمينات هو أمر غير مسموح قانونا لمساسه بأحد أهم المبادئ التي تقوم عليها سلطات الضبط وهو الاستقلالية فإن تدخل السلطة القضائية

<sup>(2)</sup> - ZOUAIMIA Rachid, " Le régime contentieux des AAI en droit Algérien", Op.cit, p 11.

<sup>(1)</sup> - بركات جوهرة ، مرجع سابق، ص12.

للرقابة على قراراتها ليس مناقضا لاستقلاليتها<sup>(2)</sup>. و إنما يحقق ضمانا للأعوان الاقتصاديين في مواجهتها هذا يستوجب أن تكون النصوص القانونية المؤطرة لها كافية إلا أن المشرع حصر قرارات اللجنة القابلة للطعن (أولا) وهو ما استدعى منا البحث في موقف مجلس الدولة (ثانيا).

### أولا: موقف المشرع الجزائري

تنصّ المادة 213 فقرة أخيرة من الأمر المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم " تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين متصرف مؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة ".

غير هذا النص فإننا لا نجد أثر لإمكانية رفع الطعن ضد باقي قرارات اللجنة وهذا مفاده أن باقي القرارات المتعلقة بالتدابير التحفظية والعقوبات التأديبية لا تقبل الطعن أمام مجلس الدولة ما يعني استبعادها من نطاق الرقابة القضائية

إن هذا الذي جاء به المشرع الجزائري هو اعتداء صارخ على مبدأ المشروعية ومساس بأحد أهم الضمانات المكرسة دستوريا بنص المادة 143 التي تقضي بخضوع قرارات السلطات الإدارية للرقابة الإدارية

ونتساءل بجديّة عن السبب في حصر حق الطعن في قرار تعيين متصرف مؤقت دون باقي القرارات رغم أنه جاء في فئة التدابير التحفظية التي تهدف لتصحيح وضعية الشركة وإن كانت تشكل مساسا معنويا بالشركة، وكان الأولى به أن يخص العقوبات التأديبية بالقابلية للطعن باعتبارها تمس بحقوق الأعوان الاقتصاديين، فالقرار نفسه ، أي تعيين متصرف مؤقت تتخذه اللجنة ضمن الإجراءات اللاحقة لعقوبة تأديبية ولكن دون تكريس حق الطعن فيه، رغم أن حق الطعن في العقوبات التأديبية مكرس بالنسبة للقرارات التي تتخذها اللجنة المصرفية<sup>(1)</sup>، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها<sup>(1)</sup>.

(2) - PAULIAT(H), " Le contrôle du juge administratif sur les décisions de AAI de l'Audiovisuel", RFDA, n°03 1992, p 256.

(1) - المادة 107 من أمر رقم 11-03، مرجع سابق.

وبالمقابل نشير أن عقوبة سحب الاعتماد بصفة كلية أو جزئية والتي يوقعها الوزير المكلف بالمالية تكون محل طعن أمام مجلس الدولة طبق لنص المادة 222 من قانون التأمينات.

### ثانيا: موقف مجلس الدولة

إن حصر المشرع في قانون التأمينات لحق الطعن القضائي أمام مجلس الدولة في قرار تعيين متصرف مؤقت وسحب الاعتماد يجعلنا نطرح التساؤل حول موقف مجلس الدولة إذا ما رفع إليه طعن ضد قرار تأديبي صادر عن اللجنة؟.

إن مجلس الدولة سبق وأن بين موقفه في حالات مشابهة، حيث أكد مبدأ قابلية القرارات الإدارية للطعن بسبب تجاوز السلطة حتى في وجود نص صريح بعدم قابلية هذا الأخير لأي طعن قضائي بمناسبة الفصل في مدى قابلية القرارات التأديبية للمجلس الأعلى للقضاء للطعن القضائي<sup>(2)</sup> حيث كانت تنص المادة 99 من القانون الأساسي للقضاء آنذاك أن قرارات المجلس التأديبي لا تقبل أي طريق من طرق الطعن<sup>(3)</sup>. وقد جاء في الحيثية الأولى للقرار ما يلي: « حيث أن القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء الفاصل في القضايا التأديبية تعد قرارات صادرة عن سلطة إدارية مركزية، وبهذه الصفة تكون قابلة للطعن في هذا الإطار».

إن موقف مجلس الدولة الجزائري لا يختلف كلية عن نظيره الفرنسي في الإقرار بأحقية الطعن بتجاوز السلطة في قرار إداري نص القانون صراحة على أنه غير قابل للطعن إداريا وقضائيا، وهذا بشأن دعوى تجاوز السلطة تخص قرار المكتب المكلف بمراقبة وإعلان نتائج انتخاب أعضاء المجلس الأعلى للقضاء فقرارات هذا المكتب غير قابلة للطعن فيها طبقا للمادة 08 من قانون 01 فيفري 1947 معللا

(2)- المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 ، مرجع سابق .

(3)- قرار مجلس الدولة رقم 172994، صادر بتاريخ 27 جويلية 1998، مجلة مجلس الدولة، عدد 01 لسنة 2002، ص 83.

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



موقفه أن النص يتعلق بعدم جواز الطعن عن طريق دعوى القضاء الكامل وليس الطعن بتجاوز السلطة القائم في جميع الحالات طبق للمبادئ القانونية العامة<sup>(1)</sup> ، كما قضى بقبول الطعن بتجاوز السلطة في قرار إداري نص القانون صراحة على أنه غير قابل للطعن إداريا وقضائيا باعتبار أن الطعن بتجاوز السلطة طعنا قائما ولو في غياب نص لكونه يضمن احترام الشرعية

«Le recours pour excès de pouvoir a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité»<sup>(2)</sup>.

فمهمة القاضي الإداري في حالة النصوص الغامضة ليست البحث في نية المشرع إنما الرجوع إلى المبادئ العامة للقانون، ليتمكن من ضمان الحماية القضائية لحقوق وحرريات الأفراد من انتهاك الإدارة.

وبذلك فإن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي أساس رقابة الشرعية التي تسمح للقاضي بإبطال قرارات الإدارة كلما تبين له تحقق سبب من الأسباب التي استقر الفقه والقضاء على اعتبارها أوجه لتأسيس الطعن بالإبطال<sup>(1)</sup> .

وعليه فإن كل قرارات لجنة الإشراف على التأمينات تقبل الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة سواء باقي التدابير التحفظية أو العقوبات التأديبية<sup>(2)</sup> ، لأنه لا يمكن تصور قرارات ذات طابع تأديبي تفلت من

<sup>(1)</sup> - CE Falco et Vidailac, du 17 Avril 1953 in LONG (M), WEIL(P), BIBANET(G), DELVOVE(P) GENEVOIS (B), "Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 12<sup>ème</sup> Edition DALLOZ, 1999 p508 et s.

<sup>(2)</sup> - CE Dame la motte, du 17 février 1950 in LONG(M) et autres, Op.cit, p 433 et s.

<sup>(1)</sup> - غناي رمضان، " عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص 48،49.

<sup>(2)</sup> - وقد عبر الأستاذ زوايمية رشيد عن ذلك كما يلي:

الرقابة القضائية على تعسف السلطة وهذا ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي ، حيث عبّر عن ذلك كما يلي:

«les autorités administratives indépendantes ne bénéficient en aucun cas d'une immunité juridictionnel et doivent voir leur responsabilité engagée en cas de méconnaissance des disposition législatives ou réglementaire»<sup>(3)</sup>

### المطلب الثاني

#### نطاق رقابة القضاء الإداري

إن القرارات القمعية التي تتخذها لجنة الإشراف على التأمينات يمكن أن تشوبها عيوب عدم المشروعية وتلحق أضرار في غير محلها بالمتعاملين الاقتصاديين المعنيين بالقطاع، الأمر الذي يقتضي تفعيل مبدأ الرقابة القضائية على هذه القرارات سواء عن طريق دعوى الإلغاء(فرع أول) أو دعوى المسؤولية(فرع ثاني).

#### الفرع الأول

##### دعوى الإلغاء

لما كانت القرارات التي تصدرها لجنة الإشراف على التأمينات في إطار ممارسة سلطتها القمعية هي أعمال قانونية صادرة عن سلطة إدارية مؤهلة بإرادتها المنفردة وتؤثر على المراكز القانونية للمعنيين

"Si le texte législatif a omis d'aménager un recours juridictionnel contre les décisions de la commission, cela ne signifie point que de telle décisions bénéficient d'une immunité juridictionnelle car le recours pour excès de pouvoir existe à l'encontre de tout acte administratif, même lorsque la loi en dispose autrement", le statut juridique de la commission de supervision des assurances, Op.cit, p 38.

<sup>(3)</sup> -ZOUAIMIA Rchid, « statut juridique de la commission de supervision des assurances », Op.cit

بها<sup>(1)</sup> فإن هذه القرارات الإدارية لا تكون مشروعة ومنتجة لآثارها إلا بحضور كافة أركان القرار الإداري "الشكل السبب، الاختصاص، المحل، الغاية" ولم يشبها أي عيب، وإلا فإنها تكون باطلة<sup>(2)</sup>.

وهذا الإبطال يتحقق عن طريق رفع دعوى الإلغاء من قبل المعني ويختص بنظرها القاضي الإداري (أولاً)، وفي ظل غياب نصوص خاصة ضمن قانون التأمينات تنظم الأحكام المتعلقة بالطعن القضائي ضد القرارات التأديبية للجنة، فإنه يتوجب علينا الرجوع إلى الأحكام العامة لتحديد كيفية ممارسة الطعن (ثانياً).

### أولاً: الجهة المختصة بنظر الطعن

إن القواعد العامة المعتمدة في إجراءات التقاضي الإدارية تجد مصدرها في القانون رقم 09-08 يتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية<sup>(3)</sup> وكما أسلفنا ذكرنا فإن الجهة المختصة بالنظر في الطعون الموجهة ضد القرارات التأديبية للجنة ومجلس الدولة استناداً للمادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم وكذلك المادة 213 من قانون التأمينات.

كما تنص المادة 800 من ق.إ.م.إ " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها"

إن هذه المادة وإن كانت تحدد مجال اختصاص المحاكم الإدارية، إلا أنها وردت بصيغة الحصر لجميع المنازعات التي يختص بها القضاء الإداري معتمدة في ذلك على المعيار العضوي، ودون أن

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

(2)- بودريوة عبد الكريم، "القضاء الإداري في الجزائر: الواقع و الأفق"، مجلة مجلس الدولة، عدد 6 لسنة 2005، ص 20.

(3)- قانون رقم 09-08 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

تطبق على الهيئات الإدارية المستقلة لأن هذه الأخيرة لا تدخل ضمن فئة أشخاص القانون العام الواردة في هذه المادة بل هي ذات طبيعة خاصة ومستقلة فلا يمكن إدراجها ضمن المؤسسات العمومية الخاضعة لنظام الوصاية الذي لا يتماشى والطابع الاستقلالي لها ، لذلك يقع على المشرع إعادة صياغة معيار عضوي يشمل كل الكيانات التي تحمل صفة الشخص المعنوي العام.

وبالعودة إلى المادة 901 من ق.إ.م.إ.م. نجدتها تنص " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية

كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

إن هذه المادة وقعت في نفس الإشكال الذي أشرنا إليه سابقا فيما يتعلق بنص المادة 09-02 من القانون العضوي رقم 98-01، وهو الإحالة إلى نصوص خاصة لإضافة اختصاصات لمجلس الدولة، دون تحديد لطبيعة النصوص رغم أن اختصاصات مجلس الدولة لا تحدد إلا بموجب قانون عضوي. لذلك فإن المشرع مدعو مرة أخرى للتدخل، لملائمة هذه القواعد للأحكام الدستورية.

وعليه فإن القاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة هو المختص بنظر الطعون بالإلغاء الموجهة ضد قرارات لجنة الإشراف على التأمينات استنادا إلى نص المادة 01/09 من القانون العضوي 98-01 لأننا نجد أنها - الهيئات الإدارية المستقلة- تدخل في مفهوم الهيئات الوطنية التي تضطلع بممارسة نشاط معين تلبية لاحتياجات المجموعة الوطنية في مختلف مجالات الحياة العامة للدولة، إلى جانب السلطات الإدارية المركزية<sup>(1)</sup>. إذ تخضع مثلها إلى معايير تعبر عن الطابع الإداري حيث تخضع لنظام المحاسبة العامة ويخضع مستخدميهما لنظام الوظيف العمومي.

ثانيا- إجراءات الطعن في دعوى الإلغاء :

(1)- بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء، دار العلوم، 2007، ص109.

لا يوجد أي استثناء في قانون التأمينات عن القواعد العامة التي تحدد إجراءات رفع دعوى الإلغاء الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تحدد إجراءات الطعن أمام مجلس الدولة، إلا أن مسألة وقف تنفيذ القرارات اللجنتية تكتسي أهمية خاصة.

### 1- خضوع دعوى إلغاء قرارات اللجنة إلى القواعد العامة:

أحالت المادة 40 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم، بشأن إجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة إلى قانون الإجراءات المدنية، ونشير إلى أن هذه المادة لم تعدل، وهذا ما يجعلنا أمام إحالة إلى قانون ملغى، حل محله قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، لذا ينبغي أن يتدارك المشرع هذا الإغفال.

وتحدد المادة 904 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة، وهي تحيلنا في أغلبها إلى القواعد المتبعة أمام المحاكم الإدارية، وحسن فعل المشرع بتوحيد هذه الشروط لتجنب التعقيد وتيسير الإجراءات أمام المتقاضين، وهي شروط عامة متعارف عليها، شكلية (الصفة سواء الأصلية بالنسبة للشخص الطبيعي مثل الوكيل العام للتأمين، أو الصفة التمثيلية بالنسبة للشخص المعنوي)، المصلحة، شرط الكتابة، التداعي بواسطة محامي معتمد لدى مجلس الدولة.

### - مبدأ جوازية التظلم:

إن إجراء التظلم ليس إجباريا ضمن الشروط الشكلية للدعوى ولكنه يبقى اختياري حسب نص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وما دام قانون التأمينات لم يمنع صراحة هذا الإجراء فلا يوجد ما يحول دون أن يقوم الأشخاص المخاطبين بقرارات لجنة الإشراف على التأمينات من التوجه برفع تظلم ولائي أمامها يلتمسون فيه إعادة النظر في مضمون القرار المتخذ، وذلك في أجل أربعة أشهر (04) من التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري.

وفي حالة ما إذا اختار المعني بقرار اللجنة رفع التظلم، فإن أثره يظهر من خلال:

- التأثير على حساب المواعيد.

- وفي مجال وقف التنفيذ، إذ يشكل عاملا لجدية دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري<sup>(1)</sup>.

- **ميعاد الطعن:** ترفع الدعوى في أجل أربعة أشهر ( 04) تسري من تاريخ التبليغ بالقرار الإداري، وفي

حالة ما إذا قرر المعني تقديم تظلم أمام اللجنة، فإنه يستفيد من شهرين لتقديم الطعن القضائي

ويبدأ احتساب هذا الأجل من تاريخ تبليغ رفض التظلم، أما في حالة سكوت اللجنة، فإن احتساب

الأجل يكون بعد مرور شهرين من تقديم طلب التظلم، من هنا نلاحظ انعدام أي خصوصية بشأن

ميعاد الطعن في قرارات اللجنة.

وهذا لا يسري على كل الطعون الموجهة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة، إذ نجد بعض

المواعيد الخاصة في النصوص المنظمة لها مثل ما هو الحال بالنسبة للجنة المصرفية، التي يطعن في

قراراتها أمام مجلس الدولة في أجل 60 يوم استنادا إلى المادة 107 من قانون النقد والقرض المعدل

والمتمم كذلك لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، إذ تحدد المادة 57 من قانون بورصة القيم المنقولة

أجل شهر للطعن في قراراتها، وهو نفس الأجل الذي يلتزم به المعنيون بقرارات سلطة ضبط البريد

والمواصلات حسب نص المادة 17 من القانون 03-2000، ومتى استوفى العون الاقتصادي شروط

الدعوى فإن القاضي حين فحصه للقرار وعتوره على عيب في أحد أركانه أو شروط صحته لا يملك إلا

الحكم بإلغائه<sup>(2)</sup>.

## 2- مدى إمكانية وقف تنفيذ قرارات اللجنة:

<sup>(1)</sup>- بودريو عبد الكريم، "آجال رفع دعوى الإلغاء (وفق القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية)" المجلة

الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01 لسنة 2010، ص24.

<sup>(2)</sup>- ماديو ليلي، " تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات

الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23/24 ماي 2007، ص273.

الأصل أنه لا يترتب على الطعن بإلغاء القرار وقف تنفيذه اعتباراً بوجود نفاذه استناداً على قاعدة حجية الشيء المقرر والتي لا تزول إلا بحجية أقوى منها هي حجية الشيء المقضي به، لذا لا تقضي المحكمة بوقف تنفيذ القرار إلا أن يكون ذلك بطلب الطاعن<sup>(1)</sup>.

ويحظى وقف تنفيذ الجزاء الإداري بنوع من الخصوصية أضفت عليه حماية سمت به إلى مصاف المبادئ ذات القيمة الدستورية لدى المجلس الدستوري الفرنسي، حيث رفض إسناد الفصل في الطعن في الجزاءات الصادرة عن مجلس المنافسة إلى محكمة استئناف باريس في إطار قانون أول ديسمبر 1986 نظراً لما يترتب عن ذلك من حرمان الطاعن أمامها من ميزة وقف تنفيذ الجزاء وبالتالي انتهاك الضمانات الأساسية للدفاع التي يوفرها مجلس الدولة<sup>(2)</sup>، نظراً لخطورة الجزاءات المالية، وغيرها من العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة.

لذلك ربط مجلس الدولة الفرنسي مسألة وقف تنفيذ القرارات التي يطعن فيها أمامه بتوافر شروط هي:

- أن يؤدي القرار إلى تعديل في المركز القانوني أو المادي عما كان عليه من قبل.
- يجب أن يكون القرار اللاحق من غير الممكن أو من الصعب إصلاحه.
- يجب أن يكون سبب وقف التنفيذ جدي، كأن يشك قاضي الإلغاء في مشروعية القرار قبل النظر في موضوعه<sup>(3)</sup>، أي عيب عدم المشروعية الظاهر.

وهذا ما ذهب إليه الفقه الفرنسي واعتبره منطقياً، بسبب تأخر أحكام العدالة، التي تصدر أحياناً كثيرة في ظل شروط زمنية بدون أدنى فائدة عملية للمتضررين<sup>(1)</sup>.

(1) - محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 1997، ص 6 .

(2) - C. Const, n°87-224, DC du 27 janvier 1987, 22<sup>ème</sup> Cons, In FAVOREU(L) et PHILIP(L) les Grandes décisions de conseil constitutionnel, « 8<sup>ème</sup> édition 15 DALLDZ, paris 1995, pp711, 712.

(3) - ZOUIMIA Rachid, « Les fonctions répressives de A.A.I statuant en matière économique » op.cit, p163.

إن وقف التنفيذ في مجال الضبط الاقتصادي ليست مجرد قاعدة إجرائية وذلك نظرا للمصالح الاقتصادية والمالية التي يمكن أن يلحقها الضرر الجسيم من جراء تلك القرارات خاصة المتعلقة بنشاط المؤسسات العاملة في القطاع المالي<sup>(2)</sup>، وبذلك فإن وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية المستقلة يسمح بدرء هذا الضرر الذي يصيب مصالح المتقاضين والذي لا يمكن لدعوى الإلغاء إصلاحه، خاصة إذا علمنا أن هذه السلطات تضبط قطاعات حساسة وتصدر قرارات خطيرة تمس بحقوق الأعوان الاقتصاديين الخاضعين لرقابتها<sup>(3)</sup>.

وبالنسبة لموقف المشرع الجزائري من أعمال هذا المبدأ "وقف تنفيذ القرارات الإدارية فإنه معمول به كاستثناء، والأصل هو عدم وقف التنفيذ برفع دعوى إدارية، سواء أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة وهذا بنص المادة 910 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تحيلنا فيما يخص طلب وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة إلى نفس الأحكام المطبقة أمام المحكمة الإدارية الواردة بنص المادة 833 من نفس القانون.

وعليه لا توقف الدعوى المرفوعة أمام مجلس الدولة، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

غير أنه يمكن لمجلس الدولة أن يأمر ببناء على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري، وهذا ما ينطبق على أعمال السلطات الإدارية المستقلة في حالة عدم وجود نص خاص، وهو الحال بالنسبة

(1) - AUTIN (J.L), « De juge administratif aux autorités administratives indépendantes : un autre mode de régulation », Op.cit, pp 1218,1219.

(2) - بزغيش بوبكر، "خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007، ص 312.

(3) - فتحي وردية، "وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 24/23 ماي 2007، ص 330.



للجنة الإشراف على التأمينات، إذا اكتفى المشرع بالنص على حق الطعن دون أن يبين أثره حول مسألة وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن اللجنة.

إن ذلك يمنح ضمانات أساسية لشركات التأمين وكل الأشخاص الأخرى المعنية بقرارات اللجنة، بأن تتلافى أضرار جزاءات يصعب تداركها فيما بعد حتى لو صدر الحكم بإلغاء القرار، فإجراء تعيين متصرف مؤقت هو قرار خطير جدا باعتبار أن هذا المتصرف يحوز كل الصلاحيات اللازمة لتسيير وإدارة الشركة بل أكثر من ذلك يجوز له التصريح بالتوقف عن الدفع وسوف يكون مآل الشركة في هذه الحالة سحب الاعتماد والتصفية، وفي هذه الحالة مهما كنت قيمة التعويضات المالية فإنها قليلة الأهمية باعتبار أن الشركة المعنية تكون قد فقدت مكانتها في السوق وخسرت ثقة المتعاملين .

بينما نجد أن المشرع قد استبعد بنص صريح مبدأ وقف تنفيذ قرارات اللجنة المصرفية بموجب المادة 02/107 من قانون النقد والقرض والمعدل والمتمم التي تنص على أنه " تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة وهي غير موقفة التنفيذ".

وهذا ما يشكل انتهاك خطير للضمانات التي يفترض تكريسها لصالح الأعوان الاقتصاديين، لاحتمال أن تكون القرارات الصادرة عن اللجنة مشوبة بعدم المشروعية الظاهرة، وهو ما لم يأخذ به مجلس الدولة إذ قضى بوقف تنفيذ قرارات اللجنة<sup>(1)</sup> ، طبقاً لأحكام المادة 2/283 من قانون الإجراءات المدنية القديم والتي لا تخرج في مدلولها عن النص الساري المفعول.

(1) - قرار مجلس الدولة رقم 019452، مؤرخ في 30 ديسمبر 2003، البنك التجاري والصناعي التجاري (BCIA) ضد اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص 86.

ولا بد أن نشير إلى الطابع الملحق لطلب وقف التنفيذ<sup>(1)</sup>، حيث يقدم الطلب بموجب دعوى مستقلة وامتزامة مع دعوى مرفوعة في الموضوع<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثاني

### دعوى المسؤولية

إذا كانت وظيفة وسلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء تنحصر في فحص وتقدير مدى شرعية القرار الإداري المطعون فيه من أجل الحكم بإلغائه وفقا للنتائج التي يتوصل إليها<sup>(3)</sup>.

إلا أن العون الاقتصادي قد لا يكتفي بمجرد الحصول على إلغاء للقرار الإداري الصادر عن لجنة الإشراف على التأمينات وإنما يمتد طلبه إلى إقامة مسؤولية اللجنة، بغرض الحصول على تعويض عن الآثار التي أحدثتها تلك القرارات بمصالحه، إننا نتساءل عن أحكام إقامة هذه المسؤولية في ظل عدم تمتع اللجنة بالشخصية المعنوية، رغم أنها -دعوى المسؤولية- تكتسي أهمية خاصة في هذه الحالة، فما هو أساسها؟ ومن هي الجهة المتخصصة بنظر هذه الدعوى؟.

### أولاً: أهميتها

تستمد دعوى المسؤولية أهميتها في القرارات التأديبية من قصور سلطة قاضي الإلغاء الذي لا يستطيع إصلاح الجزاء أو تعديله أو توجيهه أوامر إلى الإدارة أو الحلول محلها، وهذا ما يجعل حكم الإلغاء محدود الأثر<sup>(4)</sup>، بينما تحقق دعوى القضاء الكامل كل هذه المزايا في شأن الجزاءات الإدارية ما يجعلها

(1) - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 82.

(2) - المادة 34 من ق.إ.م.إ، مرجع سابق.

(3) - عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات لجامعية، الجزائر، 2000، ص 103.

(4) - محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 244.

تمثل أفضل حماية للمتعاقدین، بل إن المجلس الدستوري الفرنسي وهو يقر سلطة اتخاذ الجزاءات الإدارية استلزم أن يقرن المشرع هذه السلطة بالضمانات الكفيلة بحماية حقوق وحريات الأفراد الدستورية، و عد من بينها دعوى القضاء الكامل<sup>(1)</sup> وهذا ما أدى بمجلس الدولة الفرنسي في قضية المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات إلى الحكم بتقويم قراره الصادر ضد إحدى المؤسسات الخاصة، بما يجعله أكثر تناسبا مع المخالفة المنسوبة إليها<sup>(2)</sup>.

أما المشرع الجزائري فإنه لم يشر إلى إمكانية رفع دعوى التعويض تحديدا ضد القرارات الصادرة في إطار السلطة القمعية للهيئات الضبط المستقلة، رغم أهميتها الكبيرة وخطورة الجزاءات التأديبية التي تصدرها هذه الهيئات على الذمة المالية للأعوان الاقتصاديين ومساهم المهني، ونسبية جدوى إلغاء الجزاء الإداري مادام القاضي لن يوجه أوامر للسلطة المعنية بالقرار ليصير حكمه بإلغاء قرار المنع من ممارسة نشاط بمثابة ممارسة له<sup>(3)</sup>.

### ثانيا: أساسها

الأصل أن مسؤولية الإدارة تتأسس على فكرة الخطأ والذي يكون في حالة العقوبة التأديبية التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة قرارا إداريا مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية، يرتب ضررا في حق العون الاقتصادي، وهو ما يمكنه من طلب تعويض لجبر الضرر بناء على خطئها، لارتباط فكري الخطأ وعدم المشروعية فتبرز أركان المسؤولية ثلاثا هي: الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما.

<sup>(1)</sup> –AUTIN (J-L), " Le pouvoir répressif d'une AAI devant le juge administratif: note sous C.E, 14 Juin 1991, Association Radio Solidarité", RFDA, N°1022,; Voir C. Const, N°89-248 DC du 27 Janvier 1989,31<sup>ème</sup> cons.

<sup>(2)</sup> - C.E, 26 Juillet 1991, SA le cinq/Conseil superieur de l'audiovisuel, cité par محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 246.

<sup>(3)</sup> –بودريوة عبد الكريم، "مبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، تقليد أم تقييد"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية العدد01، 2007، ص21.

ويتحقق الخطأ عندما يكون الفعل أو الامتناع عن فعل من طبيعته تبرير لوم ما<sup>(1)</sup>.

وإن كان مجلس الدولة الفرنسي قد اشترط الخطأ الجسيم لمساءلة الإدارة، حيث فرق بين أوجه عدم المشروعية، إذ يعد عيب المحل والغاية الذي يلحق القرار سببا للحكم بالتعويض بصفة مطلقة، بينما لا يشكل كل من عيب السبب والشكل والاختصاص سبب لإقامة المسؤولية إلا إذا بلغ حدا كبيرا من الجسامة، فإن الأمر يختلف بالنسبة للجزاءات الإدارية إذ تتساوى أوجه عدم المشروعية في ترتيبها لمسؤولية الإدارة على أساس أنها تتماثل في جسامة أثرها الخطير على حقوق الأفراد فجزاء وقف النشاط الصادر من غير مختص يتساوى في جسامة ضرر مع الجزاء ذاته الصادر من مختص ولكن دون مراعاة حق الدفاع<sup>(2)</sup>.

إلا أن هناك حالات معينة اشترط فيها القضاء الإداري الخطأ الجسيم، من أجل إقامة مسؤولية بعض المرافق العامة التي يتميز نشاطها بصعوبة معينة مرتبطة بطبيعة الأنشطة<sup>(3)</sup>، وتتنطبق هذه الوضعية على مسؤولية الدولة بمناسبة الهيئات الإدارية المستقلة التي لا تقرر إلا في حالة الخطأ الجسيم، ومتى كانت هذه الهيئات تتمتع بالشخصية المعنوية فإنها تكون مسؤولة إزاء العون الاقتصادي مثال لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

وهنا يمكن أن نتصور أن لجنة الإشراف على التأمينات في إطار ممارستها سلطتها العقابية قد تصدر قرارات مشوبة بعدم المشروعية، فيفترض أن تكون مسؤولة عنها على أساس الخطأ الجسيم، إلا أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية وهذا ما يرتب مسؤولية الدولة باعتبارها تتصرف باسمها وتعد إحدى إداراتها.

(1) - لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية: المسؤولية على أساس الخطأ، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص21.

(2) - مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المكتبة العربية الحديثة، الإسكندرية، 1990، ص254.

(3) - عبدلي سهام، مفهوم دعوى القضاء الكامل في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2009، ص313.

إلا أن الاعتراف بمسؤولية الدولة يكون صعب في كثير من الأحيان نظرا للطابع المرن لمفهوم الخطأ الجسيم، الذي ظل مبهما رغم المحاولات الفقهية والاجتهادات القضائية لتحديده<sup>(1)</sup>، إذ أن تطبيق فكرة المسؤولية ضد الدولة بمناسبة الهيئات الإدارية المستقلة لم تعرف إلا مرة واحدة في فرنسا سنة 1964<sup>(2)</sup> ولا بد أن يرتب هذا الخطأ ضررا كركن أساسي آخر لقيام المسؤولية والذي يأخذ صورتين، ضرر مادي يلحق مباشرة النشاطات المهنية سواء كان نشاطا خاصا أو نشاطا عموميا، أو ضررا معنوي، تحقق الصورة الأولى بالنسبة لشركات التأمين في حالة المساس بدمتها المالية مثلا، أما الصورة الثانية فتحقق بمجرد الإعلان عن العقوبة وحتى بالنسبة للتدابير الوقائية التي يكون غرضها تصحيح وضعية الشركة إلا أنها تصيبها بضرر معنوي.

ولكننا نتساءل عن معيار مساءلة الدولة بناء على خطأ اللجنة، وكذا الجهة المتخصصة بنظر الدعوى.

### ثانيا- مقتضيات دعوى المسؤولية:

تتحدد أحكام هذه الدعوى من خلال:

#### 1 - معيار تحديد المسؤولية:

تقوم لجنة الإشراف على التأمينات بإصدار جملة القرارات التأديبية وحتى التدابير التحفظية ضد الأعران المعنيين بالقطاع بناء على امتيازات السلطة العامة التي تستمدتها من الدولة، وما دامت اللجنة لا تتمتع بالشخصية المعنوية فإنها محرومة من أهم أحد آثارها وهي أهلية التقاضي، وعليه ترفع دعوى التعويض من طرف العون الاقتصادي المتضرر من قرار غير مشروع اتخذته في حقه لجنة الإشراف على التأمينات ضد الدولة.

(1) - يعرفه الأستاذ CHAPUS René بأنه "الخطأ الأكثر خطورة من الخطأ البسيط"، أنظر محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص143.

(2) - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص142.

وحسب نص المادة 801 من ق.إ.م.إ. فإن المحاكم الإدارية هي التي تختص بنظر دعاوى القضاء الكامل سواء كانت ضد الدولة أو الولاية، أو البلدية، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري واستنادا إلى قواعد الاختصاص الإقليمي، فإن دعوى التعويض ترفع أمام المحكمة الإدارية على مستوى الجزائر العاصمة.

وتعد قواعد الاختصاص الإقليمي من النظام العام يترتب على الإخلال بها رفض الدعوى شكلا وهذا في حالة رفع دعوى مستقلة، أما في حالة الإرتباط بين دعوى الإلغاء التي ترفع أمام مجلس الدولة وبين دعوى التعويض، فإن المشرع قد ألزم الهيئات القضائية الإدارية بإتباع إجراءات محددة بموجب نص المادة 809/ الفقرة 02 من ق.إ.م.إ. حيث تنص "عندما تخطر المحكمة الإدارية بطلبات، بمناسبة النظر في دعوى تدخل في اختصاصها، وتكون في نفس الوقت مرتبطة بطلبات مقدمة في دعوى أخرى مرفوعة أمام مجلس الدولة، وتدخل في اختصاصه، يحيل رئيس المحكمة تلك الطلبات أمام مجلس الدولة".

## 2- القانون واجب التطبيق على موضوع المنازعة:

تطرح مسألة تحديد القانون واجب التطبيق على موضوع المنازعات المتعلقة بدعوة المسؤولية إشكالات مرتبطة أساسا بعدم وضوح موقف القاضي الجزائري، فتارة يستعين بقواعد القانون العام وتارة أخرى يؤسس قراراته على أحكام القانون المدني.

هذا التذبذب في اجتهادات مجلس الدولة ورثه عن موقف المحكمة العليا، التي تراوحت أحكامها بين تطبيق قواعد القانون المدني وإقرار قواعد خاصة لإثبات مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تسبب فيها، إذ اعتمدت في المرحلة الأولى على اجتهادات القضاء الفرنسي، وأقرت مسؤولية الإدارة حتى بدون خطأ، وفي قضية أخرى قررت بأن مسؤولية الإدارة تتغير حسب الظروف والحاجة، كما ذهب في موضع آخر إلى اعتبار أحكام القانون المدني أجنبية عن مسؤولية الإدارة.

إلا أنها لم تلبث على نفس الموقف، وأسست قرارها الصادر في 12 جانفي 1985 على أحكام المادة 136 من القانون المدني المتعلق بمسؤولية المتبوع عن تعريفات تابعة وتواترت أحكامها على هذا الأساس<sup>(1)</sup>.

وهو ما اعتمده مجلس الدولة، إذ أقر في قضية له سنة 1998 أن مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تسببت فيها بواسطة الأشخاص الذين تستخدمهم في إطار المرفق العام لا يمكن تحديدها على أساس قواعد القانون المدني بل على قواعد خاصة تتلاءم مع متطلبات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة وحقوق الأشخاص.

إلا أن الأمر انتهى به إلى تطبيق قواعد القانون المدني في عديد من قراراته، إذ استند في قرار له بتاريخ 1 فيفري 1999 إلى أحكام المادة 136 التي تنص على أن المتبوع مسؤول عن الأضرار الناتجة عن العمل غير المشروع لتابعه بمناسبة ممارسة وظائفه<sup>(2)</sup>.

وفي قرار له بتاريخ 31 ماي 1999<sup>(3)</sup> استند على نص المادة 138 من القانون المدني بشأن المسؤولية عن الأشياء.

غير أنه وإذا كان اعتماد المحكمة العليا على هذه الحلول مقبولا، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة لمجلس الدولة الذي جاء ليجسد الازدواجية القضائية، إذ ليس ممكنا إلزام القاضي الإداري بتطبيق قواعد غريبة عنه فعوض أن يلجأ القاضي في دعوى المسؤولية إلى أحكام القانون المدني الخاصة بمسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه. وكان من الأفضل إثارة مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي إذ ينبغي البحث عن قواعد خاصة لتأسيس مسؤولية الأشخاص العامة المعنية بما يضمن إلزامية تعويض الضرر<sup>(4)</sup>.

(1) - انظر بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 98.

(2) - C E du 01 février 1999, Direction général de la sureté nationale c/Vve lichani et autres, cité par ZOUAIMIA Rachid, " Le régime contentieux des AAI EN DROIT Algérien", Op.cit, p 43.

(3) - قرار مجلس الدولة رقم 160017، صادر في 31 ماي 1999، مجلة مجلس الدولة، عدد 01 لسنة 2002، ص 99.

(4) - ZOUAIMIA Rachid, « le régime contentieux des A.A.I en droit Algérien » op.cit, pp 44,45.





الخاتمة

تعكس قدرة الإشراف و الرقابة على التأمين حالة سوق التأمين ذاتها، و إن كانت التجربة الفتية للجنة الإشراف على التأمينات في الجزائر تمنعنا من الحكم على فعالية أدائها لسلطتها القمعية، على اعتبار أنها لم تنل بعد الوقت الكافي لاكتساب خبرتها النظرية و العملية من واقع سوق التأمينات فلم تمر بعد أربع سنوات على تنصيبها، إلا أننا توصلنا من خلال تحليل النصوص القانونية المؤطرة للجنة إلى تحديد معالم هذه الوظيفة و مضمونها و هو ما يجعلنا نحكم بنقص فاعلية الدور الذي يمكن أن تؤديه في ضبط سوق التأمينات، لأن فاعلية أي جهاز يستمدّها من نصوص قانونية محكمة، دقيقة و واضحة ، و هذا ما لا يتوفر في النص القانوني المتعلق بالتأمينات.

إذ أن المشرع الجزائري كان وفي لمبدئه في تقليد التشريع الفرنسي و هو مبدأ التقليد الإنتقائي *le mimétisme sélectif*، حيث قام باستحداث لجنة للإشراف على التأمينات و أعطاهها السلطة القمعية على غرار نظيره الفرنسي إلا أنه في المقابل انتقص من هذه السلطة بطريقة متعمدة و هو ما جعل النصوص القانونية غامضة و عاجزة عن خلق جهاز متكامل، و يظهر قصورها من حيث عدم كفاية الصلاحيات المخولة للجنة في إطار ممارسة سلطتها القمعية، في مقابل سيطرة الوزير المكلف بالمالية على أهم جزاء تاديبى يمكن أن يتعرض إليه الأعوان الإقتصاديين الممارسين لنشاط التأمين و هو سحب الإعتماد، و الذي تكفي فيه اللجنة بمجرد تقديم اقتراح.

و مرد ذلك هو رفض السلطة التنفيذية التنازل عن صلاحياتها في مجال التأمينات رغم أن تدخلها في هذا المجال و لمدة طويلة و تحيزها إلى القطاع العام أدى إلى غياب صناعة حقيقية للتأمين و ضعف مردوديته على الإقتصاد الوطني و خلق مؤسسات وطنية محدودة الأداء متخوفة من المنافسة الأجنبية، بينما يتطلب دخول شركات التأمين الأجنبية للإستثمار المباشر في هذا القطاع انسحاب الإدارة بوسائلها التقليدية ممثلة بوزير المالية لصالح لجنة الإشراف على التأمينات كسلطة ضبط توفر معايير التخصص و الحياد، لأنه من الصعب إقناع المتعاملين الإقتصاديين الخواص بعدم تحيز الإدارة التقليدية لصالح القطاع العام و هذا ما أثبتته التجربة.

وإذا كان المشرع قد انتقص من الإختصاصات القمعية للجنة الإشراف على التأمينات فإنه قد أهمل بصفة شبه كلية مسألة الضمانات الأساسية التي يجب أن تتوفر للأعوان الإقتصاديين أمام اللجنة حال تعرضهم لعقوبات تاديبية من طرفها ، فهي و إن كانت ملزمة بصفة ضمنية بمراعاة

جملة من الضمانات مستمدة من المبادئ العامة للقانون و منها ما استقر عليه الإجتهد القضائي مثل مبدأ الشرعية ، مبدأ شخصية العقوبة ، مبدأ التسبب. فإن باقي الضمانات منتقصة إلى حد كبير إذ يبرز لنا بوضوح الطابع النسبي لاستقلالية اللجنة اتجاه السلطة التنفيذية بسبب غياب الاستقلال المالي لها و استعمالها لموارد بشرية و مادية تابعة لوزارة المالية، فيما أعدم حق الدفاع أمام اللجنة و لا نجد بخصوصه أي إشارة في النصوص القانونية رغم أنه مكرس أمام الوزير المكلف بالمالية حال توقيع عقوبة سحب الإعتماد، و هو ما يجعل سلطته أكثر مصداقية من سلطة اللجنة. أما أهم ضمانات و المتمثلة في خضوع قرارات اللجنة للرقابة القضائية فقد جاء النص بشأنها باهتا وقاصرا غير شامل لكل قرارات اللجنة، و رغم أن خضوع القرارات الإدارية للطعن القضائي هو من مبادئ القانون إلا أن هذا التردد من قبل المشرع في تكريس الضمانات الأساسية يؤدي إلى عدم ثقة و ارتياب الأعوان الإقتصاديين في القرارات العقابية للجنة .

لذلك فإننا نتطلع إلى أن يتدارك المشرع النقائص المحيطة بتأطير السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات بما يستجيب لخصوصيتها كسلطة ضبط مستقلة، لاسيما فيما يتعلق باستقلاليته اتجاه السلطة التنفيذية بمنحها الوسائل الكفيلة بضمانها، وكذا الصلاحيات اللازمة بما يكفي لأن تكون فاعلة في أداء وظيفتها القمعية بكل متطلباتها.

و تعد السلطة القمعية إحدى أهم وسائلها ، و تتحقق فعالية هذه السلطة بسد الثغرات التي تكتنف النصوص القانونية المنظمة لها بإعطاء الأهمية الكافية للضمانات التي يجب أن توفرها ويمكن للمشرع أن ينفذ هذا الإشكال بتوحيد القواعد المطبقة على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي أو المالي على الأقل، بل إن هناك من الدول من تتجه لإقامة مؤسسة موحدة للرقابة على القطاع المالي تضم عضو من هيئة الرقابة على التأمين من أجل تحقيق التنسيق و الشفافية<sup>(1)</sup> و يمكن للجنة في هذا الإطار الاستفادة من تجارب نظيراتها في الأنظمة المقارنة و ملائمة القواعد بما يتناسب مع خصوصية القطاع في الجزائر

(1) -حسني حامد، " دور هيئات الإشراف في الرقابة على النشاط التأميني و تنظيم قطاع التأمين ( التجربة المصرية)"، مؤتمر أفق التأمين العربية و الواقع الجديد، دمشق، 01 و 02 جوان 2005.

# قائمة المراجع

I. الكتب:

- 1 -بارش سليمان، مبدأ الشرعية في قانون العقوبات الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2001.
- 2 - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2004.
- 3 -عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 4 -علي بن غانم، الوجيز في قانون التأمين (مقارنة بين القانون الجزائري و الفرنسي)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 5 - عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول ديوان المطبوعات لجامعية، الجزائر، 2000.
- 6- غنام محمد غانم، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، د.س.
- 7 - فوضيل نادية، أحكام الشركة طبقاً للقانون التجاري، دار هومة، الجزائر، 2002.
- 8- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية: وسائل المشروعية، دار هومة، الجزائر 2006.
- 9- -----، دروس في المسؤولية الإدارية: المسؤولية على أساس الخطأ، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 10- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الإسكندرية، 2000.
- 11- محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.

- 12- محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1997.
- 13- محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 14- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المكتبة العربية الحديثة، الإسكندرية 1990.
- 15- معراج جديدي، مدخل لدراسة قانون التأمين الجزائري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.

## II. -الرسائل و المذكرات الجامعية:

### أ -الرسائل:

- 1 -كايس الشريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة دكتوراه الدولة في القانون، فرع القانون العام، جامعة تيزي وزو، 2006.
- 2 - كتو محمد الشريف، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، جامعة تيزي وزو، 2005.

### ب -المذكرات:

- 1 - اعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2007.
- 2 -جراهمي فضيلة، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 03-03 والقانون رقم 08-12 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010.
- 3 -بركات جوهره، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.

- 4 - بشوش عائشة، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 5 - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- 6 - جليل مونية، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، فرع إدارة و مالية، جامعة الجزائر، 2003.
- 7 - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، 2006.
- 8 - خن لمين، النظام القانوني للعقوبات التأديبية المطبقة على الأعوان الاقتصاديين في القطاع المالي مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2011.
- 9 - شيخ امر ياسمين، توزيع الإختصاص ما بين مجلسي المنافسة وسلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، 2009.
- 10 - عبدلي سهام، مفهوم دعوى القضاء الكامل في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة ، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2009.
- 11 - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- 12 - فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، اختصاص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2009.

- 13- فوناس سهيلة، السلطة التأديبية للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2008.
- 14- مزهود حنان، التوجه نحو إقصاء القاضي الجزائي من المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، فرع قانون السوق، جامعة جيجل، 2008.
- 15- مهدي سوماية، سلطات الضبط المستقلة في مواجهة مبدأ الحياد، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة جيجل، 2012.
- 16 - ناصري نبيل، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 06/95 و الأمر رقم 03/03 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال ، جامعة تيزي وزو، 2004.

#### المقالات:

- 1- آيت وازو زينة، «دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة» أعمال الملتقى الوطني حول السلطات المستقلة، جامعة بجاية، يومي 23- 24 ماي 2007 ص ص 352-363.
- 2 - أوديع نادية، "صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي، 2007، ص ص 124-135.
- 3- إرزيل الكاهنة، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23-24 ماي، جامعة بجاية، 2007 ص ص 107-123.
- 4- بزغيش بوبكر، "خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة" أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية يومي 23- 24 ماي 2007، ص ص 309 - 320 .
- 5- بلطرش منى، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة ، ، مجلد 12، عدد 2، 2002، ص ص 57-82



- 6- بودريوة عبد الكريم، "القضاء الإداري في الجزائر: الواقع و الأفاق"، مجلة مجلس الدولة، عدد 6 لسنة 2005، ص ص 9-27.
- 7- -----، "مبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، تقليد أم تقييد" المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، 2007، ص ص 39-60.
- 8- -----، "آجال رفع دعوى الإلغاء (وفق القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية)" المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01 لسنة 2010، ص ص 23-27.
- 9- بوكروح عبد الوهاب، "وزارة المالية والتجارة تحققان مع شركات تأمين أجنبية تتشط بلا ترخيص" [www.Echourouk enligne. com](http://www.Echourouk enligne. com)، يوم 11 / 05 / 2010.
- 10- -----، "أويحي يطلب إعادة فتح ملف شركة غام للتأمينات" [www.Echouroukenligne.com](http://www.Echouroukenligne.com)، يوم 27/10/2011.
- 11- تومي نبيلة وعبد الله ليندة، "السلطات القمعية للجنة المصرفية عند إخلال البنوك بإجراءات التصدي لتبييض الأموال"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، يومي 23 / 24 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص ص 227-242.
- 12- حابت أمال، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في اكتشاف المخالفات"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي، جامعة بجاية، يومي 23/24 ماي 2007، ص ص 136-149.
- 13- حمليل نواره، "جنحة استغلال معلومات امتيازية في البورصة بين اختصاص القاضي و سلطة ضبط السوق المالية، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، العدد 2، 2007، ص ص 111-145.
- 14- حسين نواره، "الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص ص 65-82.

- 15 - حسني حامد، " دور هيئات الإشراف في الرقابة على النشاط التأميني و تنظيم قطاع التأمين (التجربة المصرية)"، مؤتمر أفاق التأمين العربية و الواقع الجديد، دمشق، 01 و 02 جوان 2005.
- 16- خن لمين، "خصوصية العقوبات التأديبية المطبقة على الأعوان الاقتصاديين في القطاع المالي" أعمال الملتقى الوطني حول أثر التحولات الإقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، جامعة جيجل، يومي 30 نوفمبر/ 1 ديسمبر 2011، ص 282-298.
- 17- لباد ناصر، "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، عدد 1، 2001، ص ص 07-23.
- 18- طباع نجاة، "اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساءلة المهنية للبنوك"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص ص 215-226.
- 19- عبد الهادي بن زيطة، "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، مجلة دراسات قانونية، العدد الأول، 2008، ص ص 34-48.
- 20- عيساوي عز الدين، "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، الملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص ص 24-42.
- 21- غناي رمضان، " عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء"، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005.
- 22- فتحي وردية، "وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23/24 ماي 2007، ص ص 330-351.
- 23- لخضاري أمير، "دراسة نقدية لبعض القواعد الإجرائية في قانون المنافسة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 2، 2007، ص ص 55-81.

24- ماديو ليلي، "تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23/24 ماي 2007، ص ص272-286 .

25- موكة عبد الكريم، «مبدأ التناسب ضمانا أمام السلطة التنفيذية للهيئات الإدارية المستقلة»، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23 / 24 ماي 2007، ص ص321-329.

#### رابعا : النصوص القانونية

##### أ - الدستور:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-483 مؤرخ في 07 فيفري 1996، ج ر عدد 76 مؤرخ في 02 ديسمبر 1996، المتمم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أفريل 2002، ج ر عدد 25 مؤرخ في 14 أفريل 2002، المعدل بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

##### ب النصوص التشريعية:

- 1- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، ج ر عدد 37 مؤرخ في أول جوان 1998، معدل و متمم بموجب قانون عضوي رقم 11-13 مؤرخ في 05 جويلية 2011، ج ر عدد 43 مؤرخ في 03 أوت 2011.
- 2- قانون عضوي رقم 04-11 مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 57 مؤرخ في 08 سبتمبر 2004 قانون العقوبات الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2007.
- 3- أمر رقم 66-127 مؤرخ في 28 ماي 1966، يتضمن انشاء احتكار الدولة لعمليات التأمين ، ج ر عدد43، مؤرخ في 31 ماي 1966 (ملغى).
- 4- قانون الإجراءات الجزائية، منشورات بيرتي، الجزائر، 2008.

- 5- القانون المدني، منشورات بيرتي، الجزائر، 2007.
- 6- القانون التجاري الجزائري، منشورات بلقيس، الجزائر، 2007.
- 7 - أمر رقم 80-07 ، مؤرخ في 09 أوت 1980، يتعلق بالتأمينات ، ج ر عدد 33 مؤرخ في 12 أوت 1980 ( ملغى ).
- 8- قانون رقم 89-12 مؤرخ في 5 جويلية 1989، يتعلق بالأسعار، ج ر عدد 29، مؤرخ في 19 جويلية 1989 (ملغى).
- 9- قانون رقم 89-21 مؤرخ في 12 ديسمبر 1989، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 53 مؤرخ في 13 ديسمبر 1989 (ملغى).
- 10- قانون رقم 90-07 مؤرخ في 3 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14 مؤرخ في 04 أبريل 1990 (ملغى).
- 11- أمر رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد و القرض، ج ر عدد 16، مؤرخ في 18 أبريل 1990 (ملغى).
- 12- مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34 مؤرخ في 23 ماي 1993، معدل و متمم بموجب أمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996، ج ر عدد 03 مؤرخ في 14 جانفي 1996، معدل و متمم بموجب القانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003 ، ج ر عدد 11 مؤرخ في 19 فيفري 2003.
- 13- مرسوم تشريعي رقم 93-12 مؤرخ في 05 أكتوبر 1993 متعلق بترقية الإستثمار، ج ر عدد 64 مؤرخ في أكتوبر 1993 (ملغى).
- 14- أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 09، مؤرخ في 22 فيفري 1995 (ملغى).
- 15- أمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات معدل و متمم، ج ر عدد 13 مؤرخ في 08 مارس 1995.

- 16- القانون رقم 03-2000، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والموصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48 مؤرخ في 06 أوت 2000.
- 17- أمر رقم 03-01 مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتطوير الإستثمار معدل ومتمم، ج ر عدد 47 لسنة 2001.
- 18- قانون رقم 10-01 مؤرخ في 03 جويلية 2001 يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 35، مؤرخ في 04 جويلية 2001، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 07-02 مؤرخ في أول مارس 2007، ج ر عدد 16، مؤرخ في 07 مارس 2007.
- 19- قانون رقم 01-02 مؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات ج ر عدد 08 مؤرخ في 6 فيفري 2002.
- 20- أمر رقم 11-03 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد و القرض، ج ر عدد 52 مؤرخ في 27 أوت 2003، معدل و متمم بالقانون رقم 09-01 المتضمن قانون المالية التكميلي، ج ر عدد 44 و بالأمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50 مؤرخ في 1 سبتمبر 2010.
- 21- قانون رقم 15-04 مؤرخ في 10 نوفمبر 2004، يعدل ويتمم أمر رقم 66-155 مؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 71 مؤرخ في 10 نوفمبر 2004.
- 22- قانون رقم 01-05 مؤرخ في 6 فيفري 2005 يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج، عدد 15 مؤرخ في 12 مارس 2006 .
- 23- قانون رقم 07-05 مؤرخ في 28 أبريل 2005، ج ر عدد 50، مؤرخ في 19 جويلية 2005 معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 10-06 مؤرخ في 29 جويلية 2006، ج ر عدد 48 مؤرخ في 30 جويلية 2006.
- 24 - قانون رقم 01-06 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14 مؤرخ في 08 مارس 2006، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 10-05 مؤرخ في أوت 2010، ج ر

عدد 50، مؤرخ في أول سبتمبر 2010، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 11-15 مؤرخ في 02 أوت 2011 ج ر عدد 44، مؤرخ في 10 أوت 2011

25- قانون رقم 04-06 مؤرخ في 02 فيفري 2006، يعدل و يتم الأمر رقم 07-95 مؤرخ في 25 جانفي 1995 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 15، مؤرخ في 12 مارس 2006

26- أمر رقم 01-07 مؤرخ في أول مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر عدد 16 مؤرخ في 07 مارس 2007

27- قانون رقم 09-08 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، مؤرخ في 23 أبريل 2008.

28- أمر رقم 01-10 مؤرخ في 26 أوت 2010 يتضمن قانون المالية لسنة 2010، يتم الأمر رقم 07-95، مؤرخ في 25 جانفي سنة 1995 والمتعلق بالتأمينات، ج ر، عدد 49 مؤرخ في 29 أوت 2010.

29- أمر رقم 04-10 مؤرخ في 26 أوت 2010 يعدل ويتمم أمر رقم 03-11 يتعلق بالنقد والقروض ج ر عدد 50 مؤرخ في أول سبتمبر 2010.

### ج- النصوص التنظيمية:

1- مرسوم رئاسي مؤرخ في 02 جانفي 2008، يتضمن تعيين رئيس لجنة الإشراف على التأمينات، ج ر عدد 04 مؤرخ في 27 جانفي 2008.

2- مرسوم رئاسي مؤرخ في 02 جويلية 2008، يتضمن تحديد القائمة الإسمية لأعضاء لجنة الإشراف على التأمينات، ج ر عدد 04 مؤرخ في 27 جانفي 2008.

3- مرسوم تنفيذي رقم 95-339 مؤرخ في 30 أكتوبر 1995 يتضمن صلاحيات المجلس الوطني للتأمينات و تكوينه وتنظيمه و عمله، ج ر عدد 65 مؤرخ في 20 ماي 2007، معدل ومتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 07-137 مؤرخ في 19 ماي 2007، ج ر عدد 33، مؤرخ في 20 ماي 2007.

4- مرسوم تنفيذي رقم 95-344 مؤرخ في 30 أكتوبر 1995 يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال شركات التأمين، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-375 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج ر عدد مؤرخ في سنة 2009.

5- مرسوم تنفيذي رقم 96-267 مؤرخ في 1996. يحدد شروط كفاءات منح اعتماد شركات التأمين و/أو إعادة التأمين، ج ر عدد 47 مؤرخ في 7 جويلية 1996.

6 مرسوم تنفيذي رقم 08-113، مؤرخ في 9 أبريل 2008 يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات ج ر عدد 20 مؤرخ في 13 أبريل 2008.

7- مرسوم تنفيذي رقم 11-242 مؤرخ في 10 جويلية 2011، يتضمن إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة و يحدد مضمونها وكفاءات إعدادها ، ج ر عدد 39 مؤرخ في 13 جويلية 2011.

#### د - القرارات التنظيمية:

1-قرار مؤرخ في 20 أبريل 2008، يحدد كفاءات فتح فروع لشركات تأمين أجنبية، ج ر عدد 25 مؤرخ في 30 مارس 2008.

2- قرار مؤرخ في 19 أكتوبر 2010، يحدد شروط و كفاءات مشاركة سـماسرة إعادة التأمين المعتمدة و فروع شركات التأمين الأجنبية المعتمدة في الجزائر، ج ر عدد 74 مؤرخ في 05 ديسمبر 2010.

#### خامسا: الإجهادات القضائية

##### أ -آراء المجلس الدستوري:

1- رأي رقم 10/ر ن د/ م د/ 2000، مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 46، مؤرخ في 2000.

2- رأي رقم 02/ر م د/ 11 مؤرخ في 06 جويلية 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 01/98 مؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله للدستور ج ر عدد 43 مؤرخ في 03 أوت 2011.

ب قرارات مجلس الدولة:

1- قرار مجلس الدولة رقم 13 مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر مجلة إدارة، العدد الأول، سنة 1999.

2- قرار مجلس الدولة رقم 2119 مؤرخ في 8 ماي 2000، بشأن يونين بنك ضد بنك الجزائر  
www.Conseil.état-dz

3- قرار مجلس الدولة رقم 172994، صادر بتاريخ 27 جويلية 1998، مجلة مجلس الدولة، عدد 01 لسنة 2002.

4- قرار مجلس الدولة رقم 160017، صادر في 31 ماي 1999، مجلة مجلس الدولة، عدد 01 لسنة 2002.

5- قرار مجلس الدولة رقم 12101 مؤرخ في الفاتح أفريل 2003 بين اللجنة المصرفية والبنك الدولي الجزائري  
www.Conseil.état-dz.org.AIB

6- قرار مجلس الدولة رقم 019452، مؤرخ في 30 ديسمبر 2003، البنك التجاري والصناعي التجاري (BCIA) ضد اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005.

ثانيا- باللغة الفرنسية:

I. Ouvrages :

1- BIGOT Jean, Traité des assurances, entreprises et organismes d'assurances, 2 ème Edition, LGDJ, Paris, 2000.

2- CHEROT (J-Y), Droit public économique, Economica, Paris, 2000.

3- DELMAS-MARTY Mireille et TEITGEN –COLLY Catherine, Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal, Economica Paris, 1992.

4-FAVOREU(L) et PHILIP(L), Les grandes décisions du conseil constitutionnel, DALLOZ, Paris, 1995.



- 5- GENTOT Michel, Les autorités administratives indépendantes, Edition Montchrestien, Paris, 1994.
- 6- LARGUIER Jean, Droit pénal des affaires, 8 ème Edition, Armand Colin 1992.
- 7- LONG (M), WEIL(P), BIBANET(G), DELVOVE(P), GENEVOIS(B), Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 12<sup>ème</sup> Edition, DALLOZ, Paris 1999.
- 8- MOURGEON(J), La répression administrative, LGDJ, Paris, 1967.
- 9- ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Editions Houma, Alger 2005
- 10-----, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Editions Homma, Alger, 2005.
- 11-----, Droit de la régulation économique, Berti Edition, Alger 2006.
- 12-----, Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques, OPU, Alger, 2010.

## II. MIMOIRE:

-METTOUDI Robert, Les fonctions quasi-juridictionnelles de l'autorité de régulation des télécommunications, thèse pour le Doctorat en droit des sciences économique et de gestion, université de Nice – Sophia Antipolis, 2004.

## III. Articles:

- 1 - AUTIN – Jean Louis, « Du juge administratif aux autorités administratives indépendantes : un autre mode de régulation », RDP, n°5, Tome 105, 1989, pp 1213-1227.
- 2-----, " Le pouvoir répressif d'une AAI devant le juge administratif: note sous C.E, 14 Juin 1991, Association Radio Solidarité" RFDA n°1022, 1999, pp1016-1025.
- 3- BRISSON Jean- François, "les pouvoirs de sanction des autorités de régulation: les voies d'une juridictionnalisation", www.unicocen.fr.

- 4- -----, "Les pouvoirs de sanctions des autorités de régulation et l'article 6/1 DE LA CEDH à propos d'une divergence entre le conseil d'Etat et la cour de cassation", AJDA, 1999, p 848.
- 5- CHEVALIER Jaque, "Réflexions sur l'institution des AAI", JCP/E, 1986, p 3254.
- 6- CHUCHILO (M), "Formule de gouvernance et démocratie politique: les autorités administrative indépendantes de régulation en Espagne", Revue IDARA, n°30, 2005, pp 145-167.
- 7 - DE-CORAIL (J-L), " Administration et sanction: réflexion sur le fondement du pouvoir Administratif répressif ». In méL CHAPUS (R), Droit Administratif Montchrestien, Paris, 1992, pp103-125
- 8-- DIARRA (A), "Les AAI dans les Etats francophones d'Afrique noire: cas de Mali, du Sénégal et du Bénin", 2000, www.Afrilex/.
- 9- Dib Saïd, «La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie» Banque et Droit, N °8,2001, pp16-22.
- 10- DOCOULOU- FAVARD (C), " en application du loi du 09 Aout 1989, deux sentences pour une seule infraction d'initié" TGI, Paris, 1<sup>ère</sup> chambre. Corr. du 03 décembre 1993?, PICCIOTO, LPA, n°08, 1994, pp 07-08.
- 11- FAVOREU (L), « Le droit constitutionnel jurisprudentiel », RDP, n°2,1989 pp 399-503.
- 12-FRISON ROCHE Marie- Anne, "Le droit de la régulation", D, n° 07, 2001 p 610-616.
- 13-----, "Définition de droit de la régulation économique" D, n°2,2004, p127 .
- 14- GELIN J-P, " Les autorités administratives indépendantes", group ISP droit public, 2006.www.Prepa-isp.fr.
- 15- GENEVOIS (B), " Le conseil constitutionnel et l'extension des pouvoir de la Commission des Opérations de Bourse, à propos de la décision de C. Const. n°89-260, du 28 juillet 1989 ", RFDA, n° 4,1989, pp 671-685.
- 16- GUDON Marie José, " Les AAI, et la régulation organique", in DECOOPMAN(N), s/dir, le désordre des AAI, l'exemple du secteur économique et financier", , Collection CEPRISCA, PUF, Paris, 2002, PP57,77.

- 17-----, "l'hétérogénéité des données organique in DECOOPMAN Nicole, s/dir, "Le désordre des autorités administratives indépendantes", collection CPRISCA, PUF, Paris, 2002, pp63,67.
- 18-GUTOMAR Mattias et COLLIN Pierre, "Condition d'application des principes de la personnalité des peines aux sanctions prononcées par le conseil des marchés financiers, " AJDA, 2000, p 997.
- 19- ISRAEL (J.J) «Les AAI dans le domaine économique et financier » www.lexinter.net.
- 20- JEANDIDIER Wilfrid, « Le droit pénal de la banqueroute on les avatars de la pénalisation » RJC, n°spécial, paris, 2001, p133.
- 21- JOBART Jean Charles, « Essai de définition du concept de régulation : de l'histoire des sciences aux usages du droit", Revue de la recherche juridique n°01, 2004, p 57.
- 22- KHELOUFI Rachid," Les institutions de régulation en droit Algérien", Rev IDARA, n°28, 2005,pp69- 121.
- 23- LUCHAIRE(F), " La Protection constitutionnelle des droit et des libertés" Economica, Paris, 1987, pp398-399.
- 24- MODERNE Frank," Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel, les leçon du droit comparé "In Mél. CHAPUS(R) Droit administratif, Paris, 1992, pp 411-427.
- 25-----, « La sanction administrative (élément d'analyse comparative) » RFDA, n°03, 2002, pp 483-495.
- 26-- PAULIAT Hélène," Le contrôle du juge administratif sur les décisions de AAI de l'Audiovisuel", RFDA, n°03, 1992, p 256.
- 27-POCHARD Marcel « Autorités administratives indépendantes et pouvoir de sanction » AJDA, 2001, p106.
- 28- PRALUS-DUPUY Joëlle, «Réflexion sur le pouvoir de sanction disciplinaire reconnu a certaines AAI», RFDA, n°03,2003, pp554-567.
- 29- PRETOT Xavier, « Le pouvoir de sanction des A.A.I, répond-t-il aux exigences de la CEDH ?» RDP, n°06, 2002, pp1610-1617.

- 30- SFAKIANAKI Iphigénie, « La C.E.D.H.l'égalité des armes dans le cadre des sanctions en manquement aux règlements de la C.O.B », [www.cde.u-strasbg.fr](http://www.cde.u-strasbg.fr).
- 31- TEITGEN COLLY- Catherine , « Les AAI :histoire d'une institution »In COLLIARD Claude- Albert et TIMSIT Gérard, (s /dir), les autorités administratives indépendantes, PUF ,Paris 1988, PP21-73.
- 32- -----, « Les instances de régulation et la constitution» RDP, n°01, 1990, pp 153-261.
- 33-----, « Sanction administratives et autorités administratives indépendantes» LPA, n°08,1990, p25.
- 34- ZOUAIMIA Rachid, « Les AAI et la régulation économique en Algérie » Revue IDARA, n°26, volume13, 2004, pp23-68.
- 35- -----, "Les fonctions répressives des AAI statuant en matière économique", Revue IDARA, n°28,2004, p p123-165.
- 36-----, "Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien", Rev IDARA ,n°02, 2005, pp5-41.
- 37-----, " Le statut juridique de la commission de supervision des assurances », Rev, IDARA ,n°31, vol 16 ,2006, pp 9-41.
- 38-----, «de l'articulation des rapports entre le conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielle en droit Algérien», colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financier, université de Bejaïa , journées des 23/24 Mai 2007, pp89-107 .

#### IV. Textes juridiques:

- 1- Code des assurances Français, LITEC, Paris, 2008.
- 2- Code monétaire et financier Français, [www.Legifrance.gouv.fr](http://www.Legifrance.gouv.fr).

#### V. JURISPRIDENCES:

- 1- Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, [www.conseil constitutionnel.fr](http://www.conseil constitutionnel.fr)
- 2- Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, [www.conseil constitutionnel.fr](http://www.conseil constitutionnel.fr).
- 3- Décision n°2000-43 DC du 27Juillet 2000, [www Constitutionnel.fr](http://www.Constitutionnel.fr).

01.....	مقدمة
05.....	الفصل الأول: تكريس السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات
06.....	المبحث الأول: تحديد السلطة القمعية للجنة الإشراف على التأمينات
07.....	المطلب الأول: تكييف السلطة القمعية للجنة
07.....	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للجنة
08.....	أولا: الطابع السلطوي للجنة
09.....	1- سلطة اتخاذ القرارات
09.....	2- منح اللجنة بعض صلاحيات السلطة التنفيذية
10.....	ثانيا: لجنة الإشراف على التأمينات سلطة ذات طابع قضائي أم إداري؟
10.....	1 - اللجنة هيئة ذات طابع قضائي؟
14.....	2 - إبراز الطابع الإداري للجنة
15.....	أ - تمتع اللجنة بامتيازات السلطة العامة
17.....	ب- خضوع قرارات اللجنة لرقابة القاضي الإداري
18.....	الفرع الثاني: طبيعة السلطة القمعية للجنة
18.....	أولا: تمييز العقوبة التأديبية عن المفاهيم المشابهة
18.....	1 - تمييز العقوبة التأديبية عن العقوبة الإدارية
21.....	2- تمييز العقوبة التأديبية عن التدابير الوقائية
23.....	ثانيا: غاية العقوبة التأديبية في قطاع التأمينات
26.....	المطلب الثاني: مشروعية السلطة القمعية للجنة
26.....	الفرع الأول: مدى دستورية السلطة القمعية للجنة
27.....	أولا: سلطة توقيع العقوبات و مبدأ الفصل بين السلطات
28.....	ثانيا: الاعتراف الدستوري بالسلطة القمعية
30.....	الفرع الثاني: شروط ممارسة سلطة العقاب
30.....	أولا : ألا يكون الجزاء سالبا لحرية

- 31.....ثانيا: خضوع السلطة القمعية للجنة لذات المبادئ العقابية.
- 32.....الفرع الثالث: الأسس العملية لتبرير السلطة القمعية للجنة.
- 33.....أولا: سلطة العقاب و ظاهرة إزالة التجريم.
- 33.....1- تبني سياسة إزالة التجريم.
- 34.....2- مبررات تبني سياسة إزالة التجريم.
- 36.....ثانيا: السلطة القمعية للجنة لخدمة الضبط الإقتصادي.
- 38.....المبحث الثاني: ممارسة لجنة الإشراف على التأمينات للسلطة القمعية.
- 38.....المطلب الأول: العقوبات التأديبية التي توقعها اللجنة.
- 39.....الفرع الأول: التدابير الوقائية السابقة على اتخاذ العقوبات.
- 39.....أولا: تدابير متعلقة بنشاط الشركة.
- 39.....1- التقليل من ممارسة النشاط.
- 40.....2- المنع من التصرف في أصول الشركة.
- 41.....ثانيا: تدابير متعلقة بمسيري الشركة.
- 41.....الفرع الثاني: أنواع العقوبات التأديبية التي تصدرها اللجنة.
- 41.....أولا: العقوبات المالية.
- 42.....1- اعتماد معيار تحديد الغرامة.
- 44.....2- اعتماد معيار رقم الأعمال لحساب قيم الغرامة.
- 45.....3- اعتماد معيار مبلغ الصفقة لتحديد قيمة الغرامة.
- 46.....ثانيا: العقوبات غير المالية.
- 48.....1- عقوبات ذات طابع معنوي.
- 48.....أ- الإنذار.
- 49.....ب- التوبيخ.
- 49.....1 - عقوبات تمس بمسيري الشركة.

- أ- توقيف مسير أو أكثر..... 49.
- ب - أثر توقيع هذا الجزاء..... 49.
- المطلب الثاني: خصوصية السلطة القمعية للجنة..... 49.
- الفرع الأول: ضيق الإختصاص القمعي للجنة..... 50.
- أولاً: احتفاظ وزير المالية بسلطة سحب الإعتما..... 50.
- 1- إجراء سحب الإعتما..... 50.
- 2- أثر سحب الإعتما..... 54.
- ثانياً: إرسال المحاضر إلى النيابة العامة..... 56.
- ثالثاً: تداخل السلطة القمعية بين لجنة الإشراف على التأمينات  
ومجلس المنافسة..... 58.
- الفرع الثاني: نطاق السلطة القمعية للجنة..... 59.
- أولاً: مرونة السلطة القمعية من حيث تحديد المخالفات..... 60.
- 1- الركن المادي..... 60.
- 2- الركن المعنوي..... 63.
- ثانياً: نطاق السلطة القمعية من حيث الأشخاص المخاطبين بها..... 65.
- 1- مسيرو شركات التأمين..... 65.
- 2- شركات التأمين و/أو إعادة التأمين..... 66.
- 3- وسطاء التأمين..... 67.
- الفصل الثاني: خضوع السلطة القمعية للجنة**
- الإشراف على التأمينات للضمانات القانونية والقضائية..... 69.
- المبحث الأول: خضوع السلطة القمعية للجنة للضمانات القانونية..... 70.
- المطلب الأول: الضمانات القانونية الموضوعية..... 70.
- الفرع الأول: مبدأ الشرعية..... 70.
- أولاً: شرعية الجرائم..... 71.
- ثانياً: شرعية العقوبات..... 73.
- الفرع الثاني: مبدأ شخصية العقوبة..... 74.
- أولاً: مسؤولية الشخص الطبيعي..... 74.
- ثانياً: مسؤولية الشخص المعنوي..... 76.
- الفرع الثالث: مبدأ التناسب..... 77.
- أولاً: الإلتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات..... 78.
- 1- وضع حد أقصى للعقوبة..... 79.
- 2- العقوبة التكميلية..... 79.
- ثانياً: عدم الجمع بين العقوبات..... 79.
- 1- عدم الجمع بين العقوبات التي توقعها اللجنة و مجلس المنافسة..... 80.

- 82.....2- عدم الجمع بين العقوبات الإدارية والعقوبات الجزائية.
- 84.....الفرع الرابع: مبدأ عدم الرجعية.
- 84.....أولاً: مضمون المبدأ.
- 85.....ثانياً: استثناءات المبدأ.
- 86.....1- رجعية القانون الجديد اعتداداً بطبيعة المخالفة.
- 87.....2- تطبيق الجزاء الإداري الأصلح للمخالف.
- 87.....المطلب الثاني: الضمانات القانونية الإجرائية.
- 88.....الفرع الأول: احترام حقوق الدفاع.
- 90.....أولاً: مبدأ المواجهة.
- 90.....1- حق الإطلاع على الملف.
- 92.....2- حق الاستعانة بالمدافع.
- 92.....ثانياً: تكريس حق الدفاع في مرحلة التحقيق.
- 93.....الفرع الثاني: مبدأ الحياد.
- 94.....أولاً: نظام التنافي.
- 95.....ثانياً: إجراء الامتناع أو التحي.
- 96.....ثالثاً: التسبيب.
- 98.....الفرع الثالث: استقلالية اللجنة.
- 99.....أولاً: مظاهر استقلالية اللجنة.
- 99.....1- مظاهر الإستقلالية العضوية.
- 99.....أ- الطابع الجماعي لتشكيلة اللجنة.
- 100.....ب- صفة أعضاء اللجنة.
- 101.....ج- من حيث طريقة تعيين واقتراح الأعضاء.
- 102.....2- مظاهر الإستقلالية الوظيفية.
- 102.....أ- عدم خضوع اللجنة لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية.
- ب- عدم قابلية القرارات الصادرة عن اللجنة للإلغاء أو التعديل من طرف السلطة التنفيذية.
- 103.....ثانياً: حدود استقلالية اللجنة.
- 104.....1- حدود الاستقلالية العضوية.
- 104.....أ- تشكيلة اللجنة.
- 105.....ب- طريقة تعيين أعضاء اللجنة.
- 106.....ج- غياب نظام العهدة.
- 107.....2- حدود الإستقلالية الوظيفية.
- 107.....أ- النظام الداخلي للجنة.
- 108.....ب- انعدام الإستقلالية المالية للجنة.



ج- وسائل بشرية تابعة للسلطة التنفيذية.....108

**المبحث الثاني: خضوع السلطة القمعية للجنة الإشراف**

- 110..... **على التأمينات للرقابة القضائية**
- 110..... **المطلب الأول: خضوع قرارات اللجنة لرقابة القضاء الإداري**
- 111..... **الفرع الأول: الأسس القانونية للرقابة القضائية**
- 111..... **أولاً: الأساس التشريعي للرقابة**
- 111..... **1- القانون العضوي المحدد لاختصاصات مجلس الدولة**
- 112..... **2- النص القانوني المتعلق بالتأمينات**
- 113..... **ثانياً: مدى دستورية الرقابة القضائية**
- 115..... **الفرع الثاني: قرارات اللجنة القابلة للطعن**
- 115..... **أولاً: موقف المشرع الجزائري**
- 116..... **ثانياً: موقف مجلس الدولة**
- 118..... **المطلب الثاني: نطاق رقابة القضاء الإداري**
- 119..... **الفرع الأول: دعوى الإلغاء**
- 119..... **أولاً: الجهة المختصة بنظر الطعن**
- 121..... **ثانياً: إجراءات الطعن في دعوى الإلغاء**
- 123..... **1- خضوع دعوى إلغاء قرارات اللجنة للقواعد العامة**
- 122..... **2- مدى إمكانية وقف تنفيذ قرارات اللجنة**
- 126..... **الفرع الثاني: دعوى المسؤولية**
- 126..... **أولاً: أهميتها**
- 127..... **ثانياً: أساسها**
- 129..... **ثالثاً: مقتضيات دعوى المسؤولية**
- 129..... **1- معيار تحديد المسؤولية**
- 130..... **2- القانون واجب التطبيق على موضوع المنازعة**
- 132..... **الخاتمة**
- 134..... **قائمة المراجع**
- 150..... **الفهرس**

## ملخص

إن إنشاء لجنة الإشراف على التأمينات ضمن فئة السلطات الإدارية المستقلة مع منحها السلطة القمعية لتوقيع العقاب على الأعوان الإقتصاديين المخالفين للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم قطاع التأمينات يعبر عن رغبة الدولة في إفادة القطاع بوسائل ضبط أكثر مرونة من الأدوات التقليدية بما يتماشى مع حيوية النشاط بغرض تحقيق الفعالية، هذه الأخيرة التي تتطلب اعطاء الأهمية الكافية لعاملين اثنين هما؛ تزويد اللجنة بالوسائل و الصلاحيات الكافية التي تؤهلها لممارسة سلطتها التأديبية المنوطة بها بصفة فاعلة من جهة، وإلزامها باحترام الضمانات المتعلقة بحقوق الأعوان الإقتصاديين حال إقرارها عقوبات في حقهم من جهة أخرى.

إلا أن المشرع الجزائري قد انتقص من العامل الأول من حيث عدم تمتع اللجنة بالإستقلالية الفعلية في مواجهة السلطة التنفيذية، و كذلك احتفاظ وزير المالية بسلطة سحب الإعتماد كأخطر جزاء يمكن أن يمس نشاط العون الإقتصادي، و هذا ما يعبر عن تردد من قبله إزاء سلطة الضبط. فيما أهمل العامل الثاني بصفة شبه كلية رغم الأهمية القصوى للضمانات في تكريس مصداقية و شفافية أداء اللجنة بما يساهم في تنمية قطاع التأمينات.

## Résumé

La mise en place de la commission de supervision des assurances dans la catégorie des autorités administrative indépendantes ayant le pouvoir répressif pour sanctionner les agents économiques contrevenants aux dispositions législatives et réglementaires régissant le secteur des assurances reflète la volonté de l'Etat de fournir au secteur des moyens de régulation plus souples que les outils traditionnels en ligne avec l'activité pour atteindre l'efficacité. Cette dernière exige de donner l'importance nécessaire à deux facteurs :

Fournir à la commission les moyens et lui conférer les compétences nécessaires qui la qualifient pour exercer convenablement son pouvoir disciplinaire d'une part. D'autre part, exiger la commission de respecter les garanties concernant les droits des agents économiques quand elle approuve des sanctions à leur rencontre.

Toutefois, le législateur algérien a nui au premier facteur faute de jouissance de l'indépendance réelle face au pouvoir exécutif, ainsi que la conservation du ministre des Finances du pouvoir de retirer l'agrément en tant que la sanction la plus grave qui pourrait être appliquée à l'agent économique. Le deuxième facteur a été négligé presque entièrement, en dépit de la plus grande importance des garanties dans la consécration de la crédibilité et la transparence de la commission ce qui contribuerait au développement du secteur des assurances.

