

الرقابة والهيئات المكلفة بها على شركات التأمين

في الجزائر بين تطور النصوص واختلاف آليات التطبيق

Le Contrôle et les organismes chargés de l'inspection des compagnies

D'assurance en Algérie

Entre l'élaboration des textes et les différents mécanismes d'application

بن غالم بومدين⁽¹⁾

benghaleboumediene@gmail.com

كلية الحقوق و العلوم السياسية

مخبر القانون المقارن

جامعة تلمسان

ملخص

إن تطور قطاع التأمين وإحتلاله مكانة هامة في الإقتصاد الوطني جعل الدولة تفرض عليه رقابة دقيقة ومتنوعة جسدها مجالس ولجان الإشراف والمراقبة المنصوص عليها في قانون التأمين والتشريعات المكملة له، وذلك لما لهذا القطاع من أهمية في تطوير الإقتصاد وتوظيف الأموال، إن تنوع أشكال الرقابة والهيئات القائمة بها كان الغرض منه هو التوفيق بين أمرين إثنين الأول هو المحافظة على حقوق المؤمن لهم وعلى الأموال الموظفة في القطاع، والثاني هو تشجيع الاستثمار في القطاع وعدم عرقلة من خلال عمليات الإشراف والرقابة المنتهجة وملائمة ذلك مع الظروف المستجدة التي يعرفها واقع الإقتصاد الوطني.

الكلمات المفتاحية: التأمين، الرقابة على التأمين، هيئات التأمين، حقوق المؤمن لهم، التوازنات المالية للشركة.

Résumé :

Le secteur des assurances constituées d'une manière générale, l'élément essentiel du mouvement des échanges des richesses, et le développement économique de l'état, ceci démontre l'importance de ce secteur. C'est pourquoi le législateur s'est efforcé à rechercher un équilibre afin de protéger, d'une part la préservation des droits des assurés et les fonds financiers employés dans le secteur, et d'autre part d'encourager les investissements des compagnies assurances à travers l'adaptation de réglementations en vigueur avec les nouvelles circonstances de l'économie nationale.

Les mots clés : Assurance, Contrôle de l'assurance, Organismes des contrôles, droits des assureurs, l'équilibre financier des compagnies.

مقدمة:

شهد قطاع التأمين في الجزائر طفرة نوعية وتحسن ملحوظ في السنوات الأخيرة من خلال الإصلاحات التي أدخلها المشرع الجزائري على قانون التأمينات والنصوص التطبيقية له، حيث كان الهدف من ذلك محاولة تكثيف هذه النصوص مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها البلاد وتحيينها مع برامج الدعم والتطوير التي تتبناها الهيئات والمنظمات الدولية على غرار البنك الدولي والاتحاد الدولي لمراقبي التأمين، حيث وإدراكا من الدولة لأهمية هذا القطاع ودوره في دعم ومرافقة الإستثمارات التي تسعى لتحقيقها من خلال برامجها المسطرة لذلك وفي ظل الرهانات التي تعرفها السوق العالمية من تحديات عملت على تنظيم القطاع ومراقبته، محاولة التوفيق بين بين إعتبارين أولهما ضرورة مراقبة وحماية الأموال الضخمة الموظفة في شركات التأمين وهي أموال الفئة التي تتلقى الخدمة، وثانيها تشجيع الإستثمار في القطاع وعدم عرقلته بكثرة الإجراءات الرقابية والمحافظة على التوازنات المالية لهذه الشركات.

هذه الأخيرة هي التي تدفعنا للبحث في هذا الموضوع والتساؤل عن أنواع هذه الرقابة المفروضة قانونا على الشركات العاملة في التأمين؟ وما هي الهيئات المكلفة بها في القانون الجزائري؟

للإجابة عن كل هذه التساؤلات سوف يتم التطرق للموضوع بتبيان وببحث أنواع الرقابة (المبحث الأول)، ثم تحديد الهيئات المكلفة به (المبحث الثاني)، وذلك بالإعتماد على المنهج التحليلي الوصفي على أساس أنه المنهج الأنسب للدراسة القانونية وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: أنواع الرقابة على التأمين

تتم عملية الرقابة على الشركات في قطاع التأمين عبر مراحل مختلفة ومتتالية تبدأ بالرقابة الإدارية التي تهدف لإحترام الإجراءات والتشريعات المتعلقة بتأسيس الشركات (المطلب الأول)، إلى الرقابة التقنية التي تتعلق بقدرة الشركة على العمل ومزاولة نشاطها بنجاح (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الإدارية

تخضع كل من شركات ووسطاء التأمين لنوعين من الرقابة الإدارية، النوع الأول يكون أثناء التأسيس والمتمثل في ملائمة الملف للشروط المطلوبة في القانون وتعود صلاحية منح الإعتماد في هذه الحالة لوزير المالية (الفرع الأول)، أما النوع الثاني من الرقابة فهي رقابة التسيير والتي يكون الهدف منها التأكد من مدى إحترام كل من الشركات والوسطاء للقواعد التنظيمية المعمول بها في الميدان (الفرع الثاني) وهذا من خلال التالي:

الفرع الأول: الرقابة الإدارية من أجل منح أو سحب الإعتماد

حتى تكتسب الشركات والوسطاء العاملين في قطاع التأمين لشريعتهم اللازمة لمزاولة نشاطهم، لابد من الحصول على إعتماد وذلك من خلال تقديم طلب مستوفي لجميع الشروط القانونية لوزير المالية¹، بحيث تكون لهذا الأخير صلاحية البث في الأمر إما بمنح الإعتماد أو رفضه حسب الملف المقدم ومطابقته للإجراءات السارية المفعول، كما قد يترتب عن عمليات المراقبة إكتشاف بعض المخالفات والتجاوزات المرتكبة من قبل الميسيرين والتي ينتج عنها سحب هذا الإعتماد الممنوح لها سابقا، وهو ما سنوضحه على النحو التالي:

أولا. منح الإعتماد: تختلف جهة منح الإعتماد من دولة إلى أخرى، أما في الجزائر فإن هذه الصلاحية مخولة لوزير المالية، الذي يمنح الإعتماد سواء لشركات التأمين أو السماسرة الذين تتوفر فيهم المواصفات اللازمة لمزاولة المهنة التي يتطلبها قانون التأمينات والنصوص التطبيقية له، بحيث يمنح هذا الإعتماد بقرار من الوزير بعد إستشارة المجلس الوطني للتأمينات²، هذا الطلب بمنح الإعتماد يتطلب في عدة نشاطات تتمثل في طلب إنشاء شركة جديدة أو في حالة ممارسة أصناف جديدة من التأمين، فتح مكاتب تمثيل شركات التأمين المعتمدة³، فتح فروع لشركات تأمين أجنبية، ممارسة مهنة سمسار تأمين سواء كان شخص طبيعي أو معنوي بحيث لا يمكنه أن يباشر عمله إلا بعد حصوله على الإعتماد والتسجيل في السجل التجاري⁴، أو إندماج شركات معتمدة أو إنفصالها عن بعضها هذا من ناحية، ومن ناحية

أخرى مخول لوزير المالية الإمتناع عن منح هذا الإعتماد كلية في حالة ما إذا تبين من الملف المقدم أنه لا تتوفر فيه الشروط والمواصفات القانونية المطلوبة مع تسبب القرار المتخذ، وما على طالب الإعتماد إلا إصلاح الأمر وتقديم الملف من جديد لوزارة المالية أو اللجوء للقضاء الإداري في حالة إذا ما تبين له أن هناك تجاوز في حقه.

ثانيا. سحب الإعتماد: إن عملية سحب الإعتماد عبارة عن إجراء إداري يطبق من قبل الهيئة المانحة للإعتماد في حالة ما إذا ستخلص من عملية الرقابة سوء تسيير وإدارة لهذه الشركات، هذا السحب الذي قد يكون سحب بصفة كلية أو جزئية حسب كل شركة خضعت لعملية مراقبة، حيث أن قرار السحب يبنى على السلطة التقديرية للجنة التي قامت بعملية التفتيش قبل إحالته لوزير المالية لإتخاذ القرار، إلا أن المستقر عليه عادة أن يكون سحب الإعتماد في حالة التوقف عن النشاط أو حالات الحل والتسوية القضائية والإفلاس، مع وجود حالات أخرى قد يترتب عنها السحب كإكتشاف أن الشركة لا تسيير طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما أو القوانين الأساسية لغياب شرط من الشروط الأساسية للإعتماد⁵، أو إذا تبين أن الوضع المالي للشركة غير كافٍ للوفاء بالتزاماتها، أو إذا كانت الشركة تطبق بصفة معتمدة زيادات أو تخفيضات غير منصوص عليها في التعريفات المبلغة إلى إدارة الرقابة، وأخيرا في حالة عدم ممارسة شركات التأمين لنشاطها لمدة سنة واحدة.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية أثناء التسيير

المقصود بهذا النوع من الرقابة هو متابعة مدى إلتزام الشركات بمسك مجموعة من الدفاتر المطلوبة قانونا، والتي تمكن من التعرف على المعلومات التي تتصل بالإدارة الشركات وحالة نشاطها المالي وهي كالتالي :

أولا. مسك الدفاتر والسجلات الإلزامية: على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وسطاء التأمين مسك الدفاتر والسجلات التي تحدد قائمتها وأشكالها بقرار من الوزير المكلف بالمالية، بحيث أن هذه الوثائق يجب أن تقدم إلى الجهات الرقابية التي تقوم بالتفتيش أو عن طريق إرسالها إلى لجنة الإشراف على التأمين إذا ما طلب منها ذلك وهي سجلات الميزانية الخاصة بشركات التأمين، التقرير المفصل عن نشاط كل سنة مالية، مخطط إعادة التأمين إن وجد وتقارير محافظ الحسابات وتقرير مجلس الإدارة في الجمعية العامة، بيانات العمليات الخاصة بكل فرع من فروع التأمين، المعلومات التي تخص الشركة وعنوانها وتاريخ تأسيسها، قائمة البلدان التي تمتلك فيها هذه الشركات علاقات عمل بما فيما ما يخص إعادة التأمين، قوائم الفروع المستخدمة وتواريخ الإعتماد الإدارية الخاصة بها، قائمة الإتفاقيات سارية المفعول والخاصة بعقود التأمين والتسيير المالي والمهني، وهذه الوثائق والمستندات كلها رسمية وإلزامية يجب مسكها بدون شطب أو تحشير ويجب أن تكون مرقمة وموقعة من المدير العام للشركة وتحت مسؤوليته.

ثانيا. العمليات التي يجب أن تبلغ بها إدارة الرقابة: أثناء مزولة شركات التأمين لأنشطتها قد يصادفها أن ترغب في القيام ببعض الأعمال والمهام التي هي مقيدة مسبقا بالحصول على رخصة للقيام بهذا النشاط مثل حالة وضع الشروط العامة لوثيقة التأمين أو أية وثيقة أخرى تقوم مقامها والتي تستعملها هذه الشركات في تسيير عملها الإداري اليومي، بحيث تخضع هذه الوثائق لتأشيرة إدارة الرقابة التي تستطيع أن تفرض على هذه الشركات العمل بالشروط النموذجية⁶، أو في حالة إعداد مشاريع تعريفات التأمين الإختيارية التي يجب أن تبلغ بها إدارة الرقابة قبل الشروع في تطبيقها، وكذلك في حالة الإتفاقيات مع البنوك والمؤسسات المالية لتوزيع منتجات التأمين⁷ خاصة في حالة إنهاء أحد طرفي العمل للإتفاق المبرم بينهم وذلك لما قد يسببه من آثار سلبية قد تؤثر على التوازنات المالية لشركات التأمين.

المطلب ثاني: الرقابة التقنية

لا تقتصر هذه الرقابة المفروضة على شركات التأمين على الرقابة الإدارية فقط، إنما نوع آخر من الرقابة بهدف التأكد من قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية وذلك من خلال التدقيق في إحتياطتها من الأرصدة ومن الديون حسب مقتضيات المرسوم التنفيذي رقم

95.243 المؤرخ في 31 أكتوبر 1995، وهو الموضوع الذي سوف نبينه في هذه الدراسة من خلال (الفرع الأول)، ثم نتطرق للهدف المتوخى من هذه الرقابة التقنية في (الفرع الثاني)، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: أنواع الأرصدة التقنية

يقصد بالأرصدة التقنية مجموعة الأموال التي تستعملها الشركات في ممارسة نشاطها التأميني سواء كان هذا الرصيد إيجابيا بحيث تكون وضعيتها المالية جيدة أو أن يكون الرصيد سلبيا أي المتمثل في الديون، أو بمعنى آخر الذمة المالية للشركات التي تقسم أثناء عملية التسيير إلى قسمين:

أولا. الأرصدة التقنية لشركات التأمين: وتنقسم بدورها إلى نوعين إثنين:

✓ الأرصدة التقنية القابلة للخصم: وتتكون من رصيد الضمان وهو الرصيد الذي يخصص لتعزيز قدرة شركات التأمين على الوفاء بالتزاماتها، ويمول بإقتطاع نسبة معينة من الأقساط التي تجمع خلال السنة المالية من الأرباح المتحصل عليها من جهة، ومن جهة أخرى تتكون من الرصيد التكميلي الإلزامي للديون التقنية وهو مخصص لتعويض محتمل في الديون التقنية الناتجة خصوصا عن سوء تقييمها لقيامه على الإحتمال فقط، أو عن تصريحات الخسائر بعد إقفال السنة المالية أو عن أي نفقات تسيير أخرى مرتبطة بذلك.

✓ الأرصدة التقنية الغير قابلة للخصم: وهو أي رصيد آخر يستحدث من قبل الأجهزة المختصة لشركات التأمين أو إعادة التأمين ويمنع المساس به تحت أي طائل إلا وفق إجراءات خاصة، بحيث يعتبر حد أدنى يستعمل فقط لتغطية إستثمارات الشركات واللجوء إليه في غير هذه الحالة دليل على أن الشركة في وضعية مالية صعبة.

ثانيا. الهدف من الرقابة على الديون التقنية وتحديدها: تمثل الديون التقنية إلتزامات شركة التأمين وإعادة التأمين إتجاه المؤمن لهم والمستفيدين من عقود التأمين، ومن ثمة فهذه الرقابة تبين الوضعية المالية الفعلية لهذه الشركات والوضعية المالية التي تعيشها حقيقة هذه المؤسسات، بحيث إذا كانت هناك خصوم سلبية يمكن أن تؤثر على الميزان الإيجابي لهذه الشركات أمكن إصلاح ذلك من خلال الخطط الموضوعة لهذا الغرض وتدارك تضررها بإتباع سياسات تسيير وإدارة تمكن هذه الأخيرة من إعادة الأمور إلى نصابها العادية التي تتطلبها القوانين بالنسبة لهذه الأصول ومن ثمة تفادي إفلاسها.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة على التأمين

تعتبر عملية الإشراف والرقابة الضامن الأساسي لتحقيق الإستقرار في المعاملات التي تقوم بها هذه الشركات، بحيث يكون الغرض المتوخى منها مزدوج فهي من ناحية تهدف إلى حوكمة تسيير هذه الشركات، ومن ناحية أخرى تهدف إلى وضعها تحت أعين الدولة لضمان إمتثالها للتشريعات المعمول بها حفاظا على حقوق كل الأطراف من دائيين ومن غير، وهذا ما سوف نشرحه على الشكل التالي:

أولا. بالنسبة لحوكمة تسيير الشركات:

تفرض النصوص التطبيقية وأعراف المهنة المعمول بها في قطاع التأمين على هذه الشركات إتباع مجموعة من المبادئ في عملية إدارة وتسيير هذه الشركات والمؤسسات، بحيث تعتبر بمثابة خطوط عريضة للتسيير تحب التقيد بها من طرف القائمين على الإدارة وهي على سبيل المثال:

- مراجعة الأسعار: حيث أن أسعار التأمين لا تتحدد من خلال العرض والطلب، وإنما تقوم شركات التأمين بتحديد ما بعد الحصول على موافقة الهيئات المكلفة بالرقابة، حيث أن الشروط الواجب توفرها في السعر المقدم يجب أن يكون كافيا لتغطية الخسائر المتوقعة من الخطر المؤمن منه، وأن لا يكون السعر في ذات الوقت مبالغ فيه.

- مراقبة أسس حساب الأقساط وشروط الوثائق: وذلك بما لا يؤدي إلى المبالغة في تحديد القسط أو التعسف في الشروط⁸.

- **مراجعة الوثائق:** تتم مراجعة وثائق التأمين تقنيا من طرف مختصين تابعين للشركات التأمين قبل أن تقوم هيئات الإشراف بالتأكد من عدم وجود شروط تعسفية خارجة عن القانون، فمن المعروف أن عقد التأمين عقد إذعان لكن رغم ذلك هناك مجموعة من الشروط العامة التي يتوجب على المؤمن له أن يوافق عليها، وبالتالي لا بد من دراسة هذه الشروط المطبوعة لعدم وقوع أي إجحاف بحق المؤمن لهم.
 - **حل المنازعات والشكاوى:** قد تقع في بعض الحالات منازعات بين المؤمن لهم وشركات التأمين بالنسبة للتعويض، وهي الحالات التي يجب أن تضمن فيها هذه الشركات حق هؤلاء باللجوء إلى الهيئة المشرفة على التأمين للتظلم⁹.
 - **تحسين مستوى خدمة العملاء:** في ظل المنافسة الشديدة التي يشهدها القطاع يقع على عاتق شركات التأمين تحسين مستوى مستخدميها من خلال التكوين والتوجيه المستمر لتقديم خدمة ملائمة ومقبولة لعملائها¹⁰.
 - **تنظيم عملية الإستثمار:** تقوم هيئة الإشراف والرقابة بمراجعة وتقييم الإستثمارات وذلك بالتأكد من أنها وفقا للأوجه المشروعة وبالنسب المقررة، وذلك لتوفير السيولة اللازمة لضمان حصول المؤمن لهم على حقوقهم عند إستحقاق التعويض دون ممانعة، ولتحقق الضمان العام لكل من حملة الأسهم وحملة الوثائق، بالإضافة إلى ضرورة مراجعة هذه العائد كل فترة من الزمن للتأكد من مدى تحقيق هذه الإستثمارات لمبدأ الربحية.
 - **مراجعة الإحتياطات:** وتكون هذه المراجعة من أجل التأكد من كفاية الإحتياطات المالية، حيث تمثل إلتزامات المؤمنين وتعهداتهم بدفع أقساط التأمين تجاه الشركات والتحقق دائما من سلامة السياسة الإستثمارية المنتهجة¹¹.
 - **مراجعة الحسابات الختامية:** تقوم الجمعية العمومية لشركات التأمين بإنتخاب مراجع حسابات ويقوم هذا الأخير نيابة عن الجمعية العمومية بفحص ومراجعة الحسابات الخاصة بكل شركة، ويوقع على الميزانية بعد التأكد من صحتها، ومطابقتها مع ما يحدث فعليا في الشركة بناء على المستندات والوثائق المحسبانية المقدمة، وبالتالي فهو يضمن للمساهمين الرقابة المالية على الحسابات المالية للشركات ووضعيتها في السوق ونشاطاتها التي تمارسها تحقيقا للربح¹².
- ثانيا. بالنسبة للدولة:**
- ذات الأمر بالنسبة للهدف المتوقع من الرقابة على شركات التأمين وأثاره سواء عليها أو على المؤمن لهم، تهدف الدولة هي الأخرى لتحقيق مجموعة من النتائج من وراء هذا التفتيش والإشراف، بحيث يمكن تلخيصه في النقاط التالية¹³:
- ✓ تعزيز إستقرار سوق التأمين.
 - ✓ زيادة ثقة الجمهور في قطاع التأمين.
 - ✓ الإسهام في زيادة الشافية بالنسبة لتسيير هذه الشركات وتقديم مساعدة الدولة حسب الحاجة.
 - ✓ تقديم مزيد من الفرص للتعاون الدولي في مجال التأمينات خاصة في ظل سوق مفتوح على العولمة.
 - ✓ الإشراف على الخبراء الإكتواريين والسماسرة وخبراء المعاينة من حيث الكفاءة وطرق العمل، حيث أن شركات التأمين من خلال نشاطها التأميني تستعين دائما بالخبراء الإكتواريين في تحديد أسعار المنتجات، وتعتمد على الوسطاء في تسويق منتجاتها، كما أن تحديد حجم التعويضات يتوقف على ما يقدره خبراء المعاينة، ومن ثمة لبد من أن يخضع كل هؤلاء لرقابة الدولة وإشرافها في أداءهم لمهامهم بالشكل القانوني ولما توجبه أعراف المهنة.

المبحث الثاني: هيئات الرقابة على التأمين في الجزائر

إن قطاع التأمين في الجزائر وقبل صدور القانون 04-06 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فبراير سنة 2006 المعدل والمتمم للأمر 07-95 كان يخضع إتخاذ القرارات الخاصة بالتسيير والإدارة لإجارة الرقابة والتي كان يمثلها الوزير المكلف بالمالية من خلال مديريةية التأمينات وهي هيكل إداري تابع لوزارته وموضوعة تحت إشرافه السلمي، لكن بعد صدور القانون 04-06 إختلف الأمر جذريا عما كان عيه الأمر سابقا بحيث إنتقلت هذه الصلاحيات إلى هيئات أخرى إستحدثت للرقابة على التأمين بصفة مباشرة (المطلب الأول)، بالإضافة إلى تحويل هيئات أخرى صلاحيات المساعدة في عملية الرقابة بشكل غير مباشر (المطلب الثاني).

المطلب الأول : الهيئة المكلفة بالرقابة على التأمين

إن عملية الإشراف والرقابة على التأمين في الجزائر لم تخضع لهيئة واحدة بل تعددت هذه الهيئات والأطراف المشاركة في عملية الرقابة وإتخذت عدة أشكال كالجنة الإشراف على التأمين (الفرع الأول)، ومديرية التأمينات لدى وزارة المالية (الفرع الثاني)، إلى جانب مفتشي التأمينات التابعين للمفتشية العامة للمالية (الفرع الثالث)، وكان الهدف من ذلك كله ضمان أقصى ما يمكن من الشفافية في التسيير والإدارة، إضافة إلى إجتناّب التواطؤ والمحابات بين هذه الهيئات أثناء قيامها بنشاطها، وهذا ما سوف نوضحه من خلال الأتي:

الفرع الأول: لجنة الإشراف

تعد هذه اللجنة الهيئة المسؤولة بصفة مباشرة على عملية الإشراف على التأمين في الدولة حيث أنشأت هذه اللجنة بموجب القانون 04-06، وتعتبر هي الجهة المكلفة بالتأمينات لدى وزارة المالية، بحيث كان الهدف من وراء إنشائها هو حماية مصالح المؤمن لهم والسهر على مدى شرعية عمليات التأمين وترقية وتطوير سوق التأمين الوطنية، وهو الأمر الذي سوف نبينه إنطلاقا من النقاط التالية:

أولا. التكوين: تتكون هيئة الإشراف من خمس أعضاء من بينهم رئيس اللجنة، هذا الأخير الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي وإقتراح من وزير المالية، وهذه الوظيفة تتناهى مع كل العهد أو الوظائف الانتخابية¹⁴، كما تحدد قائمة أسماء أعضاء اللجنة هي الأخرى بموجب مرسوم رئاسي وبناء على إقتراح من وزير المالية¹⁵، إثنين منهما قاضيان تقترحهما المحكمة العليا إضافة إلى ممثل عن وزير المالية، أما العضو الرابع فيكون خبير في مجال التأمينات وتحدد الإشارة هاهنا إلى أنه بالرغم من كون إختيار أعضاء اللجنة يتم بإقتراحات، إلا أن ذلك يتوقف على خبرتهم وكفاءتهم خاصة في مجال التأمين والقانون والمالية¹⁶، ويتمتع أعضاء هذه الهيئة بالاستقلالية التامة كون تعيينهم يتم بمرسوم رئاسي إضافة إلى طبيعة تشكيلها والتي تجعل من سلطة الوزير تقلص أمامها، زيادة على إستقلالية ميزانيتها التي تتكفل بها الخزينة العمومية.

ثانيا. مهامها: تسهر اللجنة وتعمل على إحترام شركات ووسطاء التأمين المعتمدين للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين¹⁷، وذلك عن طريق محاضر وتقارير الرقابة التي تصلها من مديريةية التأمينات لدى وزارة المالية، كما تعمل اللجنة على التأكد من أن هذه الشركات تفي بالتزاماتها تجاه المؤمن لهم، وأنها قادرة على الوفاء بهذه المصاريف عن طريق التقارير الخاصة بالنشاط والميزانية التي يجب أن ترسلها شركات التأمين إلى لجنة الإشراف كل سنة، بحيث يلتزم محافظو الحسابات بإعلام لجنة الإشراف في حالة النقائص المحتملة التي تسجل على مستوى شركات التأمين أو إعادة التأمين أثناء ممارستهم لعهدتهم¹⁸، كما تقوم هذه الهيئة بالتحقق من المعلومات الخاصة بمصادر الأموال المستخدمة في إنشاء أو زيادة رأسمال شركة التأمين أو إعادة التأمين وذلك من خلال التبريرات المقدمة حول مصدرها، ومن خلال كذلك طلب المعلومات الذي ترسله لجنة الإشراف أيضا إلى اللجنة المصرفية¹⁹، هذه الأخيرة التي تقوم بتحرياتها حول المساهمات والعلاقات المالية بهذه الشركات بحيث أن عملية التأكد من مصادر هذه الأموال تتم إما أثناء تقديم طلب الإعتماد عند التأسيس أو أثناء زيادة رأسمال الشركات²⁰، أو أثناء عملية التحقق من مصدر الأموال بالنسبة لشركات المساهمة التي تكون على أساس مساهمة كل شريك، أما بالنسبة للتعاضديات فتتم بالتحري حول كل مقرض كون أن رأسمال هذا النوع من الشركات هو عبارة عن قروض يقدمها المساهمون. كما تقوم اللجنة بالنظر في إمكانية تحويل شركات التأمين لعقودها كليا أو جزئيا، مع حقوقها والتزاماتها لشركة أو لعدة شركات أخرى كما تنظر

في نشر إشعار التحويل، وتدقق في كل نسبة مساهمة تقوم بها شركات التأمين والتي تفوق 20 ٪ من أموالها الخاصة والتي يجب أن تخضع لعملية الرقابة.

يستخلص مما سبق الإشارة إليه أن اللجنة الإشراف وفي خضم ممارستها لنشاطها الرقابي يصدر عنها مجموعة من القرارات التي تسلط مجموعة من العقوبات على شركات التأمين وإعادة التأمين وفروع الشركات الأجنبية إذا كانت أعمالها مخالفة للتشريع المعمول به، وتمثل هذه العقوبات غلبا في الأتي²¹، العقوبات المالية، الإنذار، التوبيخ، إيقاف مؤقت لواحد أو أكثر من المسيرين بتعيين أو بدون تعيين للوكيل المتصرف المؤقت، وتقتصر على وزير المالية تقرير العقوبات التي يمكن إتخاذها في حال كانت العقوبة تقتضي:

- السحب الكلي أو الجزئي للاعتماد.
- التحويل التلقائي لكل أو جزء من محفظة عقود التأمين.
- تعيين المفتشين المساعدين للقاضي المحافظ أثناء الحل القانوني للشركة محل التصفية²².

الفرع الثاني: مديرية التأمينات

تعتبر مديرية التأمينات الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية، وهي إحدى المديريات التابعة للمديرية العامة للخزينة، وتعد هذه الأخيرة الهيكل المنفذ لعملية الرقابة التي تديرها لجنة الإشراف، وعليه سوف نتطرق إليها بالدراسة من حيث الأتي:

أولا. التكوين: تتكون من مديريات فرعية تتفرع عنها عدة مكاتب مختصة بنشاط معين حسب التقسيم التالي:

- المديرية الفرعية للتنظيم: تنقسم إلى مكتب التنظيم والمنازعات، مكتب رخص الاعتماد، ومكتب الدراسات.
- المديرية الفرعية للمتابعة والتحليل: ويوجد به مكتب تلخيص العمليات المحاسبية والمالية، مكتب الإحصاءات والتعريفات، ومكتب الدراسات الخاص بالمديرية.
- المديرية الفرعية للمراقبة: تتكون من مكتب مراقبة شركات التأمين والتعاضديات، مكتب مراقبة وسطاء التأمين، مكتب الدراسات الخاص بالمديرية.

ثانيا. مهامها: تتمثل مهامها في الأتي:

- ✓ دراسة وإقتراح التدابير الضرورية للتعطية المناسبة في مجال تأمين الممتلكات الوطنية سواء إقتصادية أو إجتماعية.
 - ✓ دراسة وإقتراح التدابير لضبط وترقية إدخار هيئات التأمين وإعادة التأمين.
 - ✓ دراسة وتنفيذ التدابير التي من شأنها التشجيع على تطوير التأمين بجميع أشكاله.
 - ✓ الإشراف على تسيير الهيئات التي تمارس المهام المتصلة بنشاط التأمين والموضوعة تحت سلطة وزير المالية.
 - ✓ السهر على الوفاء بدين شركات وتعاونيات التأمين وإعادة التأمين.
 - ✓ دراسة ملفات طلبات الإعتماد لكل من شركات وتعاونيات التأمين وإعادة التأمين ووسطاء التأمين.
- ومن خلال المهام الموكلة إليها، يتضح أن مديرية التأمينات - تنفذ عملية المراقبة - سواء على المستوى القانوني أو التنظيمي، أو على المستوى المحاسبي والمالي فهي تقوم بإعداد دراسات التحليل والمتابعة، في حين أن إتخاذ القرارات يكون بيد - هيئة الإشراف - سواء بإتخاذها مباشرة أو بإقتراح من وزير المالية.

الفرع الثالث: مفتشوا التأمين

نظرا لتزايد أعداد الشركات والفروع التابعة لها والوسطاء وطريقة توزيعهم، فإنه من الصعب بل من المستحيل أن يقوم الجهاز المركزي للإشراف بوزارة المالية ومن خلال وزير المالية أو لجنة الإشراف ومديرية التأمينات بالرقابة بالشكل المطلوب والفعال، لذلك ومن أجل تغطية كافة الجوانب التي يتوجب أن تتم مراقبتها كان من الضروري وجود طاقم بشري متخصص ومتفرد يتولى هذه المهمة بكل دقة وموضوعية وهي المسألة التي نبهت عليها من خلال الأتي:

أولا. تعريفهم: هم موظفون تابعون لسلوك الإدارة المكلفة بالمالية تشرف عليهم المفتشية العامة للمالية²³، محلفون أوكلت إليهم مهمة ممارسة الرقابة على شركات التأمين²⁴، وتأخذ هذه الرقابة التي يقوم بها هؤلاء المفتشين شكلين، إما أن تكون رقابة وثائقية وتتم على المستوى المركزي في إطار أعمال المراقبة التي يقومون بها من خلال الوثائق التي تقدمها لهم شركات التأمين، وإما أن يتم الأمر من خلال عمليات التفتيش والمعاينة الميدانية التي تتم في مقرات هذه الشركات في إطار الزيارات المبرمجة التي يقومون بها.

ثانيا. سلك المفتشين والرتب الخاصة بهم: ينقسم سلك مفتشي التأمين²⁵ إلى عدة رتب هي على النحو التالي: المفتشون، المفتشون الرئيسيون، المفتشون المركزيين، المفتشون العاميين، المحافظ المراقب، والمحافظ المراقب الرئيسي، أما بالنسبة للأعمال المكلفين بها فهي تختلف بحسب نوع الوظيفة والرتبة على التفصيل التالي:

- **المفتشون:** تتمثل مهام المفتش في التحقيق في عين المكان في الوثائق والمستندات الخاصة بالعمليات التي تقوم بها شركات التأمين وإعادة التأمين وتحرير محاضر بشأنها إذا ما طلب منهم ذلك، ثم يتم رفعها إلى رؤسائهم.

- **المفتشون الرئيسيون:** تتمثل مهامهم في تنسيق أعمال الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم ورقابتهم، والسهر على تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية السارية على ميدان نشاطهم والتحري في قضايا النزاع، كما يقومون بالتحقيق في عين المكان في الوثائق، من دفاتر الأستاذ والسجلات والعقود والكشوف والوثائق المحاسبية، وكل مستند آخر تلزم شركات التأمين أو إعادة التأمين بمسكه، ويقومون بتدوين إستنتاجاتهم في محاضر ويتم إرسالها إلى سلطتهم السلمية لإتخاذ القرارات بشأنها.

- **المفتشون المركزيين:** يقومون من خلال الأعمال المكلفين بها بالمشاركة في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بميدان نشاطهم والسهر على إحترام التنظيم المعمول به من جهة، كما يقومون بالتحقيق في عين المكان في كل الوثائق من دفاتر والسجلات والعقود والكشوف والوثائق المحاسبية، وتقديم كل إقتراح من شأنه توجيه عمليات الرقابة وتحسين طرق التحقق وزيادة من فعالية أعمال الرقابة، والنظر في محاضر المراقبة والتأشير عليها.

- **المفتشون العاميين:** تتمحور مهامهم²⁶ في متابعة أعمال الرقابة وتنسيقها والإشراف عليها وإقتراح أي تدبير من شأنه تحسين وتنظيم المصالح وتسييرها، كما يقومون بتصوير وإقتراح مشاريع نصوص التأمينات والقيام بالدراسات من أجل تطوير الإجراءات التقنية الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، بالإضافة إلى عمليات تحليل مردود المصالح التابعة لهم وشركات التأمين الخاضعة للمراقبة ويلخصون نتائجها ويقترحون التدابير التي ترمي إلى تحسينها هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يساهمون في تكوين المستخدمين التابعين لأسلاك التفتيش والرقابة الجدد أو في إطار التكوين المستمر.

- **محافظ مراقب رئيس مهمة التأمين:** يعد هذا المنصب من المناصب العليا، ومكلف بالمهام التالية²⁷، ضمان تحضير أعمال الرقابة وتنظيمها، معاينة الوقائع وعند الإقتضاء طلب تنفيذ التدابير التحفظية المنصوص عليها في التنظيم المتبع، وأخيرا السهر على نوعية أعمال التحقيق وهذا بالقيام عند الإقتضاء بمعية أصحابها بتصحيح النقائص التي تتضمنها، والسهر على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ الرقابة والتفتيش.

- محافظ مراقب رئيسي للتأمينات: تعد هذه الرتبة هي أيضا من بين المناصب العليا في سلك التفتيش، ويشترط في الذي يشغلها حصوله على شهادة ما بعد التدرج في التأمينات أو أحد الشعب القانونية، كما لبد أن تكون له خبرة مهنية لا تقل عن خمسة سنوات على الأقل في شغل رتبة مفتش مركزي²⁸، وتمثل أهم مهامه في ضمان تحضير عمليات الرقابة ومتابعتها، توزيع المهام بين مفتشي التأمينات، مراقبة سير الأعمال وإعداد تقارير حولها، تجميع أعمال مفتشي الرقابة وتقدير صحة إستنتاجاتها والملاحظة الخاصة بما قصد إعداد المحضر النهائي الذي يحول إلى مديرية التأمينات، قبل إحالته أمام لجنة الإشراف لإتخاذ القرارات اللازمة²⁹.

المطلب الثاني: الهيئات المساعدة في الرقابة على التأمين

لم يكتفي المشرع الجزائري في إطار تنظيم عملية الإشراف والرقابة على شركات التأمين والعاملين في هذا القطاع بإتباع الرقابة المباشرة كأسلوب لتفتيش هذه الأخيرة، وإنما إتبع أسلوب آخر غير مباشر للإشراف يتمثل في وضع عدة هيئات مساعدة في عملية الرقابة كالمجلس الوطني للتأمينات (الفرع الأول)، والإتحاد الجزائري لشركات التأمين وإعادة التأمين وصندوق ضمان المؤمن لهم بالإضافة إلى هيئة مركزية الأخطار (الفرع الثاني)، وهي الهيئات التي سوف نتطرق إليها بالبحث من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: المجلس الوطني للتأمينات

تم إنشاء هذا المجلس قبل مدة طويلة من إنشاء هيئة الإشراف، حيث تم ذلك بموجب الأمر 95-07 في ظل إتجاه الدولة إلى تحرير سوق التأمين، ويعرف المجلس الوطني للتأمينات على أنه هيئة تنسيق بين مختلف الأطراف الفاعلة في قطاع التأمين، من شركات ووسطاء ومؤمن لهم إضافة للحكومة، كما يعرف على أنه هيئة إستشارية حكومية ومركز لتصميم وإعداد الدراسات الفنية³⁰، فهو يلعب في ذات الوقت دور الجهاز الإستشاري لدى وزير المالية في المسائل المتعلقة بوضعية التأمين وإعادة التأمين وتنظيمه وتطويره، كما يمكنه أن يعد مشاريع تمهيدية لنصوص تشريعية أو تنظيمية داخلية في مجال إختصاصه، وذلك بتكليف من الوزير المكلف بالمالية أو بإقتراح منه³¹، وللتعريف به أكثر في هذه الدراسة سوف نتطرق إليه من خلال التالي:

أولا. تكوينه: يتشكل المجلس الوطني للتأمينات من عدة أطراف لهم علاقة بمجال التأمين ويرأسه وزير المالية³²، فهو يضم ممثلون عن الدولة وممثلون عن المؤمنين والوسطاء بالإضافة إلى ممثلون عن الخبراء في التأمين والإكتواريين، وتكون صفة كل عضو من هؤلاء الأعضاء داخل المجلس على النحو التالي:

- ✓ رئيس (01) لجنة الإشراف على التأمينات.
 - ✓ مدير (01) مديرية التأمين بوزارة المالية.
 - ✓ ممثل (01) بنك الجزائر برتبة مدير عام على الأقل.
 - ✓ ممثل (01) المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي.
 - ✓ أربعة (04) ممثلين لشركات التأمين تعينهم جمعياتهم من رتبة مسير رئيسي.
 - ✓ ممثلان (02) لوسطاء التأمين أحدهما للوكلاء العامين والآخر للسماسة يعينهما زملاؤهما.
 - ✓ خبير (01) في التأمينات يعينه الوزير المكلف بالمالية.
 - ✓ ممثل (01) للخبراء المعتمدين تعينه جمعية المؤمنين ومعيدي التأمين.
 - ✓ ممثل (01) للإكتواريين يعينه زملائه.
 - ✓ ممثلان (02) للمؤمن لهم تعينهما جمعيتهما أو هيئتهما الأكثر تمثيلا.
 - ✓ ممثلان (02) لموظفي قطاع التأمين أحدهما يمثل الإطارات التي تعينها الهيئات المؤهلة.
- ويعين أعضاء المجلس هؤلاء لمدة ثلاثة (03) سنوات قابلة للتجديد³³، وتتم إجتماعاته وفقا لدورات يحدد جدول أعمالها وزير المالية.

ثانيا. **تنظيم وصلاحيات المجلس:** يتمتع المجلس الوطني للتأمينات بتنظيم إداري خاص به لتسيير وتصريف أعماله، كما يتمتع بمجموعة صلاحيات خولت له وهو الأمر الذي نوضحه في الأتي:

أ. **تنظيمه:** يتكون المجلس الوطني للتأمينات من أمانة عامة وأربع (04) لجان هي لجنة الإعتماد، اللجنة القانونية، لجنة تنظيم السوق، لجنة حماية مصالح المؤمن لهم:

- **الأمانة العامة:** يتوفر المجلس على أمانة تعمل على ضمان تنسيق العمل الداخلي للمجلس والقيام بإجراء الدراسات المتعلقة به، كما أنها ملزمة بوضع خطط عمل على المدى القصير والمتوسط، وتقدم تقرير عن أنشطتها وأنشطة المجلس سنويا. أما عن اللجان فهي منظمة على النحو التالي:

- **لجنة الإعتماد:** وهي لجنة تجتمع كلما دعت الضرورة لذلك من أجل البث في الموافقة على منح أو رفض منح الإعتماد وتستند في ذلك إلى تقييم الجدوى والملاءة المالية للشركة، وتستند قراراتها للتشريع المعمول به ونصوص قانون التأمين وكذلك لحماية حاملي وثائق التأمين وإستمرارية شركة التأمين أو إعادة التأمين في مزاوله نشاطها.

- **اللجنة القانونية:** يتمثل دورها في تقديم المشورة بشأن أي تشريع أو لائحة تنظم بخصوص التأمين، فضلا عن تقديم توصيات لتحسين أو تحديث التشريعات، ويتم إختيار أعضاء اللجنة من قبل نظرائهم في المجلس الوطني للتأمينات.

- **لجنة تنمية وتنظيم السوق:** يتم إختيار أعضائها من طرف المجلس الوطني للتأمينات ويتمثل نشاطها في إبداء الآراء والتوصيات بخصوص تنظيم سوق التأمينات، والبحث في الطرق والوسائل الكفيلة بتحسين التأمينات وعملها سواء بالنسبة لشركات التأمين وإعادة التأمين أو بالنسبة لوسطاء التأمين.

- **لجنة حماية مصالح المؤمن لهم:** عرفت هذه اللجنة سابقا تحت إسم لجنة التعريف³⁴، وهي تقوم بتقديم آرائها وتوصياتها بشأن حماية مصالح حملة وثائق التأمين، وأي مشروع متعلق بتسعير المخاطر، كما تقوم بدراسة وتقديم المشورة بشأن أي مسألة تتعلق بمجال تخصصها³⁵.

صلاحيته: يتداول المجلس الوطني للتأمين³⁶ في جميع المسائل المتعلقة بكل أوجه نشاط التأمين وإعادة التأمين وكذا في جميع المسائل المتعلقة بالمعاملين الذين يتدخلون في هذا المجال ويخطر بها وزير المالية، كما أن للمجلس الوطني للتأمين صلاحيات تقديم جميع الآراء الرامية إلى ترشيد القطاع وترقيته، لاسيما منها الخاصة بإقتراح:

- ✓ القواعد التقنية والمالية الرامية إلى تحسين الظروف العامة للعمل المتعلقة بجميع الفاعلين في القطاع.
- ✓ تحديد الشروط العامة لعقود التأمينات والتعريفات.
- ✓ تنظيم الوقاية من الأخطار الخاصة بنشاط التأمينات، وذلك بترقية القطاع من خلال تطوير وسائل وسياسات الحماية والتقليص من فرص حدوث المخاطر، كما يساهم في تحديد أقساط التأمين بناء على الإحصائيات الوطنية.
- ✓ تقديم إستشارات بالنسبة لجميع المسائل المتعلقة بنشاط التأمين، الخاصة بتحسين وتحديث ظروف التسيير الداخلي لشركات التأمين وإدخال التقنيات الحديثة في الإدارة.

✓ المشاركة مع المؤسسات والمعاهد والهيئات الدولية في وضع نصوص القوانين والقواعد التنظيمية.

✓ تنمية أعمال التعاون الدولي من أجل تطوير سوق التأمين الجزائرية وذلك من خلال الإستفادة من الخبرات والتجارب الأجنبية³⁷.

الفرع الثاني: الهيئات والأجهزة المساعدة الأخرى

هي أجهزة مساعدة تسهر على رقابة المتعاملين في قطاع التأمين وبطريقة غير مباشرة، بحث أن نشاطها يسمح بتنظيم هذا المجال أكثر وبترقية الخدمات المقدمة فيه، وهو ما سوف نبينه من خلال الهيئات التالية:

أولاً. الاتحاد الجزائري لشركات التأمين وإعادة التأمين: يعتبر جمعية مهنية تختص بمشاكل المؤمنين، وتقتصر العضوية فيه على شركات التأمين وإعادة التأمين فقط، بحيث يهدف إلى الإسهام في تطوير النشاطات والخدمات المقدمة من قبل هذه الشركات ومتابعة مستجدات الصناعة التأمينية وتقنياتها الحديثة، أنشاء هذا الاتحاد في عام 1994، وله صفة الجمعية المهنية وهو يختلف عن المجلس الوطني للتأمين كونه يهتم بمشاكل المؤمنين بحيث لا تشمل عضويته إلا على شركات التأمين عكس المجلس الوطني للتأمين. ومن بين أهدافه التي يسعى لتحقيقها ترقية نوعية الخدمات المقدمة من قبل شركات التأمين وإعادة التأمين، تحسين مستوى التأهيل والتكوين، ترقية ممارسة المهنة بالتعاون مع الأجهزة والمؤسسات المعنية بالقطاع، والحفاظ على أدبيات ممارسة المهنة.

ثانياً. صندوق ضمان المؤمن لهم: إن هذا الصندوق يتحمل عجز شركات التأمين عن الديون سواء بصفة كلية أو جزئية تجاه المستفيدين من عقود التأمين، وذلك حتى لا يتضرر المؤمن لهم جراء هذا العجز في حالة وقوعه، وتشكل موارده المالية من إشتراك سنوي بنسبة محددة من الأرباح التي تحققها شركات التأمين وإعادة التأمين وفروع الشركات الأجنبية المعتمدة في الدولة، ويتم تحين هذه النسبة بقرار من وزارة المالية من فترة إلى أخرى حسب حجم التضخم الحاصل في السوق.

ثالثاً. هيئة مركزية الأخطار: تتبع هذه الهيئة من حيث التنظيم والإشراف لمديرية التأمينات بوزارة المالية، وتتولي مهمة جمع المعلومات المتصلة بعقود التأمين المتعلقة بالأضرار المكتتبة لدى جميع شركات التأمين، وفروع شركات التأمين الأجنبية المعتمدة في الجزائر، بحيث يقع على هذه الهيئة الإطلاع ودراسة كل هذه العقود المقدمة من طرف هذه الأخيرة، والقيام بإخطار وإعلام هذه شركات عن كل حالة تعدد للتأمينات إن وجدت وكانت من نفس الطبيعة وعلى نفس الخطر لمنع أي تعاملات مخالفة للقانون والتشريع المعمول به في قطاع التأمين.

الخاتمة:

يستخلص من خلال هذا البحث أن النهوض بهذا القطاع الإقتصادي المهم والحساس يتطلب من المشرع الجزائري التوفيق والملائمة بين أمرين، أولهما تقرير مراقبة دقيقة وأكثر فاعلية على شركات التأمين وإعادة التأمين والوسطاء العاملين فيه لحماية المصالح المتعارضة للمتدخلين في عمليات التأمين وللمحافظة على هذه الشركات وعلى سلامة مركزها المالي نظراً للأموال الضخمة الموظفة في هذا القطاع، وثانيهما تشجيع وتوفير مناخ ملائم للإستثمار وذلك بعدم وضع قوانين ونظم للمراقبة تحد من تطور القطاع التأميني خاصة أمام التحديات المختلفة التي يواجهها سواء في الداخل أو أمام إنفتاح السوق للمنافسة الخارجية، الأمر الذي دفع بالدولة للسهر على توفير رقابة وإشراف لأجهزتها وهيئاتها يضمن تحقيق الهدفين في ذات من خلال توفير طاقم بشري يتمتع بالخبرة والكفاءة وعلى قدر عالي من المهنية قادر على تطبيق التشريعات الخاصة بعمليات التفتيش حسب المتغيرات والظروف المحيطة بكل عملية، ودون عرقلة لتطور ونمو هذه الإستثمارات الوطنية والأجنبية.

لكن رغم الجهود التي تبذل ورغم التطورات التي عرفتها منظومة الرقابة في الجزائر من تجديد وتعديل في القوانين والهيئات المشرفة على عمليات الرقابة إلا أن الأمر ليس كافياً، وذلك لدخول مفاهيم جديدة في عملية تقييم الأخطار المختلفة والتي لم تكن معروفة في الماضي أي (من الرقابة الديناميكية الكمية إلى الرقابة النوعية الكيفية)، حسب المتغيرات والظروف الجديدة التي يشهدها قطاع التجارة والأعمال في العالم، والذي يفرض على هذا القطاع مساييرته والتكيف معه بإستمرار وتحيين منظومته التشريعية والقانونية سواء إدارياً أو تقنياً .

وفي الختام لا مناص من تقديم بعض **التوصيات** التي بدت لنا ضرورية من خلال الدراسة للمساهمة في إثراء الموضوع أكثر، من قبيل المطالبة بإستخدام نظام الرقابة النوعي لحوكمة القطاع والذي يقوم على مبدأ التفتيش الحيني وحسب خصائص كل عملية تأمين على حدى،

بحيث لا تكون الرقابة عن طريق الوثائق والمستندات التي يتم إرسالها لهيئات التفتيش أو التي ترقب في مقر الشركات وإنما الإشراف يكون بالتعامل على ضوء الظروف والمستجدات الخاصة بكل عملية ما يمنح لهذه الهيئات واللجان سلطة تقديرية واسعة في النظر أثناء التفتيش خاصة في ظل عولمة الاتصالات والنظم الإلكترونية وفي ظل موضوع إقتصادي وتجاري لا يخضع غالبا للتنظيم الإداري وهذا ما أخذته به تقريبا التشريعات المقارنة في العالم خاصة منها الإنجوأمركية، مع ضرورة ملائمة المركز المالي لهذه الشركات مع واقع المخاطر والمتغيرات الجديدة التي باتت تتعرض لها من خلال توسيع مجال استثمارها ليشمل قطاعات مختلفة تمكنها من ضمان ضبط توازنها المالي وملاءته، والعمل على نقل التجارب والخبرات الدولية الناجحة وتوسيع دائرة التكوين بالاستفادة مما أنتجه الفقه والتشريع المقارن في التأمينات والرقابة عليها.

الهوامش والمراجع المعتمدة:

حيث لا يعرف سبل القوانين الجنائية انقطاعا، وحيث يتعالى صوت الجمهور معلنا في كل مناسبة بأن علاج الأمور يستدعي سن المزيد من القوانين أو تشديد العقوبات المنصوص عليها في النافذ منها فعلا، فإن الحرية لا بد أن تكون تعيش أسوأ أيامها، إذ أن في كل نص جنائي تدخلا سافرا في مجال الحرية لا يسلم من عواقبه حتى أولئك الذين جروا لاهتين إلى استصداره، ولا بد أن تحضرنا هنا قولة "ناسيتوس" الشهيرة: كما زادت القوانين عددا زادت أحوال البلاد فسادا³⁸.

إضافة إلى ظاهرة التضخم التشريعي « *l'inflation pénale* » الذي كان سببها الإسراف في استخدام القانون الجنائي، مما أدى إلى اختناق القضاء بالكم الهائل من القضايا المطروحة أمامه، مما نتج عنه البطء في الفصل فيها.

وسعيا للتخفيف من وطأة تدخل القانون الجنائي لجأ أغلب المشرعين بما فيهم المشرع الجزائري، إلى الاستعانة بحلول قانونية تكفل بصفة عامة التخلي عن الحل الجنائي، بما ينطوي عليه من قسوة لم تعد تتناسب مع ما لحق بالمجتمعات المختلفة من متغيرات متعددة جعلت الاستعانة بمثل هذا الحل يتجاوز الهدف منه بالنظر لضالة ما أصاب المصلحة الاجتماعية من ضرر، وما تعرضت له من خطأ، وذلك عن طريق تفعيل دور الإدارة نحو مشاركتها في ضبط النظام العام عبر تدخلها في وضع عقوبات إدارية، أو الاعتماد على البدائل التقليدية للعقوبة الجزائية وعلى هذا يمكن طرح الإشكالية التالية المتمثلة في ما مدى فعالية هذه البدائل في القضاء على أزمة العدالة الجزائية، وهل هي كافية لإعادة تأهيل واندماج المحكوم عليهم في المجتمع؟.

فمن خلال هذا المنطلق سوف نقوم بتقسيم هذه الورقة البحثية إلى محورين، نعالج في المحور الأول بدائل العقوبة من داخل النظام الجنائي (عقوبة العمل للنفع العام نموذجاً).

المحور الأول: بدائل العقوبة من داخل النظام الجنائي (عقوبة العمل للنفع العام نموذج)

بفضل التقدم الذي أحرزته العلوم النفسانية والاجتماعية تطور مفهوم ووظيفة العقوبة الجزائية، فلم تعد أداة ردع وزجر واقتصاص، بل أصبحت وسيلة إصلاح وعلاج. فأصبح العمل من أهم الوسائل التي تحرص عليها الأنظمة العقابية الحديثة لتجنب سلب حرية المحكوم عليهم والحد من استعمال عقوبة الحبس قصيرة المدة، ذلك بإدراج عقوبة بديلة متمثلة في عقوبة العمل للنفع العام³⁹ والتي سوف نتناولها من خلال هذا المحور بدراسة مفهومها وشروط وتطبيقها (أولاً) ثم نقوم بتبيان آليات تنفيذها والإشكالات المتعلقة بها (ثانياً).

أولاً: مفهوم وشروط تطبيق عقوبة العمل للنفع العام

اختلفت التشريعات الحديثة في تحديد عقوبة العمل للنفع العام وشروط تطبيقها لاختلاف السياسة العقابية المنتهجة في كل دولة عن الأخرى، فمن خلال هذا المنطلق سنتعرض إلى تعريف عقوبة العمل للنفع العام، ثم نقوم بتبيان شروط تطبيقها.

أ- مفهوم عقوبة العمل للنفع العام: يقصد بعقوبة العمل للنفع العام قيام المحكوم عليه بعمل دون أجر موجه لفائدة عامة الشعب، بدلا من وضعه في المؤسسة العقابية وذلك إذا توافرت الشروط المحددة قانونا⁴⁰.

ويقصد بها أيضا "تلك العقوبة التي تصدرها جهة قضائية مختصة، تتمثل في قيام المحكوم عليه بعمل للنفع العام بدون أجر، بدلا من إدخاله المؤسسة العقابية، لقضاء العقوبة السالبة للحرية"⁴¹.

والمؤسسة المستقبلية للمحكوم عليهم هي مؤسسة عمومية غير تجارية، تهدف إلى تحقيق الخدمة العمومية، إذ تلتزم هذه المؤسسات بإعداد تقرير دوري عن سير تنفيذ العمل، يرسل إلى قاضي تطبيق العقوبات⁴².

فالعمل للنفع العام يقوم على توفير معاملة عقابية خاصة تنطوي على التهذيب من خلال العمل وتقود بذلك إلى التأهيل، دون أن تنطوي على سلب الحرية، فهناك في حالات الإجراء البسيط، يتم تفضي المحكوم عليه حرا في المجتمع نظرا لظروفه، لإدراك فيما بعد أن ما قام به غير مقبول، عوضا سجنه واختلاطه بالسجناء الخطرين⁴³.

ولقد لقي العمل للصالح العام كبديل للعقوبة قصيرة المدة القبول في المؤتمرات الدولية لمكافحة الإجرام، حيث أكد المؤتمر الثاني للأمم المتحدة المنعقد في لندن سنة 1960 على أن الحل السليم لمشكلة الإجرام يكون بالإقلال من توقيع العقوبة السالبة للحرية قصيرة المدة، والسعي لاستبدالها بالعمل خارج الأسوار، وقد عملت بذلك مجموعة من الدول منها سويسرا عام 1990 كمرحلة تجريبية، ثم أصبح العمل للنفع العام عقوبة أصلية قائمة بذاتها منذ عام 2007 في قانون العقوبات السويسري⁴⁴.

وفي بلجيكا تم تطبيق عقوبة العمل للنفع العام سنة 1994، وهو إما عقوبة تبعية لعقوبة الحبس، أو كشرط لانقضاء الدعوى العمومية، بعد ذلك عدل قانون العقوبات البلجيكي لتصبح عقوبة العمل للنفع العام عقوبة أصلية، إذ كانت الجريمة عقوبتها لا تتجاوز 5 سنوات. أما فرنسا قد تبنت ذلك بموجب القانون المطبق سنة 1984، وهي إما عقوبة أصلية، وإما عقوبة تبعية لعقوبة الحبس قصيرة المدة⁴⁵.

أما المشرع الجزائري بموجب تعديل قانون العقوبات فقد ذهب إلى اعتبار عقوبة العمل للنفع العام كعقوبة بديلة للحبس المنطوق به وعرفه على أنه "قيام المحكوم عليه بعمل للنفع العام بدون أجر لدى شخص معنوي من أشخاص القانون العام، أو جمعية مؤهلة لهذا الغرض"⁴⁶. وعلى هذا يمكن القول بأن رغم الفروقات بين الدول التي أخذت أو أدرجت في قانون عقوباتها عقوبة العمل للنفع العام، حول اعتبارها عقوبة تكميلية أو أصلية إلا أن جميع هذه الدول متفقة على أن المحكوم عليه الذي تسلط عليه هذه العقوبة يقوم بتقديم خدمة للصالح العام.

ب- شروط تطبيق عقوبة العمل للنفع العام : لقد نصت المادة 5 مكرر 01 و 5 مكرر 02 من قانون العقوبات الجزائري على مجموعة من الشروط لاستفادة المحكوم عليه من هذه العقوبة، كما جاء المنشور الوزاري رقم 02 المؤرخ في 21 أبريل 2009 لتوضيح كيفية تطبيق هذه العقوبة وشروطها، وعلى هذا يمكن تقسيم هذه الشروط إلى شروط تتعلق بالمحكوم عليه والعقوبة المنطوق بها وشروط تتعلق بالحكم والقرار.

1- الشروط المتعلقة بالمحكوم عليه: يشترط أن تتوافر في المحكوم عليه مجموعة من الشروط تتمثل فيما يلي:

- أن لا يكون المحكوم عليه مسبقا قضائيا⁴⁷.

- أن لا يقل سنه عن 16 سنة وقت ارتكاب الجريمة.

- الموافقة الصريحة للمحكوم عليه على قبول تطبيق هذه العقوبة عليه.

2- الشروط المتعلقة بالعقوبة: لتقرير عقوبة العمل للنفع العام يجب أن تتضمن هذه العقوبة الشروط الآتية:

- أن لا تتجاوز العقوبة المقررة قانونا للجريمة المرتكبة مدة (03) سنوات حبسا.

مع ملاحظة لقد استعمل المشرع الجزائري مصطلح حبسا للتعبير أو لاستبعاد تطبيق عقوبة العمل للنفع العام على الجرائم التي تأخذ وصف الجنائية لذا لا يمكن تصور تطبيق هذه العقوبة في الجنايات.

- أن لا تتجاوز العقوبة المنطوق بها، سنة حبسا نافذا. (المادة 05 مكرر 1).

- أن تحدد مدة تنفيذ عقوبة العمل للنفع العام ب (18) ثمانية عشر شهرا من تاريخ صيرورة الحكم النهائي.
- أن تتراوح مدة العمل من 40 ساعة إلى 600 ساعة بالنسبة للمحكوم عليه البالغ ومن 20 ساعة إلى 400 ساعة بالنسبة للمحكوم عليه القاصر، وذلك بحساب ساعتين عن كل يوم حبس في حدود 18 شهر.

3- الشروط المرتبطة بالحكم المتضمن عقوبة العمل للنفع العام: من بين الشروط الواجبة توافرها في الحكم الصادر أو الناطق بعقوبة العمل للنفع العام ما يلي:

- يجب أن يصدر الحكم حضوريا، فلا يتصور الحكم بهذه العقوبة في غياب المحكوم عليه.
- ضرورة ذكر العقوبة الأصلية مع الإشارة بأنها قد استبدلت بعقوبة العمل للنفع العام.
- يجب التنويه في الحكم أن المحكوم عليه قد أعطيت له الحرية في قبول أو رفض هذه العقوبة، وأنه وافق عليها.
- يجب على قاضي الحكم أن يبينه المحكوم عليه بأنه إذا خالف الالتزامات المفروضة عليه عند تنفيذه لعقوبة العمل للنفع العام تطبق عليه العقوبة الأصلية.
- ضرورة ذكر الحجم الساعي المقدّر لعقوبة العمل للنفع العام المشار إليها سابقا.

ثانيا: آليات تنفيذ عقوبة العمل للنفع العام والإشكالات المتعلقة بها

إن نجاح هذه العقوبة البديلة للحبس يتوقف على مدى استعداد ونشاط مختلف الشركاء ومساهماتهم في توعية وتحسيس المجتمع بالمؤسسات والهيئات المعنية بالاستقبال، من نيابة عامة وأمناء ضبط وقضاة تنفيذ العقوبات، وكذلك دور المحكوم عليه في مدى استجابته وإعادة تأهيله، ويجب على كل هؤلاء لعب دور تحسيسي من أجل إيصال ذلك لكل فئات المجتمع⁴⁸. وعلى هذا سنتناول آليات تطبيق عقوبة العمل للنفع العام، ثم نقوم بتبيان الإشكالات المتعلقة بها .

أ- آليات تطبيق عقوبة العمل للنفع العام: بعد صيرورة الحكم الناطق بعقوبة العمل للنفع العام نهائيا⁴⁹، يتم إرسال نسخة من الحكم بالإضافة إلى مستخرج منها إلى النائب العام المساعد على مستوى المجلس المختص للتنفيذ، الذي يقوم بإرسال نسخة من الحكم أو القرار النهائي بالإضافة إلى مستخرج منها إلى قاضي تطبيق العقوبات الذي يعتبر المختص قانونا بالسهر على تطبيق عقوبة العمل للنفع العام⁵⁰.

1- إجراءات تطبيق عقوبة العمل للنفع العام: بالرجوع إلى المادة 5 مكرر 03 من قانون العقوبات الجزائري والمادة 23 من القانون رقم: 04-05⁵¹ المتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين نجدها قد خولت مهمة تطبيق عقوبة العمل للنفع العام لقاضي تطبيق العقوبات⁵². الذي يقوم باستدعاء المحكوم عليه عن طريق المحضر القضائي بالعنوان المحدد بالملف ويتضمن هذا الاستدعاء تاريخ وساعة الحضور والموضوع الذي يتعلق بتطبيق حكم قضائي من أجل تطبيق حكم قضائي من أجل تطبيق عقوبة العمل للنفع العام، إضافة إلى تنبيه المحكوم عليه أنه في حالة عدم حضوره تطبق عليه العقوبة الأصلية⁵³.
في حالة امتثال المعني -المحكوم عليه- الاستدعاء، يقوم قاضي تطبيق العقوبات بالتحقق من هويته الكاملة، والتعرف على وضعيته الاجتماعية والمهنية والعائلية.

يمكن ان نشير أن القاضي عند تطبيقها للعقوبات أثناء القيام بهذه الإجراءات الاستعانة بالنيابة العامة.
يتم عرض المحكوم عليه على طبيب المؤسسة العقابية وذلك للتحقق من حالته الصحية، من أجل تمكين قاضي تطبيق العقوبات من اختيار العمل المناسب للمحكوم عليه وفي حالة تعذر وجود طبيب المؤسسة العقابية أو لأسباب أخرى يمكن الاستعانة بطبيب آخر.
وبعد إكمال الملف الشخصي للمحكوم عليه، يقوم قاضي تطبيق العقوبات باختيار العمل الذي يتلاءم وقدراته لاندماجه في المجتمع دون التأثير عن السير العادي لحياته⁵⁴.

أما بالنسبة لفئة النساء والقصر يلزم على قاضي تطبيق العقوبات مراعاة الأحكام المتعلقة بتشريع العمل، كعدم إبعاد القصر عن المحيط العائلي والدراسي، وعدم التشغيل الليلي للنساء.

يقوم قاضي تطبيق العقوبات بإصدار مقرر بالوضع يعين فيه المؤسسة المستقبلة وكيفية أداء العمل للمنفعة العامة⁵⁵.

إلا أن الإشكال المطروح هو ما هي الإجراءات التي يتخذها قاضي تطبيق العقوبات في حالة امتناع المحكوم عليه عن الامتثال للاستدعاء قاضي تطبيق العقوبات؟

في هذه الحالة يقوم قاضي تطبيق العقوبات بتحرير محضر عدم المثول يتضمن عرض الإجراءات التي تم اتخاذها وإنجازها المتعلقة بالمحكوم عليه فيما يخص تبليغه، إضافة إلى عدم تقديم المعني عذر جدي للمثول أمامه، وبعد ذلك يرسل محضر النيابة العامة الذي يقوم بتحويله لمصلحة تنفيذ العقوبات لتتولى باقي الإجراءات المتعلقة بتنفيذ العقوبة الأصلية⁵⁶.

ب- الإشكالات المتعلقة بعقوبة العمل للنفع العام: بالرجوع إلى أحكام المادة 5 مكرر 03 من قانون العقوبات نجد أنها تنص على مجموعة من الإشكالات التي يمكن أن تعيق التطبيق السليم لعقوبة العمل للنفع العام ومنحت هذه المادة 5 مكرر 03- لقاضي تطبيق العقوبات الفصل في الإشكالات حيث يقوم بتعديل البرنامج المحدد للعمل كتغيير أيام العمل أو الساعات المحددة وكذا المؤسسة المستقبلة⁵⁷.

1- حالة وقف تنفيذ عقوبة العمل للنفع العام: يجوز لقاضي تطبيق العقوبات حسب المادة 5 مكرر 3 من قانون العقوبات اتخاذ مقرر بوقف تطبيق عقوبة العمل للنفع العام وذلك للأسباب التالية:

- الأسباب الصحية.

- الأسباب العائلية.

- الأسباب الاجتماعية⁵⁸.

ويتعين على المحكوم عليه بتقديم الأسباب الجدية لتبرير وقف هذه العقوبة، ولقاضي تطبيق العقوبات القيام بكل إجراءات التحري من أجل التأكد من صحتها، كما له أن يستعين بالنيابة العامة في ذلك وكل هذا تحت شرط إخطار كلا من المعني والنيابة العامة والمؤسسة المستقبلة وكذا المصالح الخارجية لإدارة السجون المكلفة بإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين.

2- الإشعار بانتهاء تنفيذ عقوبة العمل للنفع العام: حينما يتلقى قاضي تطبيق العقوبات إخطار من المؤسسة المستقبلة بإنهاء المحكوم الالتزامات التي حددها مقرر الوضع يقوم بدوره بتحرير إشعار بإنهاء تنفيذ عقوبة العمل للنفع العام ويقوم بإرساله إلى مصلحة صحيفة السوابق القضائية للتأشير بذلك على القسيمة رقم 01 وعلى هامش الحكم أو القرار⁵⁹.

المحور الثاني: بدائل العقوبة من خارج النظام الجنائي (الجزاء الإداري نموذجاً)

إن الجزاء الإداري لم ينشأ عبثاً، بل جاء نتيجة عجز القانون الجنائي من خلال عقوباته الجزائية، على ردع بعض الجرائم، مما ساق أغلب الدول إلى إعادة النظر في قوانينه الجنائية، وعلى سبيل المثال، قامت ألمانيا بإخراج جميع المخالفات الجنح البسيطة من قانون عقوباتها وحولتها للإدارة من أجل توقيع غرامات مالي عليها، حيث معت هذه المخالفات و الجنح البسيطة في تقنين يسمى بقانون العقوبات الإداري.

وعلى هذا سنحاول من خلال هذا المحور تسليط الضوء على فكرة الجزاء الإداري من خلال تناولنا كل ما من شأنه تن يزيا الغموض عليه وذلك من خلال مفهومه (أولاً)، ثم مبررات الأخذ به (ثانياً).

أولاً: مفهوم الجزاء الإداري

يصدر الجزاء الإداري عن السلطة الإدارية بقرار إداري فردي، وليس في ذلك تعدياً على اختصاص القضاء حيث أن مآل تقرير مشروعيتها في نهاية المطاف خاضع لتقديره.

تملك الإدارة سلطة توقيع تلك العقوبة حال ممارستها لنشاطها بوصفها سلطة عامة لها الحق في فرض عقوبات إدارية في حالات محددة، وذلك في بعض الجرائم البسيطة أو قليلة الأهمية أو ذات الصبغة الاقتصادية.⁶⁰ وبناء على ذلك ينبغي تحديد المقصود لجزاء الإداري، وبيان هم الخصائص التي تنفرد بها.

أ- تعريف الجزاء الإداري: في ظل غياب تدخل السلطة التشريعية من أجل القيام بوضع تصنيف، وتحديد تعريف للجزاء الإداري، من هنا حاول الفقه جاهدا تقديم العديد من التعريفات لهذا النوع من العقوبات في ظل غياب تعريف تشريعي لها. عرف البعض الجزاء الإداري على أنه: "الجزاءات التي تقضي بها السلطات الإدارية في حالة مخالفة القواعد العامة التي تنظم نشاط الدولة تحقيقا لأغراضها المختلفة، وقد تكون هذه الجزاءات عامة توقع على أي شخص خالف واجبا عاما، وقد تكون هذه الجزاءات خاصة فلا توقع إلا على أشخاص تربطهم بالإدارة علاقة خاصة مثل الجزاءات التعاقدية والتأديبية".⁶¹ نلاحظ أن هذا التعريف قد أدرج العقوبات التي توقعها الإدارة على الموظفين، والمتعاقدين معها في نطاق الجزاء الإداري، إلا أن هناك فارق بين العقوبات الإدارية والجزاءات التأديبية، كما أن هناك اختلاف بين العقوبة الإدارية والجزاءات التي توقعها الإدارة على الأشخاص المتعاقدين معها.

عرف البعض العقوبات الإدارية بأنها: "تلك الجزاءات ذات الخصيصة العقابية التي توقعها سلطات إدارية مستقلة أو غير مستقلة وهي بصدد ممارستها بشكل عام لسلطتها تجاه الأفراد بغض النظر عن هويتهم الوظيفية كطريق أصلي لردع خرق بعض القوانين واللوائح".⁶² وعرفها الأستاذ: "محمد سعد فودة" على أنها: "تلك الجزاءات ذات الخصيصة العقابية التي توقعها السلطات الإدارية بما لها من سلطة عامة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية وذلك لردع خرق بعض القوانين".⁶³ ومن وجهة نظرنا يمكن تعريف العقوبة الإدارية الجزائية على أنها: مجموعة العقوبات التي توقعها الإدارة في غير مجال التأديب والتعاقد على الأفراد الذين ثبت مخالفتهم للأنظمة والقوانين.

بالتمعن في التعريفات السابقة للعقوبة الإدارية نجد أنها اعتمدت على المعيار العضوي في تحديد مفهوم العقوبة الإدارية، حيث ركزت على أنها عقوبة توقعها السلطة الإدارية، فأغلب الآراء تبنت المعيار العضوي في تحديد مفهوم هذه العقوبة وتميزها عما سواها من العقوبات، فالتمييز بين الجزاءات لا يرجع إلى نوع الجزاء وإنما إلى الجهة المصدرة له. فكون قضائيا إذا وقعه القضاء، أما إذا صدر من الهيئة الإدارية فهو جزاء إداري.

وعلى الرغم من بساطة المعيار العضوي وعدم تعقيده إلا أنه لم يسلم من النقد، فالقضاء الجنائي يوقع في بعض الأحيان جزاءات مدنية وأخرى إدارية، كما أن المشرع يعهد في بعض الأحيان إلى اللجان الإدارية باختصاصات قضائية. وبالتالي وفقا لهذا الرأي لا يمكن الاعتماد كليا على المعيار العضوي في التمييز بين مختلف الجزاءات، وكان لابد من الأخذ بالمعيار الموضوعي،⁶⁴ وقد قيل بعدة معايير موضوعية لتحديد مفهوم الجزاء الإداري.⁶⁵

إلا أن المعايير الموضوعية لم تسم من النقد، حيث أنها لم تفلح في تحديد أو تمييز الجزاء الإداري العام، بل أن المعيار العضوي كان أوضح منها حيث اتسم بالبساطة وعدم التعقيد إلا أنه لم يمكن إغفال المعايير الموضوعية في تحديد الجزاء الإداري العام، حيث يمكن للمشرع أن يستعين بها في اختيار العقوبة المناسبة لمواجهة أي اعتداء على المصلحة العامة ذلك إستنادا إلى السياسة التي يتبناها، فالمرجع في تحديد نوع الحماية للمصالح في المجتمع

وأخيرا يمكن القول أنه رغم تعدد التعاريف التي قيلت في شأن العقوبات الإدارية إلا أنها تدور جميعها حول ثلاثة عناصر أساسية وهي:

- السلطة التي لها الحق في توقيع العقوبة: سلطات إدارية تقليدية أو سلطات إدارية مستقلة.
- شرعية العقوبة الإدارية ومعناها: أن يكون الجزاء منصوص عليه في قانون أو نظام أو مرسوم.

- الهدف من العقوبة هي: حماية مصلحة عامة أو حماية المجتمع أو النظام العام أو النظام الاقتصادي.⁶⁶

ب- خصائص الجزء الإداري: إن الجزء الإداري، أصبح طريقاً أو منهجاً من خلاله ينفذ القانون، ويفرض في الحياة العملية للفرد، على اعتبار أنه يساعد على تحقيق توازن الأنشطة الإدارية المختلفة، بين واجب الإدارة في أداء دورها في تنفيذ القانون، وحق الأفراد في التمتع بما يكفل لهم هذا القانون. وعليه يمكننا من خلال دراسة خصائص هذا الجزء أن نصل إلى تحديد ذاتيته.

1- الجزء الإداري جزء توقعه سلطة إدارية: لعل من أهم سمات وخصائص الجزء الإداري أنه يصدر عن سلطة إدارية، وهذا ما يميزها عن الجزء الجنائي الذي يكون من اختصاص القضاء. وليس شرطاً أن تكون الجهة الإدارية مصدرة الجزء من اللجان الإدارية المستقلة،⁶⁷ حيث يستوي في هذا الشأن أن تكون جهة إدارية عادية أو تكون هيئة إدارية مستقلة منحها المشرع هذا الحق.⁶⁸ والجدير بالذكر أن هذه السلطات أو المنظمات لا تقوم بالإدارة المباشرة لمرفق من المرافق العامة ولكنها تتقلد على المستوى الإداري وظائف خاصة ومعقدة جداً.⁶⁹

2- الجزء الإداري ذات طبيعة ردعية: الجزء الإداري ذو طبيعة ردعية، فهدفها العقاب على التقصير في أداء التزام ما، خاصة وإن الجزء الإداري⁷⁰ يقع نتيجة ارتكاب الأشخاص لمخالفات واعتداءات على مصالح يحميها القانون، والطبيعة العقابية ميزة متوافرة في العقوبات الإدارية عموماً، كما هي بالنسبة للجزاء التأديبي والجزاء التعاقدية، لكن هذه الطبيعة تختلف في مداها من جزاء إلى آخر، فلها خصوصيتها في كل جزاء فالعقاب والإيلاء مقصود في العقوبة الإدارية.⁷¹

3- عمومية الجزء الإداري: تتصف العقوبة الإدارية من حيث التطبيق بالعمومية، بمعنى أنها لا تقتصر على فئة معينة من المواطنين، وإنما تمتد سلطة الإدارة بتوقيعه على جميع الأفراد الذين يخالفون النص القانوني والمتخاطبين به، أو القرار المتعلق بهم حيث لا يتوقف توقيعه على رابطة خاصة أو علاقة معينة تربط الإدارة بالأفراد الخاضعين له.⁷²

إذا كانت الخاصية الردعية للعقوبة الإدارية هي التي تشكل نقطة التشابه بين الجزاءين الجنائي والإداري، فإن خاصية عمومية التطبيق هي التي تشكل نقطة الاختلاف بين العقوبة الإدارية والعقوبتين التأديبية والتعاقدية.

ذلك أن العقوبة التأديبية والتعاقدية كل منهما يشترط وجود علاقة خاصة بين الإدارة ومن توقع أو تفرض عليه العقوبة التأديبية والعقوبات التي توقعها الإدارة على الأشخاص المتعاقدين معها، فهي علاقة تعاقدية إذا كانت العقوبة تعاقدية وتمارسها الإدارة في هذه الحالة فقط عندما يخل المتعاقد بواجباته المفروضة عليه، لكن في حالة العقوبات التأديبية العلاقة وظيفية وتستمد أساسها القانوني من الأصول القانونية الأولى في تحديد العلاقة بين الموظف العام والإدارة.⁷³

ثانياً: مبررات الأخذ بالجزاء الإداري

إن الجريمة هي ظاهرة موجودة ومعروفة منذ الأزل أي وجدت واستفحلت بوجود وتكاثر الإنسان، ولكن المتتبع للتطور الحاصل في العالم نجد أن ناقوس الخطر قد دق مما يحتم وجود سياسة واضحة المعالم تحد من هذا الانتشار كون أن الجريمة هي ظاهرة اجتماعية.

مما دفع بضرورة إيجاد حلول سواء بما يقلل من هذه الظاهرة أو ما يحد منها بصفة نهائية وسنحاول معرفة ما هي مجموع الأسباب التي دفعت بالدول إلى هذا التراجع،⁷⁴ الذي كان سبب ظهور معوقات مختلفة في أجهزة العدالة، على مستواها الموضوعي والإجرائي، مما دفع بهذه الأنظمة المغايرة إلى اللجوء إلى الحل أو البديل. وهذا ما سيتم معالجته في فرعين المبررات القانونية، والمبررات الواقعية.

أ- المبررات القانونية: معناه بكل بساطة تلك الأزمة التي عانى منها الشق الإجرائي، لأن ما هو معروف أن قانون الإجراءات الجزائية يهدف إلى تحقيق التوازن بين أمرين بمحاولة تخفيف فاعلية الإجراءات الجنائية في مكافحة الجريمة والحفاظة على حقوق الإنسان وبالتالي تخفيف من آثار العقوبة.⁷⁵

ومنه يمكن حصر المبررات القانونية التي دفعت بالأخذ بهذا النوع من العقوبات، فيما يلي:

1- ظاهرة التضخم التشريعي: بدأت ظاهرة التضخم التشريعي تستفحل بشكل كبير، وبخاصة في أوروبا تزامنا مع الاضطرابات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي اجتاحت العالم، بسبب الحروب والأزمات الاقتصادية وما أفرزته هذه الاضطرابات من نماذج سلوكية أحس المشرع بخطورتها وتهديدها للنظام العام، فعمد إلى مواجهتها من خلال توسيع نطاق التجريم لاسيما في مجال الجرائم الاقتصادية، كجرائم النقد والمرور والبيئة.⁷⁶ وهذا ما أدى إلى تزايد نسب الجرائم البسيطة والذي سببه راجع لكثرة التشريعات المنظمة لشتى نواحي الحياة المتضمنة للجزاءات الجنائية المؤدية بذلك إلى إغراق المحاكم بالقضايا، وإرهاق القضاة وهذا ما يؤدي بطبيعة الحال إلى بطئ العدالة. وهكذا تلازمت ظاهرة أزمة العدالة الجنائية مع ظاهرة التضخم التشريعي العقابي، والتي كانت نتاجا طبيعيا لتزايد أعداد القضايا الجنائية، الأمر الذي بات يهدد المحاكم بالشلل، فأضحى الوصول إلى العدالة الناجزة الآمنة عسيرا، وكذا القضاء معذورا إذ لم يحقق العدالة الآمنة أمام الأعداد الهائلة من القضايا. فالطاقة البشرية محدودة بطبيعتها.⁷⁷

2- ظاهرة الحبس قصيرة المدة: إن القانون الجنائي يتأسس على فكرة، مفادها تحقيق الضبط الاجتماعي عن طريق العقوبة السالبة للحرية التي تهدف إلى تحقيق الردع العام عن طريق إيلام الجاني، وإنذار الغير بعدم إتيانه الفعل المجرم مما يؤدي إلى إضعاف العوامل الإجرامية. أما فيما يخص الردع الخاص التي تحققه العقوبة فيعني إصلاح الجاني وإخفاء أي أثر يدل على الخطورة الإجرامية والحيلولة دون تكرار السلوك، وكنتيجة طبيعية لهذا الطرح تحقيق العدالة من خلال محاسبة الجاني، ونكون أمام توازن اجتماعي، ولكن ما يلاحظ أن النظام الجنائي عجز عن تحقيق هذا الهدف من خلال تطبيقه لما يسمى بعقوبة الحبس قصيرة المدة.⁷⁸ وما يلاحظ أن تطبيق عقوبة الحبس قصيرة المدة⁷⁹ أصبح مشكلا تعاني منه معظم الأنظمة الجنائية، وذلك لاحتواء النصوص الجنائية على هذا النوع من العقوبة أو بسبب النطق المفرط للقضاة بالحد الأدنى من العقوبة.⁸⁰

ومهما يكن المعيار المعتمد أي المدة الزمنية أو البرنامج المطروح الذي من شأنه إصلاح الجاني فالإشكال أنه في حال اقتناع القاضي بعدم صلاح هذه العقوبة توجب عليه الإتيان بالبديل، وهذا ما تطرحه السياسة الجنائية المعاصرة بمعنى قد لا يوجد مكان لهذا الحل في بعض التشريعات بمعنى توفير هامش واسع للقاضي عند تقديره ضرورة إيجاد بديل.⁸¹

وهذا ما يثير إشكالية مدى نجاعة هذا النظام، ومما لا شك فيه أن العقوبة قصيرة المدة من حيث المبدأ لا تكفي لتحقيق أغراضها⁸²، فهي لا تحقق لا الردع العام ولا الردع الخاص بإصلاحها للجاني، أي لا تساعد على تقويمه وتهذيبه بل ما يلاحظ أنها تسبب آثار سلبية نذكر منها اطلاعها على السر الإجرامي وحدوث نتيجة حتمية يترتب عليها العود، وتفاقم معدل ارتكاب الجريمة،⁸³ وما يلاحظ أيضا كنتائج سلبية لعقوبة الحبس قصيرة المدة أنها تأثر في المحكوم عليه وخصوصا ذلك المجرم المبتدئ، لما لهذه العقوبة من آثار سلبية على مختلف الجوانب الجانب النفسي، الجانب الأسري، الجانب الفردي، والجانب الاقتصادي.

3- سياسة الإغراق في الشكليات الإجرائية والبطء فيها: ما يعرف على قانون الإجراءات الجزائية أنه يسعى إلى تحقيق التوازن بين مصلحة عامة وحرية شخصية وحق من حقوق الإنسان، وعليه كنتيجة فعلية وعملية إن نجاعة أي نظام أو إجراء تظهر من خلال فاعليته أي بمعنى آخر إن قيمة أي تشريع إجرائي تتوقف على مدى تحقيقه توازن بين مجموع الضمانات التي تحقق صحة الحكم، ومن جهة أخرى تضمن عدم البطء في إصدار الحكم.

وما يلاحظ أن الجهاز القضائي قد شل، بل يتعدى ذلك للقول إلى أنه أصبح لا يحترم حق من أهم حقوق المتهم أو الجاني ألا وهو حق الدفاع بذريعة تضاعف عدد الإجراءات الواجب إتباعها، مما أدى إلى الوصول إلى نقطة ألا وهي الإغراق في الشكليات، وعلاوة على هذا إن جهاز العدالة كجهاز فاصل في مجموع القضايا المعروضة عليه، ملزم بالنظر في كل دعوى البسيطة منها والخطيرة بمعنى أصبح ضرورة النظر في القضايا البسيطة على قدر ضرورة النظر في القضايا الخطيرة، مما أدى إلى تواجد ثغرات إجرائية يفلت من خلالها المتهم من العقاب.

ولم يبقى المشكل في وجود هذا العائق وإنما يتعداه إلى أن يفقد الحكم أثره وفاعليته من خلال إتاحة إمكانية الطعن فيه مما يفقد الثقة في فاعلية ومصادقية جهاز العدالة فتضعف بذلك هبة ونفوذ الجزاء مما يحول به إلى إطمار أو ضياع فكرة الردع العام وعدم إشباع غريزة العدالة في نفوس المتقاضين⁸⁴.

وما يشار إليه أن بطء الإجراءات وعرقلتها تكس الأعداد الهائلة في أروقة بنايات المحاكم مما يؤدي إلى البطء في التقاضي من جهة، والإخلال بحق المتهم في أن يحاكم في فترة معقولة يؤدي إلى ارتفاع في الجريمة وتزايد وعجز مكافحتها، ومن هذا يفقد قانون الإجراءات الجزائية فاعليته وأثره وبالتالي عجزه عن التصدي للجريمة.⁸⁵

ب- المبررات الواقعية: بدءاً من منتصف القرن الثاني عشر سادت الشكوك حول النظام العقابي التقليدي الذي يركز على العقوبة السالبة للحرية، مع اعتبار أن هذه الأخيرة أصبحت محل شك حول مدى جدواها وفاعليتها، وبهذا أصبحت قاصرة عن تحقيق ما ترمي إليه السياسة العقابية الحديثة، فلم تفلح هذه العقوبات في تحقيق الإصلاح المطلوب للمحكوم وللمجتمع على حد سواء،⁸⁶ وما لوحظ في هذا السياق أن العقوبة تعذر عليها الوصول إلى مبتغاها العملي، مما أدى إلى ظهور مشكلة ازدحام السجون وتزايد نسب العود وبالمقابل تزايد معدل ارتكاب الجريمة والمجرم.

1- صعوبة تحقيق أغراض العقوبة: من المعلوم أن العقوبة بمعناها الواسع تهدف إلى تحقيق الردع العام والخاص والشعور بالعدالة، فإذا تحققت هذه الأهداف الثلاثة كنا أمام عقوبة طبقت على مجرم أو جاني ووصلت بذلك إلى مبتغاها الذي تهدف إليه العقوبة منذ وجودها. والجزاء الجنائي ما هو إلا وسيلة لتحقيق الضبط الاجتماعي، وحماية القيم والمصالح الأساسية للمجتمع وكان لابد من اللجوء إليها قبل اتخاذ الوسائل الأخرى للضبط الاجتماعي، وما يستجوبه هو عدم اللجوء إلى هذا الأخير -الجزاء الجنائي- إلا في أضيق الحدود، وهو ما أدى إلى إن تضخم تشريعي في التجريم الذي كان بسبب فقدان المجتمع حساسيته ضد نماذج من السلوك كالجرائم الاقتصادية بحيث أنها لم تعد تشكل جرماً بالمعنى العام، وما يتعدى ذلك هو الترجيح بين الإباحة والتجريم، وإخفاق المشرع في تحديد الأفعال التي يجب تجريمها.

2- ازدحام السجون وقصوره في دوره الإصلاحي: يقصد بازدهام السجون : "تجاوز عدد السجناء الطاقة الإيوائية الحقيقية في المؤسسة العقابية المخصصة لاستقبالهم"⁸⁷.

ويعد ازدحام السجون أو ما يعرف بتكدس السجون مصدراً رئيسياً للإجهاد بين النزلاء في السجون، كما ارتبطت هذه الظاهرة بزيادة في انتشار العنف، وتسببت في اضطرابات نفسية قد ينتج عنها الانتحار، فضلاً عن مزيد من الجرائم داخل المؤسسات العقابية، وعليه فبدلاً من أن تباشر العقوبة السالبة للحرية دوراً في إعادة التأهيل أصبحت في ذاتها أحد عوامل تزايد الخطورة الإجرامية،⁸⁸ وما يمكن أن يقال أن الواقع العملي أثبت أن السياسة الجنائية المبتهجة أصبحت قاصرة على تطبيق العقوبة السالبة للحرية، متناسية في ذلك وجوب إصلاح وتأهيل الجاني ومعرفة أسباب لجوئه إلى الإجمام، وتفشي الظاهرة الإجرامية بين المجرمين بالصدفة والمبتدئين والمعتادين على الإجمام، مما أدى إلى التشكيك في قيمة العقوبة التي تنفذ في السجون كجزاء، الذي حتم ضرورة الاتجاه إلى استبدالها مستهدفة في ذلك تجنيب المحكوم عليه العيش في بيئة السجن وتوهمه بذلك لعدم عودته إلى الوسط الإجرامي .

3- زيادة نسب العود:

تعد ظاهرة العود⁸⁹ من المشاكل العويصة التي تعاني منها الأنظمة العقابية في الوقت الراهن بمعنى أن معدلات العود في تزايد مستمر،⁹⁰ والتي تعني معاودة ارتكاب السلوك الإجرامي من قبل المفرج عنهم من السجون.

وما يترتب على زيادة نسب العود نتائج لها من السلبات ما يذكر ولها من المضعفات ما يجب التنويه به :

-زيادة نسبة المسجونين مما يؤدي إلى اكتظاظ السجون وارتفاع تكلفة المساجين.

- للعود تأثير واضح على السياسة التأهيلية المنتهجة، لأن عودة السجين إلى الدائرة الإجرامية مؤشرا على تراجع هذه السياسة وبالتالي عدم نجاعتها.⁹¹

خاتمة:

تعتبر عقوبة العمل للنفع العام إحدى البدائل العقابية للعقوبة السالبة للحرية قصيرة المدة التي تبنتها السياسة الجنائية الحديثة والتي تهدف إلى إصلاح المحكوم عليهم وإعادة تأهيلهم دون سلب الحرية، وذلك تحت رقابة وإشراف السلطة القضائية، كما يعتبر الجزاء الإداري أيضا من البدائل غير الجنائية للعقوبة، إذ أغلب الدول المتطورة تسير نحو تفعيل دور الإدارة في مواجهة بعض الجرائم قليلة الأهمية وخاصة منها الجرائم الاقتصادية والمرور والبيئة... وذلك من أجل القضاء على ما يسمى بأزمة العدالة الجنائية التي كان سببها الإسراف في استخدام القانون الجنائي، إذ أصبح هذا الأخير يتدخل في كل المجالات مما أدى في الأخير إلى إختناق القضاء، فإذا كان دور القضاء هو إنصاف الأفراد فالآن القضاء هو الذي يبحث على من ينصفه من كثرة القضايا وفي الأخير يمكن أن نقدم بعض التوصيات والإقتراحات المتمثلة فيما يلي:

- رغم المزايا التي تتمتع بها عقوبة العمل للنفع العام إلا أنها تتم على مستوى القضاء، فلما لا يقوم المشرع بمنح الجرائم التي يمكن أن يطبق عليها عقوبة العمل للنفع العام للإدارة لتوقع عليها غرامات مالية تعود بالفائدة على الإقتصاد الوطني للدولة وتخفيف العبء على القضاء.
- رغم اعتماد المشرع هذا البديل في سنة 2009 إلا أن تطبيقها على مستوى المحاكم قليل دا وسبب ذلك هو تردد المتهمين بقبولها لعدم معرفة مزاياها، فلما لا تكون هناك لجنة على مستوى المؤسسات العقابية تقوم بشرح هذه العقوبة للمحكوم عليهم الذين يمكنهم أن يستفيدوا منها.

- نأمل من المشرع الجزائري أن يسير على النهج الذي سارت عليه ألمانيا وإيطاليا حيث قامت هذه الدول بإدراج جميع المخالفات والجنح البسيطة ومنحتها للإدارة لتوقع عليها غرامات مالية وتركت الجرائم الخطيرة الماسة بالمصالح الأساسية للدولة للقضاء.
- نأمل من المشرع أن يتبنى نظاما متكاملًا للعقوبات الإدارية وذلك تحت تسمية قانون العقوبات الإداري أو القانون الإداري الجزائي.

قائمة المراجع

أولا: النصوص التشريعية

1- القانون رقم: 04-05 مؤرخ في: 6 فبراير 2005، يتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين، ج ر، عدد 12 مؤرخة في: 13 فبراير 2005.

2- القانون رقم: 01/09 المؤرخ في: 25 فيفري 2009، المعدل والمتمم للأمر رقم: 156/66 المؤرخ في: 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات.

3- المنشور الوزاري رقم: 02 المؤرخ في: 21 أبريل 2009 المتعلق بكيفية تطبيق عقوبة العمل للنفع العام وشروطها.

ثانيا: قائمة الكتب

1- أحمد محمد براك: العقوبة الرضائية في الشريعة الإسلامية والأنظمة الجنائية المعاصرة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 2010.

2- أحمد رامي متولي: إطلالة على أنظمة التسوية في الدعوى الجنائية في القانون الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2011،

3- أمين مصطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري "ظاهرة الحد من العقاب"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، د ط، ط 2013

4- أمال عثمان: شرح قانون العقوبات الاقتصادية في جرائم التمويل، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1983.

5- بشرى رضا راضي سعد: بدائل العقوبات السالبة للحرية وأثرها في الحد من الخطورة الإجرامية "دراسة مقارنة"، دار وائل للنشر، د ب ن، ط1، 2013.

6- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، ط 2008،

7- بركاني أعمر: نحو ضرورة تعميم بدائل عقوبة الحبس قصير المدة، المؤسسة الحديثة للكتاب، د ب، ط1، 2015

8- خالد موسى توني: التحول للقانون الجنائي الإداري وأثره على الضمانات الموضوعية والإجرائية للمحاكمة الجنائية العادلة، دون دار النشر، د ط، ط 2017

9- سعداوي محمد الصغير: عقوبة العمل للنفع العام، دار الخلدونية، الجزائر، ط 2013.

10- عبد الله حنفي: السلطات الإدارية المستقلة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2000.

- 11- عبد المالك صايش: دور بدائل العقوبة في التقليص من ظاهرة العود إلى الجريمة، المؤسسة الحديثة للكتاب، د ب، ط1، 2015
 - 12- محفوظ علي: البدائل العقابية للحبس وإعادة إصلاح المحكوم عليهم، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، ط1، 2016.
 - 13- محمد سعد فودة: النظام القانوني للعقوبة الإدارية "دراسة فقهية قضائية مقارنة"، د د ن، د ب ن، 2006-2007.
 - 14- ناصر حسين العجمي: الجزاءات الادارية العامة في القانون الكويتي المقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2010.
 - 15- مختار فليون: إدماج المحبوسين قضية كل القطاعات، وكالة الأنباء الجزائرية، الجزائر، يوم: 22-01-2017.
 - 16- DELMAS MERTY : *punis sans juger de la répression administrative au droit administrative pénal, paris économique, 1992.*
- ثالثا: الرسائل الجامعية
- 1- سعداوي محمد الصغير: السياسة الجزائية للمكافحة الجريمة" دراسة مقارنة بين التشريع الجنائي الدولي و الشريعة الاسلامية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2009-2010.
 - 2- نسيعة فيصل: الرقابة على الجزاءات الادارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011-2012.
 - 3- حمر العين مقدم: الدور الإصلاحى للجزاء الجنائي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014-2015.
 - 4- فاطمة الزهراء فيرم: النظام القانوني للعقوبة الادارية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2015-2016.
 - 5- عقون مهدي: الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2013-2014.
 - 6- ياسر بن محمد سعيد باصيل: الوساطة الجنائية في النظم المعاصرة "دراسة تحليلية"، رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2011.
 - 7- ياسين بوهنتالة احمد: القيمة العقابية للعقوبة السالبة للحرية "دراسة في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011-2012.
- رابعا: المقالات العلمية
- 1- أحمد عبد العزيز الألفي: الحبس قصير المدة دراسة احصائية، المجلة الجنائية القومية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، القاهرة، مصر، العدد الأول، مارس 1966.
 - 2- أحمد علي خوالدة: بدائل عقوبة الحبس قصيرة المدة في الأردن، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، الاردن، المجلد 3، 2015، ص 1007.
 - 3- صفاء أوتاني: العمل للمنفعة العامة في السياسة العقابية المعاصرة "دراسة مقارنة"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا، المجلد 25، العدد 02.
- الهوامش:
- 1- قانون التأمين الجزائري الصادر بموجب الأمر 95.07 المؤرخ في 25 جانفي 1995، المعدل بالقانون رقم 04.06 المؤرخ في 20.02.2006، المادة 204.
 - 2- المادة 03 من المرسوم التنفيذي 267.96 الذي يحدد شروط منح شركات التأمين الإعتماد، الجريدة الرسمية 47، 1996.
 - 3- المادة 02 من القرار المؤرخ في 25 مارس 2007 ، الجريدة الرسمية عدد 20، 2007.
 - 4- المادة 260 من قانون التأمين 07.95. المعدل بالقانون رقم 04.06 المؤرخ في 20.02.2006.
 - 5- المادة 220 من قانون التأمين 07.95. المعدل بالقانون رقم 04.06 المؤرخ في 20.02.2006.
 - 6- المادة 226 من قانون التأمين 07.95 المعدل بالقانون رقم 04.06 المؤرخ في 20.02.2006.
 - 7- المرسوم التنفيذي 153.07 المؤرخ في 22 ماي 2007، المتعلق بتحديد الحالات التي تتطلب التأشيرة المسبقة لإدارة الرقابة، جريدة الرسمية عدد 35، 2007.
 - 8- إبراهيم علي إبراهيم عبد ربه: التأمين و رياضياته، دار الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2003.
 - 9- مختار محمود بجنسي وإبراهيم عبد النبي حمودة: مبادئ الخطر والتأمين، دار الجامعة الإسكندرية، مصر، 2001.
 - 10- ليث عبد الأمير صباغ: صناعة التأمين في الأسواق العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، طبعة الأولى، 2008.
 - 11- إبراهيم علي إبراهيم عبد ربه: نفس المرجع السابق، ص385.
 - 12- مختار محمود بجنسي وإبراهيم عبد النبي حمودة: نفس المرجع السابق، ص204.

13- *International Association of insurance supervisor (IAIS) : towards a common structure and common standards for assessment of insurer solvency, 2005, p04.*

- 14- **صفية أحمد أبو بكر:** أثر الإتفاقية العامة لتجارة الخدمات على سوق التأمين العربي، الملتقى العربي الثاني التسوق في العالم العربي الأفاق والتحديات، الدوحة، قطر، 6-2003/10/8، ص 114.
- 15- المرسوم الرئاسي المؤرخ في 02 يناير 2008 يتضمن تعيين رئيس لجنة الإشراف، جريدة الرسمية عدد 04، سنة 2008.
- 16- المادة 09 من قانون التأمين 07.95. المعدل بالقانون رقم 04.06 المؤرخ في 20.02.2006.
- 17- المرسوم التنفيذي رقم 08.113 المؤرخ في 09 أبريل 2008، يتضمن تحديد مهام وتكوين لجنة الإشراف، جريدة الرسمية عدد 20، سنة 2008.
- 18- المادة 212 من قانون التأمين 07.95. المعدل بالقانون رقم 04.06 المؤرخ في 20.02.2006.
- 19- المادة 110 من الأمر 11.03 المؤرخ في 03 غشت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، جريدة الرسمية عدد 25، سنة 2003.
- 20- المادة 210 من قانون التأمين 07.95. المعدل بالقانون رقم 04.06 المؤرخ في 20.02.2006.
- 21- المادة 241 من قانون التأمين 07.95. المعدل بالقانون رقم 04.06 المؤرخ في 20.02.2006.
- 22- المادة 238 فقرة 04 من قانون التأمين 07.95. المعدل بالقانون رقم 04.06 المؤرخ في 20.02.2006.
- 23- المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 334.90 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، جريدة الرسمية عدد 46، سنة 1990.
- 24- المادة 212 من قانون التأمين 07.95. المعدل بالقانون رقم 04.06 المؤرخ في 20.02.2006.
- 25- المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 334.90، المرجع السابق.
- 26- المادة 20، نفس المرجع.
- 27- المادة 50 مكرر، نفس المرجع.
- 28- المادة 69 مكرر، نفس المرجع.
- 29- المادة 52 مكرر، نفس المرجع.
- 30- *Guide des assurances en Algérie, KPMG, 2009, p113.*
- 31- المادة 274 مكرر من المرسوم التنفيذي 334.90، المرجع السابق.
- 32- المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 339.95 المؤرخ في 30 أكتوبر 1995 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 137.07 المؤرخ في 19 ماي 2007، المتضمن تعيين أعضاء المجلس الوطني للتأمينات، الجريدة الرسمية عدد 33، سنة 2007.
- 33- القرار المؤرخ في 07 نوفمبر 2007 الذي يحدد القائمة الإسمية لأعضاء المجلس الوطني للتأمينات، جريدة الرسمية عدد 03، سنة 2008.
- 34- القرار المؤرخ في 11 جانفي 1996، الجريدة الرسمية عدد 36، سنة 1997.
- 35- *Guide des assurances en Algérie, p121.*
- 36- المادة 03 من المرسوم التنفيذي 339.95، المرجع السابق.
- 37- *Guide des assurances en Algérie, p122.*
- 38- إذا أردت أن تعرف مدى تطور أو ازدهار أية دولة فأنظر إلى قانونها الجزائري ، أي أن معرفة مدى تطور الدولة يقاس بمدى تقلص قانون عقوباتها.
- 39- سعداوي محمد الصغير: عقوبة العمل للنفع العام، دار الخلدونية، الجزائر، ط 2013، ص 91.
- 40- محفوظ علي: البدائل العقابية للحبس وإعادة إصلاح المحكوم عليهم، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، ط 1، 2016، ص 116.
- 41- سعداوي محمد الصغير: المرجع السابق، ص 93.
- 42- عبد المالك صايش: دور بدائل العقوبة في التقليل من ظاهرة العود إلى الجريمة، المؤسسة الحديثة للكتاب، د ب، ط 1، 2015، ص 296.
- 43- بركاني أكرم: نحو ضرورة تعميم بدائل عقوبة الحبس قصير المدة، المؤسسة الحديثة للكتاب، د ب، ط 1، 2015، ص 335.
- 44- محفوظ علي: المرجع السابق، ص 116.
- 45- المرجع نفسه، ص 116 و 117.

- 46- المادة 5 مكرر من القانون رقم: 01/09 المؤرخ في: 25 فيفري 2009، المعدل والمتمم للأمر رقم: 156/66 المؤرخ في: 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات.
- 47- عرف المشرع الجزائري المسبوق قضائيا على أنه "كل شخص طبيعي محكوم عليه بحكم نهائي بعقوبة سالبة للحرية مشمولة أو غير مشمولة بوقف التنفيذ من أجل جنائية أو جنحة من القانون العام" طبقا للمادة 53 مكرر 05 من قانون العقوبات.
- 48- محفوظ عليعلي: المرجع السابق، ص 119.
- 49- تنص المادة 5 مكرر 06 من قانون العقوبات على أنه: "لا تنفذ عقوبة العمل للنفع العام إلا بعد صيرورة الحكم نهائيا".
- 50- المادة 5 مكرر 03 من القانون رقم 01/09 المؤرخ في 25 فيفري 2009 المتعلق بقانون العقوبات الجزائر.
- 51- القانون رقم: 04-05 مؤرخ في: 6 فبراير 2005، يتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين، ج ر، عدد 12 مؤرخة في: 13 فبراير 2005.
- 52- تنص المادة 23 من القانون أعلاه على أنه "يسهر قاضي تطبيق العقوبات، فضلا عن الصلاحيات المخولة بمقتضى أحكام هذا القانون على مراقبة مشروعية تطبيق العقوبات السالبة للحرية، والعقوبات البديلة عند الاقتضاء، وعلى ضمان التطبيق السليم لتدابير تفريد العقوبة".
- 53- وعند الاقتضاء، لاسيما بسبب بعد المسافات، تمكن لقضاة تطبيق العقوبات، وفقا لبرنامج محددة سلفا، التنقل لمقرات المحاكم التي تقيم بدائرة اختصاصها، الأشخاص المحكوم عليهم للقيام بالإجراءات الضرورية التي تسبق شروعهم في تطبيق عقوبة العمل للنفع العام، المنشور الوزاري رقم 02 مؤرخ في: 21 أبريل 2009 المتعلق بكيفية تطبيق عقوبة العمل للنفع العام وشروطها.
- 54- المنشور الوزاري رقم 02 المؤرخ في: 21 أبريل 2009 المتعلق بكيفية تطبيق عقوبة العمل للنفع العام وشروطها.
- 55- يتضمن مقرر الوضع ما يلي:
- 1- الهوية الكاملة للمعني.
 - 2- طبيعة العمل المسند إليه.
 - 3- إلتزامات المعني.
 - 4- عدد الساعات الإجمالية والبرنامج الزمني المتفق عليه مع المؤسسة المستقبلة.
 - 5- الضمانات الاجتماعية.
 - 6- يتضمن مقرر الوضع الإشارة أنه في حالة الإخلال بالالتزامات والشروط تنفذ عقوبة الحبس الأصلية.
 - 7- ذكر على هامش المقرر تنبيه المؤسسة المستقبلة على ضرورة موافاة قاضي تطبيق العقوبات لبطاقة المراقبة. أداء تنفيذ أو سير عقوبة العمل للنفع العام وفقا للبرنامج المتفق عليه، إضافة إلى الاختلالات التي يرتكبها المحكوم عليه.
 - 8- إبلاغ مقرر الوضع لكل من المحكوم عليه والنيابة العامة والمؤسسة المستقبلة وكذا المصالح الخارجية لإدارة السجون المكلفة بإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين.
- 56- المنشور الوزاري رقم 02 المؤرخ في 21 أبريل 2009 المتعلق بكيفية تطبيق عقوبة العمل للنفع العام وشروطها.
- 57- المنشور الوزاري رقم 02 المؤرخ في 21 أبريل 2009 المتعلق بكيفية تطبيق عقوبة العمل للنفع العام وشروطها.
- 58- المادة 5 مكرر 3 من القانون رقم 01/09 المؤرخ في 25 فيفري 2009 المتعلق بقانون العقوبات الجزائري المعدل والمتمم.
- 59- المنشور الوزاري رقم 02 المؤرخ في 21 أبريل 2009 المتعلق بكيفية تطبيق عقوبة العمل للنفع العام وشروطها.
- 60- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، ط 2008، ص 11.
- 61- أمال عثمان: شرح قانون العقوبات الاقتصادية في جرائم التموين، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1983، ص 54.
- 62- أمين مصطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري "ظاهرة الحد من العقاب"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، د ط، ط 2013، ص 227.
- 63- محمد سعد فودة: النظام القانوني للعقوبة الإدارية "دراسة فقهية قضائية مقارنة"، د د ن، د د ب ن، 2006-2007، ص 13.
- 64- من بين المعايير الموضوعية التي تم الاعتماد عليها في تعريف العقوبة الإدارية الجزائية:

- المعيار المتعلق بطبيعة الجزاء: يمكن من خلال هذا المعيار التمييز بين مختلف الجزاءات الإدارية بالنظر إلى طبيعتها، إلا أنه لم يسلم من النقد، ذلك أن الاعتماد على طبيعة الجزاء لا يكفي للاستدلال على نوعيته إن كان إداريا أو جنائيا أو غير ذلك، وأهم مثال على ذلك الغرامة التي قد تكون جنائية أو إدارية أو تأديبية بالرغم من أنها في الأخير دفع مبلغ من المال إلى خزينة الدولة، وإن حدث هناك خلاف فيكون في الإجراءات المتبعة لتوقيع كل منهما. عقون مهدي: الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2013-2014، ص 6.
- المعيار المتعلق بالمصلحة المحمية: يستدلون أصحاب هذا المعيار بالقول بأن الجريمة أيا كانت طبيعتها جنائية أو إدارية تشكل اعتداء على مصلحة تطلبت أهميتها تدخل المشرع لحمايتها من هذا الاعتداء وذلك عن طريق توقيع العقوبة على كل من يعتدي عليها وبحسب أهمية هذه المصلحة، فإذا كانت هذه الأخيرة أساسية أو بلغت درجة كبيرة من الأهمية وأصبحت في مكانة عالية في قيم المجتمع فتكون الحماية هنا عن طريق العقوبات الجنائية، أما إذا كانت المصلحة غير أساسية فإننا نكون أمام جريمة إدارية لا تستحق سوى جزاء إداريا عاما. ناصر حسين العجمي: المرجع السابق، ص 29 وما بعدها.
- المعيار المتعلق بالضرر: نظرا لعدم كفاية المعيار المتعلق بالمصلحة المحمية ذهب فريق آخر إلى تعريف العقوبة الإدارية تبعا لضرر الجريمة فإذا كنا بصدد جريمة من جرائم الضرر وكان الضرر جسيما، فإن الجريمة بطبيعة الحال تكون جنائية ويعاقب عليها بعقوبات سالبة للحرية (سجن، حبس)، أما في حالة ما إذا كان الضرر غير جسيم فإنه يكفي بالعقوبة الإدارية، وبذلك تكون العقوبة الإدارية تلك الجزاءات التي توقع على جرائم الضرر غير الجسيمة، أما جرائم الخطر فإن جسامته التهديد بالخطر هي التي تحدد نوعية الجريمة وبالتالي الجزاء الموقع بصدها، وهذا التحديد أو المعيار يبقى غير كاف لأنه لم يحدد متى يكون الضرر جسيما ومن يكون غير ذلك. فاطمة الزهراء فيرم: فاطمة الزهراء فيرم: النظام القانوني للعقوبة الادارية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2015-2016، ص 31 وما بعدها.
- 65- ناصر حسين العجمي: الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي المقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2010، ص 28.
- 66- موسى مصطفى شحادة: موسى مصطفى شحادة: الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد الأول، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، 2004، ص 13.
- 67- إن العقوبة الإدارية لم تظهر بظهور هذه الهيئات المستقلة بل كانت مجسدة من قبل، ومثال ذلك العقوبات التي توقعها الإدارة في مجال المرور والضرائب... إلخ.
- 68- محمد سعد فودة: المرجع السابق، ص 75 وما بعدها.
- 69- عبد الله حنفي: السلطات الإدارية المستقلة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2000، ص 5.
- 70- إن الجزاء الإداري يتماثل مع الجزاء الجنائي في أن كليهما له خاصية الردع يقع عن سلوك آثم يستوي أن يتمثل في فعل أو امتناع، يمثل خرقا لنص قانوني أو مخالفة لأمر إداري، ويتجلى التماثل بينهما تارة أخرى في أن السلوك الموجه لكل منهما ينطوي على اعتداء على مصلحة يحميها القانون بغض النظر عن طبيعة تلك المصلحة، ولذا ليس بالضرورة أن تكون المصلحة الواقع عليها العدوان بالنسبة للجزاء الإداري مصلحة إدارية محضة، فالعبرة بوقوع اعتداء على مصلحة بلغت أهميتها في نظر المشرع حدا يستوجب حمايتها أيا كان صاحب تلك المصلحة.
- DELMAS MERTY : punis sans juger de la répression administrative au droit administratif pénal, paris économique, 1992, p55.
- 71- فاطمة الزهراء فيرم: المرجع السابق، ص 44.
- 72- نسيغة فيصل: الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011-2012، ص 53.
- 73- فاطمة الزهراء فيرم: المرجع السابق، ص 47.
- 74- ياسر بن محمد سعيد باصيل: الوساطة الجنائية في النظم المعاصرة "دراسة تحليلية"، رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2011، ص 37.
- 75- أحمد رامي متولي: إطلالة على أنظمة التسوية في الدعوى الجنائية في القانون الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 2011، ص 13.
- 76- خالد موسى توني: التحول للقانون الجنائي الإداري وأثره على الضمانات الموضوعية والإجرائية للمحاكمة الجنائية العادلة، دون دار النشر، د ط، ط 2017، ص 25.
- 77- المرجع نفسه، ص 27 وما بعدها.
- 78- أحمد رامي متولي: المرجع السابق، ص 14-31.

- 79- العقوبة السالبة للحرية قصيرة المدة من أبرز صور الجزاء الجنائي خاصة وأنه تم انتهاجها محل العقوبة القاسية التي اتخذت من الانتقام هدفا لها، فيعرف الحبس قصير المدة على أساس المعيار الزمني بأنه "ذلك الحبس الذي لا يتجاوز ثلاثة أشهر كحد أقصى. بينما انتقل آخرون إلى مدة أقصاها ستة أشهر. وحددها آخرون بمدة لا تقل عن سنة كاملة مؤسسين هذا الطرح على أن هذه المدة تكفي لتحقيق الردع العام، مما تسببه من آلام تحول دون إتيان الفعل من طرف الغير كما أنها تكفي لإرضاء شعور العدالة، وأنها تساعد على وضع برنامج تأهيلي وإصلاحي للمحكوم" حمر العين مقدم: الدور الإصلاحي للجزاء الجنائي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014-2015، ص 110 .
- 80- أحمد محمد براك: المرجع السابق، ص 33.
- 81- سعداوي محمد الصغير: السياسة الجزائية للمكافحة للجريمة" دراسة مقارنة بين التشريع الجنائي الدولي و الشريعة الاسلامية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2009-2010، ص 111.
- 82- رغبة في تقليل عدد الأحكام الصادرة بعقوبات حبس قصيرة المدة اقترح المندوب البلجيكي في مؤتمر لندن سنة 1960 إلا يعاقب على الجرائم الفنية والإدارية البحتة التي لا تتعارض مع قواعد الأخلاق بعقوبة حبس قصيرة المدة وأن يستعاض عنها بعقوبات أخرى، وفي ألمانيا يعاقب على هذه الجرائم بجزاء إداري هو الغرامة وهي ليست لها سمة العقوبات الجنائية وتتميز تماما عن الغرامات المتضمنة في قانون العقوبات، ويشير البروفيسور: "كارل بيترز" إلى مبالغة قوانين العقوبات المعاصرة في بسط نطاقها على الجرائم البسيطة، وكذلك الميل المتزايد نحو الحكم بعقوبات جنائية على المخالفات المدنية والإدارية، من ذلك بعض جرائم الإهمال وبعض مخالفات المرور. أحمد عبد العزيز الألفي: الحبس قصير المدة دراسة احصائية، المجلة الجنائية القومية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، القاهرة، مصر، العدد الأول، مارس 1966، ص 14.
- 83- أحمد علي خوالدة: بدائل عقوبة الحبس قصيرة المدة في الأردن، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، الاردن، المجلد 42، العدد 3، 2015، ص 1007.
- 84- أحمد محمد براك: العقوبة الرضائية في الشريعة الإسلامية والأنظمة الجنائية المعاصرة " دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 2010. ص 39.
- 85- المرجع نفسه، ص 15.
- 86- صفاء أوتاني: العمل للمنفعة العامة في السياسة العقابية المعاصرة " دراسة مقارنة"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا، المجلد 25، العدد الثاني، 2009، ص 426.
- 87- ياسين بوهنتالة احمد: القيمة العقابية للعقوبة السالبة للحرية "دراسة في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011-2012، ص 79.
- 88- خالد موسى توني: المرجع السابق، ص 39.
- 89- يعرف العود بأنه ارتكاب الجاني جريمة جديدة رغم سبق الحكم عليه بعقوبة عن جرائم سبق له أن ارتكبها، ولقد أشارت مختلف الدراسات إلى أن هناك علاقة وطيدة بين العود ووضع المجرم أو الفاعل داخل المؤسسة العقابية. أحمد رامي متولي: المرجع السابق، ص 28.
- 90- أشار المدير العام للمديرية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج مختار فليون إلى أن نسبة العود خلال سنة 2017 تصل بين 42% و 43% من المحبوسين المفرج عنهم ينتكسون ويعودون إلى دائرة الجنوح والإجرام. مختار فليون: إدماج المحبوسين قضية كل القطاعات، وكالة الأنباء الجزائرية، الجزائر، يوم: 22- 01-2017، ص 1.
- 91- بشرى رضا راضي سعد: بدائل العقوبات السالبة للحرية وآثرها في الحد من الخطورة الإجرامية "دراسة مقارنة"، دار وائل للنشر، د ب ن، ط1، 2013. ص 57-58.