

الرحمان مرة بحاة، 06000 بحاة، الجزائر .

289

أبراء قريبين من الميدان وذوي تشكيلة تلائم المهام المنوطة بآهاز الرقابة والضبط هذا، وهو ما دفع بالمشرع الجزائري من خلال تعديله لقانون التأمينات سنة 2006، إلى محاولة مواكبة التطورات العالمية في أساليب الإشراف والرقابة، فتم إنشاء لجنة الإشراف والرقابة على التأمينات لتحل محل الوزير المكلف بالمالية في ضبط قطاع التأمين.

يبدو لأول وهلة أنّ المشرع الجزائري قد انتهج سياسة الضبط الإقتصادي عن طريق إنشاء سلطة ضبط تكلف بالرقابة على نشاط التأمين، تماما كما فعل مع باقي النشاطات الإقتصادية في المجال المالي كالقطاع المصرفي، وبورصة القيم المنقولة، إلا أنه بالتطرق إلى باقي أحكام قانون التأمين المعدل والمتمم، لاسيما تلك المتعلقة برقابة الدولة على النشاط، نجد أن ما يميز الضبط في قطاع التأمين الجزائري عن باقي القطاعات المالية، هو إبقاء أغلب صلاحيات الرقابة في يد الوزير المكلف بالمالية، على الرغم من وجود سلطة حصر دورها في الرقابة على القطاع عوضا عن الوزير المكلف بالمالية.

فالملاحظ من خلال الإطلاع على نصوص قانون التأمين المتعلقة بتنظيم الرقابة على القطاع، عدم تقديم المشرع الجزائري لأي تكييف قانوني للجنة الإشراف على التأمينات حيث اكتفى بتحديد وظيفتها في الرقابة على نشاط التأمين، هذه الوظيفة التي يحوز الوزير المكلف بالمالية حصة الأسد فيما يخص السلطات المتعلقة بها، هي ميزة خاصة في ضبط نشاط التأمين فقط، إذ نجد هذا الأمر غائبا بالنسبة لسلطات ضبط باقي القطاعات المالية⁽⁵⁾ فما سبب هذه الخصوصية في ضبط نشاط التأمين؟

للإجابة على هذه الإشكالية لابد أولا من التطرق إلى تحديد الطبيعة القانونية للجنة الإشراف على التأمينات، في ظل غياب تكييف قانوني صريح لها من قبل المشرع (المبحث الأول)، لننتقل بعدها للبحث في مظاهر احتكار الوزير المكلف بالمالية لأغلب وأهم صلاحيات الرقابة على القطاع (المبحث الثاني) كل هذا قصد محاولة التوصل لتفسير منطقي لهذه الخصوصية.

المبحث الأول/غياب تكييف قانوني صريح للجنة الإشراف على التأمينات

لم يقدم المشرع الجزائري أي تكييف قانوني صريح للجنة الإشراف على التأمينات ضمن القانون المنشئ لها، بل اكتفى بالنص على أنها تتصرف كإدارة رقابة و أنها تمارس رقابة الدولة على نشاط التأمين وإعادة التأمين، كما أنّ حادثة هذه الأخيرة في المنظومة القانونية الجزائرية، لم تسمح للقضاء الجزائري بالتعرض إلى طبيعتها القانونية، وهذا ما يدفع بنا إلى البحث عن نية المشرع في تكييف هذه اللجنة من خلال النصوص المنظمة لها، حيث سنحاول أولا تبين ما إذا كانت اللجنة تمثل سلطة إدارية(المطلب الأول) لنبحث بعدها في مدى استقلاليتهما عن الإدارة التقليدية المتمثلة في السلطة التنفيذية(المطلب الثاني).

المطلب الأول/لجنة الإشراف على التأمينات سلطة إدارية

أنشأت لجنة الإشراف على التأمينات بموجب نص المادة 209 من الأمر رقم 95-07 بعد تعديله بموجب القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006⁽⁶⁾، ومن خلال تحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بهذه اللجنة نستشف عدة مظاهر تبرز كلا من الطابع السلطوي والطابع الإداري لها.

الفرع الأول/مظاهر الطابع السلطوي للجنة الإشراف على التأمينات

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

فلا يقتصر دور لجنة الإشراف على التأمينات على إبداء الآراء والملاحظات أو تقديم النصائح والإرشادات في مجال التأمين، كما هو الحال بالنسبة للمجلس الوطني للتأمين الذي يعتبر جهازا استشاريا⁽⁷⁾ بل إنّ لهذه الأخيرة سلطة اتخاذ القرارات. جاءت سلطة اتخاذ القرارات هذه لتمكين لجنة الإشراف على التأمينات من تحقيق الأهداف التي وضعت لأجلها، والمتمثلة في السهر على احترام شركات ووسطاء التأمين المعتمدين للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين،

والقرارات التي تصدرها لجنة الإشراف على التأمينات هي قرارات بأتم معنى الكلمة، أي قرارات تجمع بين الصفة التنفيذية والمساس بالمراكز القانونية.

وقد أطلق المشرع صراحة لفظ قرار على ما تصدره اللجنة، حيث نصت الفقرة الخامسة من نص المادة 209 مكرر 02 من قانون التأمين المعدل والمتمم⁽⁸⁾ على أنه " تتخذ اللجنة قراراتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، ... وكذا ضمن الفقرة الأخيرة من نص المادة 213 التي تنص على أنه "... تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة".

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

كما يبرز الطابع السلطوي للجنة الإشراف على التأمينات كذلك، في كون القرارات التي تتخذها تندرج في الأصل ضمن صلاحيات ومهام السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير المكلف بالمالية.

فبعد أن كان من صلاحيات الوزير المكلف بالمالية، السهر على احترام شركات التأمين ووسطاء التأمين المعتمدين للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين، وكذا التأكد من أن هذه الشركات مازالت قادرة على الوفاء بالالتزامات التي تعاقدت عليها تجاه المؤمن لهم⁽⁹⁾، تم نقل هذه المهام إلى لجنة الإشراف على التأمينات بعد تعديل الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات سنة 2006، والأمر نفسه بالنسبة لصلاحيات التحقق من المعلومات حول مصدر الأموال المستخدمة في إنشاء أو زيادة رأس مال شركة التأمين و/أو إعادة التأمين.

الفرع الثاني/مظاهر الطابع الإداري للجنة الإشراف على التأمينات

يبرز الطابع الإداري للجنة الإشراف على التأمينات، من حيث وظيفتها المتمثلة في السهر على احترام شركات ووسطاء التأمين المعتمدين للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين⁽¹⁰⁾. أي أن اللجنة قد وضعت للسهر على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المحدد لها، فهي إذن مكلفة بمهام تعود في الأصل إلى

السلطة العامة، وعلى هذا الأساس فهي تتمتع بمجموعة من الامتيازات التي تمنح عادة لأجهزة الإدارة العامة لتمكينها من أداء مهام المرفق العام، ومن أهم مظاهر ممارسة اللجنة لهذه الامتيازات نجد سلطتها في توقيع العقوبات، فامتيازات السلطة العامة هي التي تسمح بتعريف طبيعة النشاطات التي تقوم بها هيئات الضبط المستقلة، فهي نشاطات مرافق عامة، و خدمة المرفق العام هي التي تتطلب اللجوء الى استعمال امتيازات السلطة العامة، ومن هنا يبرز الطابع الإداري للجنة الإشراف على التأمينات.

كما يبرز الطابع الإداري للجنة الإشراف على التأمينات، من خلال خضوع القرارات الصادرة عنها لرقابة القاضي الإداري، حيث تنص الفقرة الأخيرة لنص المادة 213 من قانون التأمين، على أن قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف مؤقتا تكون قابلة للطعن أمام مجلس الدولة.

وقد سبق لمجلس الدولة أن اعتمد معيار قابلية القرارات للطعن بالإلغاء لتكييف اللجنة المصرفية وهذا في قضية يونيون بنك Union bank، حيث توصل ضمن القرار الصادر عنه إلى اعتبار اللجنة المصرفية سلطة إدارية مستقلة على الرغم من غياب نص صريح بذلك ضمن قانون النقد والقرض⁽¹¹⁾.

المطلب الثاني/استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات

تطرح استقلالية لجنة الإشراف على التأمينات إشكالا كبيرا، بالنظر إلى الغاية من إنشاء اللجنة كهيئة رقابة في مجال التأمين، بدلا من الوزير المكلف بالمالية، الذي كان يمثل إدارة الرقابة فيما سبق، يبدو للوهلة الأولى أن الغاية من إنشاء اللجنة هي وضع سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية، بغرض ضبط القطاع.

حيث تمثل استقلالية سلطة الضبط ضرورة حتمية في إطار الإصلاحات البنوية، التي تجسد الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، وهذا نظرا لما تمنحه من ضمانة لتطبيق سياسة ملائمة، بعيدة عن كل المؤثرات السياسية الناجمة عن الفترة الانتقالية التي تعيشها البلاد والتي تتسم بعدم الاستقرار. فحتى تحقق سلطة الضبط الأهداف المنوطة بها، لابد من توفير ضمانات تحميها من المؤثرات والتغيرات السياسية، هذه الضمانات تتمثل في الاستقلالية اتجاه السلطة التنفيذية⁽¹²⁾.

لكن بالرجوع إلى نص المادة 209 من قانون التأمين، نجدها تنص على إنشاء لجنة الإشراف على التأمينات، التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية، فالمشرع لم يكتف بعدم منح لجنة الإشراف على التأمينات استقلاليتهما بموجب نص صريح، كما فعل من بعض سلطات الضبط⁽¹³⁾ بل جعلها تتصرف بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية، مما يفتح المجال للتساؤل عن مدى تكريس ضمانات استقلالية اللجنة في اتخاذها لقراراتها.

صحيح أنّ عدم النص على خضوع اللجنة لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، يعني استقلاليتهما اتجاه السلطة التنفيذية، لكن هذه الاستقلالية يجب أن تجسّد بنصوص تكرّسها من الناحية العضوية (الفرع الأول) و من الناحية الموضوعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول/استقلالية اللجنة من الناحية العضوية

تم إنشاء لجنة الإشراف على التأمينات بموجب نص تشريعي على عكس الهيئات التابعة لوزارة المالية، والتي تعود صلاحية انشائها إلى السلطة التنظيمية⁽¹⁴⁾، أي أنّ لجنة الإشراف على التأمينات سلطة مستقلة بذاتها ولا تمثّل أحد المصالح أو الأجهزة التابعة لوزارة المالية، على خلاف المكتب المتخصص في تعريف التأمينات الذي تم احداثه لدى الوزير المكلف بالمالية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-257 المؤرخ في 11 غشت 2009⁽¹⁵⁾، حيث تم تحديد كل من تشكيل المكتب وتنظيمه وسيره عن طريق مرسوم تنفيذي.

كما أنّ لجنة الإشراف على التأمينات تتشكّل من خمسة أعضاء مختلفين في الصفات والمراكز القانونية، فبالإضافة إلى رئيسها تتكون اللجنة من قاضيين تقترحهما المحكمة العليا، ممثل عن الوزير المكلف بالمالية، وخبير في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية، وهو ما يبيّن الطابع الجماعي للجنة الذي يمثل أحد دعائم الاستقلالية العضوية.

لكن على الرغم من الطابع الجماعي للجنة وتعدد مراكز وصفات هؤلاء الأعضاء، إلا أنّ وجود ممثل عن الوزير المكلف بالمالية يتعارض واستقلالية هذه اللجنة عن السلطة التنفيذية، وكذلك احتكار الوزير المكلف بالمالية لسلطة تعيين هؤلاء الأعضاء،

وعدم النص على عهدة يمارس خلالها رئيس اللجنة وأعضاؤها مهامهم، كلها عوامل تمس بالاستقلالية العضوية للجنة الإشراف على التأمينات.

الفرع الثاني/استقلالية اللجنة من الناحية الموضوعية

لم ينص المشرع على امكانية تدخل السلطة التنفيذية لتعديل القرارات الصادرة عن لجنة الإشراف على التأمينات، كما أنه لم يلزم اللجنة بإعداد تقارير سنوية ترسل إلى الحكومة، وهو ما يعتبر تجسيدا للاستقلالية الوظيفية لها، هذه الاستقلالية التي لم تكتمل، بسبب اعتماد اللجنة في آرائها لمهامها على وسائل بشرية ومادية تابعة للسلطة التنفيذية.

فبالإضافة إلى الاستعانة بالهيكل المكلف بالتأمينات على مستوى وزارة المالية، وبالتحديد مديرية التأمينات التابعة للمديرية العامة للخزينة، تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الإشراف على التأمينات، حيث يتم تسجيل الاعتمادات المخصصة لتغطية نفقات تسيير وتجهيز اللجنة والتعويضات المدفوعة لأعضائها، وكل نفقة أخرى ترتبط بنشاط لجنة الإشراف على التأمينات، في ميزانية وزارة المالية⁽¹⁶⁾.

المبحث الثاني/احتكار الوزير المكلف بالمالية لأهم سلطات ضبط القطاع

يتميز الضبط في مجال التأمين بالجمع بين الإدارة التقليدية ممثلة في الوزير المكلف بالمالية ولجنة الإشراف على التأمينات في الرقابة على القطاع، بل وأكثر من ذلك فإن أهم صلاحيات الرقابة مازالت من احتكار الوزير المكلف بالمالية، إذ لم تخول اللجنة سوى الرقابة اللاحقة لدخول السوق، أضف إلى ذلك أن سلطة سحب الاعتماد، التي تعتبر من أخطر العقوبات المطبقة في إطار ضبط النشاط لا تزال ضمن صلاحيات الوزير المكلف بالمالية.

يمثل الوزير المكلف بالمالية الجهة الوصية على مؤسسات التأمين وهو بذلك يسهر على تنظيم هذا القطاع والرقابة عليه، ويقوم الوزير بمهامه عن طريق الهيكل المكلف بقطاع التأمينات على مستوى وزارة المالية، المتمثل في مديرية التأمينات التابعة للمديرية العامة للخزينة⁽¹⁷⁾، كما يساعده في القيام بوظيفته مجموعة من

الهيئات الاستشارية المتخصصة في مجال التأمينات، عن طريق تقديم آرائها واقتراحاتها له.

وقد عدّل نص القانون رقم 04-06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006⁽¹⁸⁾، المادة 209 من الأمر رقم 95-07، فأصبحت تمارس رقابة الدولة على نشاط التأمين وإعادة التأمين، من طرف لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة، بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية بدلا من الوزير المكلف بالمالية.

لكن بالرجوع إلى باقي أحكام القانون لاسيما نصوص المواد 204 و 204 مكرر 2 و 204 مكرر 3، نجد أنّ الوزير لا يزال يحوز دورا أساسيا في ضبط هذا القطاع فهو الذي يملك صلاحية منح الاعتماد لممارسة نشاط التأمين (المطلب الأول)، كما أنّ المادة 214 تخوله صلاحية تقرير عقوبات على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية، في حالة مخالفتها للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالنشاط (المطلب الثاني).

المطلب الأول/سلطة منح الإعتماد

الأصل في سلطة منح الإعتماد أن تخوّل إلى السلطة المكلفة بالرقابة على القطاع، وهذا في إطار الرقابة السابقة التي تمارسها على القطاع المعني، وهو ما نجده مكرّسا بالنسبة لأغلب القطاعات الاقتصادية التي تم تحريرها وأوكلت مهمة ضبطها لسلطات ضبط مستقلة، فقانون النقد والقرض⁽¹⁹⁾ أسند سلطة منح الاعتماد في المجال المصرفي لمجلس النقد والقرض، والقانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة⁽²⁰⁾ أسند سلطة منح الاعتماد في مجال البورصة إلى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومتابعتها، ونفس الأمر بالنسبة لقطاع البريد والمواصلات⁽²¹⁾ الذي أسندت سلطة منح الاعتماد فيه إلى سلطة ضبط البريد والمواصلات، وقطاع الكهرباء⁽²²⁾ الذي أسندت فيه سلطة منح الاعتماد إلى لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وقطاع المحروقات الذي أسندت فيه سلطة منح الاعتماد إلى سلطتي الضبط في مجال المحروقات⁽²³⁾.

فكل هذه القطاعات الاستراتيجية تم تخويل سلطة منح الاعتماد لمزاولة النشاط المتعلق بها إلى سلطات الضبط المستقلة، كل في القطاع الخاضع لرقابتها وهذا إما

لأهميتها الاستراتيجية، وإما لارتباطها باستغلال المرافق العامة وإما لاستعمالها كوسيلة لتحقيق أهداف معينة⁽²⁴⁾.

لكن الأمر يختلف بالنسبة لقطاع التأمين، حيث خوّل المشرع الجزائري الوزير المكلف بالمالية سلطة منح الاعتماد للمتعاملين الاقتصاديين قصد الدخول إلى سوق التأمين ومزاولة النشاط، فلا يمكن لشركات التأمين و/أو إعادة التأمين أن تمارس نشاطها، إلا بعد الحصول على اعتماد من الوزير المكلف بالمالية بناء على الشروط المحددة في القانون⁽²⁵⁾.

كما أنّ فتح فروع لشركات التأمين الأجنبية بالجزائر يخضع إلى الحصول المسبق على رخصة يمنحها الوزير المكلف بالمالية⁽²⁶⁾، ويخضع فتح مكاتب تمثيل شركات التأمين و/أو إعادة التأمين إلى الحصول المسبق على اعتماد يمنحه الوزير المكلف بالمالية⁽²⁷⁾.

وهو ما يدفع بنا إلى التساؤل عن سبب هذه الخصوصية في قطاع التأمين؟ فصحيح أنّ قطاع التأمين قطاع استراتيجي وحساس لكنه ليس أكثر خصوصية واستراتيجية من القطاع المصرفي، فالنشاطات المصرفية هي الأخرى تتمتع بأهمية استراتيجية خاصة، لكن على الرغم من ذلك لم يخول المشرع صلاحية منح الاعتماد لممارسة النشاطات المتعلقة بها للوزير المكلف بالمالية، وإنّما يتم منح الاعتماد لها بمقرر من محافظ بنك الجزائر بعد الحصول على ترخيص مسبق يقدمه مجلس النقد والقرض⁽²⁸⁾.

الإجابة نجدها بالرجوع إلى قانون التأمين الفرنسي الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1989 بمناسبة افتتاح السوق الأوروبية⁽²⁹⁾، فبمجرد الاطلاع على نصوص هذا القانون نجد أنّ توزيع الاختصاص بين لجنة الإشراف على التأمينات والوزير المكلف بالمالية في إطار الرقابة على نشاط التأمين في القانون الجزائري، عبارة عن نقل حرفي لما هو وارد في القانون الفرنسي فيما يخص توزيع الاختصاص بين الوزير ولجنة مراقبة التأمينات، فوزير الاقتصاد والمالية الفرنسي يحتفظ بما يمكن تسميته بسلطات الرقابة السابقة كسلطة منح الاعتماد، في حين يبقى للجنة مراقبة التأمينات فقط ترتيب الآثار الناجمة عن سحب الاعتماد⁽³⁰⁾.

المطلب الثاني/سلطة توقيع العقوبات

يتمتع الوزير المكلف بالمالية- في إطار الصلاحيات المخولة له- بسلطة تقرير أشد العقوبات في حق شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية، والمتمثلة في عقوبي السحب الكلي أو الجزئي للاعتماد (الفرع الأول)، والتحويل التلقائي لكل أو جزء من محفظة عقود التأمين⁽³¹⁾ (الفرع الثاني).

الفرع الأول/سحب الإعتماد

يعتبر سحب الاعتماد أخطر العقوبات الموقعة في مجال ضبط نشاط التأمين، فهو يمثل طريقة خاصة لتصفية الشركة بشكل يحمي المؤمن لهم من الآثار التي قد تترتب عن إفلاس الشركة⁽³²⁾، وقد خوّل المشرع الجزائري صلاحية سحب الاعتماد للوزير المكلف بالمالية بغض النظر عن سبب تقرير هذه العقوبة. حيث يتم سحب الاعتماد جزئيا أو كليا بموجب قرار صادر عن الوزير المكلف بالمالية، بعد إبداء رأي المجلس الوطني للتأمينات⁽³³⁾.

بالرجوع إلى أحكام المادة 220 من قانون التأمين⁽³⁴⁾، نجد أنّ المشرع الجزائري لم يميز بين الحالات التي يعتبر فيها سحب الاعتماد عقوبة تأديبية، وتلك التي يعتبر فيها عقوبة إدارية، حيث نص على أنّه باستثناء حالة التوقف عن النشاط وحالات الحل والتسوية القضائية والإفلاس، لا يمكن أن يسحب الاعتماد كليا أو جزئيا إلا لأحد الأسباب الآتية:

- إذا كانت الشركة لا تسير طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما أو لقوانينها الأساسية أو لغياب شرط من الشروط الأساسية للاعتماد،
- إذا اتضح بأنّ الوضعية المالية للشركة غير كافية للوفاء بالتزاماتها،
- إذا كانت الشركة تطبق بصفة متعمدة زيادات أو تخفيضات غير منصوص عليها في التعريفات المبلغة إلى إدارة الرقابة طبقا للمادة 233 أدناه⁽³⁵⁾،
- في حالة عدم ممارسة الشركة لنشاطها لمدة سنة واحدة (1) ابتداء من تاريخ تبليغ الاعتماد، أو في حالة توقفها عن ائكتاب عقود التأمين لمدة سنة واحدة (01).

في حين أنه كان من المفترض أن يتم التمييز بين سحب الاعتماد، باعتباره إجراء إداري يدخل في سلطة الضبط والبوليس التي يتمتع بها وزير المالية باعتباره ممثلاً عن السلطة التنفيذية، وبين إجراء سحب الاعتماد باعتباره عقوبة تأديبية، توقعها سلطة الضبط في حالة مخالفة المهنيين للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بنشاط التأمين، وهو ما قام به المشرع الفرنسي.

فباعتبار أن العقوبة التأديبية هي كل عقوبة تقرر في إطار علاقة سابقة بين المهنيين والقطاع المعني، فإنه إذا تم سحب الاعتماد، بسبب مخالفة الشركة للتشريع والتنظيم المعمول بهما أو مخالفتها لقوانينها الأساسية، أو بسبب تطبيق الشركة بصفة متعمدة زيادات أو تخفيضات، غير منصوص عليها في التعريفات المبلغة إلى إدارة الرقابة – وهما الحالتان رقم 1 و 3 الواردتان أعلاه ضمن المادة 220- فإن إجراء سحب الاعتماد يعتبر عقوبة تأديبية.

أما إذا تم سحب الاعتماد بسبب حالة التوقف عن النشاط وحالات الحل والتسوية القضائية والإفلاس، أو بسبب عدم ممارسة الشركة لنشاطها لمدة سنة واحدة (1) ابتداء من تاريخ تبليغ الاعتماد، أو في حالة توقفها عن ائتاب عقود التأمين لمدة سنة واحدة (1)، أي في ظل انقطاع العلاقة السابقة بين شركة التأمين وهيئة الرقابة، فإن سحب الاعتماد يشكل عقوبة أو إجراء إداري يدخل في اختصاص الوزير المكلف بالمالية.

وقد كرّس المشرع الفرنسي هذا التمييز بين حالة سحب الاعتماد المخولة للجنة مراقبة التأمينات باعتبارها تقرر كعقوبة تأديبية، وبين سحب الاعتماد باعتباره عقوبة إدارية مخولة للوزير⁽³⁶⁾.

ولقد سبق وأن ثار إشكال حول التمييز بين سحب الاعتماد باعتباره يدخل في الاختصاص القمعي الذي تمارسه اللجنة المصرفية، أو اعتباره جزاء بوليسي يمارسه مجلس النقد والقرض، وقد فصل مجلس الدولة الفرنسي في هذا الإشكال، حينما تطرق إلى سلطة العقاب التي تتمتع بها لجنة عمليات البورصة (COB) التي تعتبر سلطة بوليس وقمع في آن واحد، وحول تكييف هذه العقوبات، نجد أن سلطة الضبط تسحب الاعتماد كإجراء بوليسي حينما لا تتوفر الشركة على الشروط التي منح على

أساسها الاعتماد، أو أنّ الاعتماد لم يستغل لمدة اثنتا عشر (12) شهرا، أو في حالة التوقف عن النشاط لمدة ستة (06) أشهر، أو حينما تكون متابعة النشاط من شأنه أن يمس بمصالح المستثمرين⁽³⁷⁾، أما الحالات الأخرى لسحب الاعتماد فتدخل في نطاق العقوبات التأديبية.

الفرع الثاني/التحويل التلقائي لكل أو جزء من محفظة عقود التأمين

الأصل في تحويل محفظة عقود التأمين أن يكون اختياريا، أي بناء على طلب شركات التأمين، حيث يمكن لشركات التأمين تحويل محفظة عقودها كليا أو جزئيا مع حقوقها والتزاماتها لشركة أو لعدة شركات تأمين معتمدة⁽³⁸⁾، وبما أنّ تحويل كل أو جزء من محفظة عقود التأمين يجعل مجموع المؤمنين لهم مرتبطين _ في عقودهم المحوّلة _ مع شركة تأمين غير تلك الشركة التي تعاقدوا معها في الأصل⁽³⁹⁾، فقد أخضع المشرع هذا الإجراء للموافقة المسبقة للجنة الإشراف على التأمينات⁽⁴⁰⁾.

لكن يصبح تحويل محفظة عقود التأمين عقوبة، إذا تم فرضه على شركة التأمين من قبل سلطة الرقابة، وهو ما يطلق عليه بالتحويل التلقائي⁽⁴¹⁾، ويتخذ هذا الإجراء في حالة ما إذا اتضح أنّ الوضعية المالية للشركة غير كافية للوفاء بالتزاماتها، فلحماية حقوق المؤمن لهم والمستفيدين من عقد التأمين يتم اللجوء إلى التحويل التلقائي لكل أو جزء من محفظة عقود التأمين حسب الحالة، إلى شركة تأمين أخرى.

وبما أنّ السهر على يسار شركات التأمين يدخل في إطار صلاحيات لجنة الإشراف على التأمينات، بهدف حماية مصالح المؤمن لهم والمستفيدين من عقد التأمين⁽⁴²⁾، فإنّه من المنطقي أن تخول صلاحية تقرير عقوبة التحويل التلقائي لمحفظة العقود، للجنة الإشراف على التأمينات، كما هو وارد في القانون الفرنسي الذي خوّل صلاحية تقرير التحويل التلقائي لكل أو لجزء من محفظة عقود التأمين للجنة مراقبة التأمينات.

لكن بالرجوع إلى قانون التأمين الجزائري، نجد أنّ المشرع قد خوّل للوزير المكلف بالمالية صلاحية تقرير عقوبة التحويل التلقائي لكل أو جزء من محفظة عقود التأمين، فلجنة الإشراف على التأمينات في القانون الجزائري، إذا ما اكتشفت _ في إطار عمليات الرقابة التي تمارسها على يسار شركات التأمين _ أنّ شركة ما أصبحت غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها، تقوم باقتراح التحويل التلقائي لكل أو لجزء من محفظة عقود

التأمين لهذه الشركة على الوزير المكلف بالمالية، الذي له سلطة تقرير هذه العقوبة بعد أخذ رأي المجلس الوطني للتأمينات.

فعلى الرغم من أنّ لجنة الإشراف على التأمينات هي السلطة المكلفة بالرقابة على مدى يسار شركات التأمين بهدف حماية المؤمن لهم والمستفيدين من عقد التأمين، إلا أنّ التدابير العقابية المترتبة عن هذه الرقابة، والمتمثلة في التحويل التلقائي لمحفظة عقود التأمين لا تزال من الصلاحيات المخوّلة للوزير المكلف بالمالية وليس للجنة الإشراف على التأمينات سوى صلاحية اقتراحها عليه.

خاتمة

في نهاية بحثنا هذا نخلص إلى أنّ خصوصية ضبط نشاط التأمين في القانون الجزائري، تبرز أولاً من خلال إنشاء لجنة الإشراف على التأمينات كهيئة رقابة على القطاع دون تقديم أي تكييف قانوني لها. كما تبرز كذلك من خلال توزيع صلاحيات الضبط ما بين الإدارة التقليدية، ممثلة في الوزير المكلف بالمالية ولجنة الإشراف بالتأمينات، توزيعاً غير متساوي.

حيث تم تخويل صلاحيات الرقابة السابقة على دخول السوق المتمثلة في سلطة منح الاعتماد، وكذا سلطة توقيع أخطر العقوبات التأديبية، للوزير المكلف بالمالية، في حين لم يتبق للجنة الإشراف على التأمينات سوى ممارسة الرقابة اللاحقة لدخول السوق وكذا صلاحية تقرير بعض العقوبات التأديبية والمالية التي لا ترقى إلى نفس درجة العقوبات المقررة من قبل الوزير.

وإذا كان توزيع سلطة الرقابة على نشاط التأمين بين الوزير ولجنة الإشراف على التأمينات، عن طريق تخويل سلطة الرقابة السابقة للوزير المكلف بالمالية وسلطة الرقابة اللاحقة للجنة الإشراف على التأمينات، يفسر بالنقل لنصوص قانون التأمين الفرنسي الصادر سنة 1989، الذي تم بموجبه إنشاء لجنة الرقابة على التأمينات الفرنسية كسلطة للرقابة على نشاط التأمين إلى جانب وزير المالية والاقتصاد.

إلا أنّ توزيع سلطة تقرير العقوبات التأديبية بين هتين السلطتين_ الوزير المكلف بالمالية ولجنة الإشراف على التأمينات_ لا يمكن إعطاؤه نفس التبرير، على أساس أنّ المشرع الفرنسي لم يخول سلطة تقرير العقوبات التأديبية في مجال ضبط قطاع التأمين سوى للجنة الرقابة على التأمينات، أما الوزير المكلف بالمالية فلم تخوّل له صلاحية تقرير أي عقوبة تأديبية في هذا المجال.

إنّ نقل المشرع لبعض أحكام التشريع الفرنسي لتكريسها في القانون الجزائري وتغاضيه عن الأحكام الأخرى، على الرغم من انتمائها لنفس التشريع الذي ينظم نفس المجال، يمثل ظاهرة شائعة في المنظومة القانونية، تدعى ظاهرة النقل الإنتقائي⁽⁴³⁾ لنصوص القانون الفرنسي.

وقد تسبب اعتماد المشرع الجزائري على النقل الإنتقائي لنصوص القانون الفرنسي، في وضعه وتعديله لنصوص القانون الجزائري بصفة عامة ونصوص قانون التأمين بصفة خاصة، في عدم فعالية هذه النصوص في تأطير القطاع المعني، وهو ما يعكس عدم قدرة الدولة على ضبط قطاع التأمين على الرغم من التعديلات المتتالية لقانون التأمين، والتي بلغ عددها منذ سنة 2006 إلى غاية سنة 2014 ستة (06) تعديلات، أي بمعدل أكثر من تعديل واحد كل سنتين، وعلى الرغم من ذلك لا يزال تدهور نشاط التأمين في الجزائر مستمرا، في ظل غياب رقابة فعّالة للدولة عليه.

في حين كان يجب على المشرع عند وضعه للقواعد المنظمة لضبط قطاع التأمين، الاعتماد على معطيات وأسس دقيقة مبنية على واقع سوق التأمينات في الجزائر، وليس الارتكاز على نصوص قانونية لبلدان أخرى يختلف واقع سوق التأمينات فيها عن ما هو عليه واقع سوقنا الوطنية.

الهوامش:

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

(معدل ومتمم)

(2). أمر رقم 127-66 مؤرخ في 27 مايو سنة 1966، يتضمن احتكار الدولة لعمليات التأمين، ج ر عدد 43، صادر في

31 مايو سنة 1966. (ملغى)

(3). انظر المادة 209 من الأمر رقم 07-95، المتعلق بالتأمينات.

- (4) دراسة مشروع القانون المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المؤرخ في 15 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثامنة، الجلسات العلنيتان المنعقدتان يوم الأربعاء 04 يناير 2006، الجريدة الرسمية للمداولات، عدد 182، صادر في 23 يناير سنة 2006، ص 06.
- (5) في قطاع البورصة تم تخويل لجنة تنظيم ومراقبة أعمال البورصة صلاحيات هامة في إطار ضبط نشاط البورصة، كذلك الأمر بالنسبة للجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض.
- (6) أمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 يناير سنة 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 13 صادر في 8 مارس سنة 1995، معدل ومتمم بموجب: القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، ج ر عدد 15 صادر في 12 مارس 2006، والقانون 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج ر عدد 85 صادر في 27 ديسمبر 2006 والأمر رقم 08-02 المؤرخ في 24 جويلية 2008 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج ر عدد 42 صادر في 27 يوليو 2008، والأمر رقم 10-01 المؤرخ في 26 غشت 2010 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج ر عدد 49 صادر في 29 غشت 2010، والقانون رقم 11-11 المؤرخ في 18 يوليو 2011 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ج ر عدد 40 صادر في 20 يوليو 2011، و القانون رقم 13-08 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر عدد 68 صادر في 31 ديسمبر سنة 2013.
- (7) تنص المادة 274 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم على أنه : "... يحدث جهاز استشاري يدعى المجلس الوطني للتأمينات يرأسه الوزير المكلف بالمالية..."
- (8) أمر رقم 95-07، يتعلق بالتأمينات (معدل ومتمم)، مرجع سابق.
- (9) المادة 210 من الأمر رقم 95-07، نفس المرجع.
- (10) المادة 210، نفس المرجع.
- (11) DIB Saïd, La nature juridique du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, Revue banque et droit, n°80, Novembre-Décembre 2001. p. 21.
- (12) DECOOPMAN Nicole, Peut-on clarifier le désordre ?, In DECOOPMAN Nicole S/dir, Le désordre des autorités administratives indépendantes : L'exemple du secteur économique et financier, Collection Ceprisca, Paris, 2002, p.32.
- (13) يتعلق الأمر بكل من سلطة ضبط المياه، لجنة ضبط البريد والمواصلات، وكالتي تنظم الأعمال المنجمية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.
- (14) ZOUAIMIA Rachid, Le statut juridique de la commission de supervision des assurances, Revue Idara, volume 16, N°31/2006 p. 12.
- (15) مرسوم تنفيذي رقم 09-257 مؤرخ في 11 غشت 2009، يحدد تشكيل الجهاز المتخصص في مجال تعريفة التأمينات وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 47 صادر في 16 غشت 2009.
- (16) انظر المادة 209 مكرر 3 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات.
- (17) مرسوم تنفيذي رقم 07-364 مؤرخ في 28 نوفمبر 2007 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ج ر عدد 75 صادر في 02 ديسمبر 2007.
- (18) قانون رقم 06-04 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، معدل ومتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات.
- (19) أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 غشت سنة 2003 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52 صادر في 27 غشت سنة 2003.
- (20) مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 مايو سنة 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34، صادر في 23 مايو سنة 1993. (معدل ومتمم)

(21) قانون رقم 03-2000 مؤرخ في 5 غشت سنة 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 48، صادر في 06 غشت سنة 2000.

(22) قانون رقم 01-02 مؤرخ في 5 فبراير سنة 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 08، صادر في 6 فبراير سنة 2002.

(23) قانون رقم 07-05 مؤرخ في 28 أبريل سنة 2005 يتعلق بالمحروقات، ج ر عدد 50، صادر في 19 يوليو سنة 2005. (معدل ومتمم)

(24) أوباية مليكة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، قاعة المحاضرات ابوداو أيام 23 و 24 مايو 2007، ص 198 .

(25) انظر المادة 204 من الأمر رقم 07-95، المتعلق بالتأمينات.

(26) انظر المادة 204 مكرر 2، نفس المرجع.

(27) انظر المادة 204 مكرر 3، نفس المرجع.

(28) المادة 94 من الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض.

(29) Loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989, J.O.R.F. du 3 janvier 1990.

(30) « Une lecture plus attentive de la loi du 31 décembre 1989 révèle que là ne s'arrêtent pas les pouvoirs de la commission de contrôle.

Trois observations permettent de faire le point :

- en premier lieu, le Ministre de l'économie et des finances ce que l'on peut appeler les pouvoirs de contrôle a priori : transferts de portefeuilles de contras souscrits en libre prestation de services (articles L.351.10 à 13), délivrance et éventuel retrait des agréments (articles L.321-2-1 et 325-1) ;

- en seconde lieu, la C.C.A. peut seulement tirer les conséquences d'un retrait d'agrément ... »

Voir MOREAU Jacques, Les autorités administratives indépendantes dans le domaine des assurances, R.G.A.T, tome 61/1990 n°1, p.16.

(31) انظر الفقرة الثانية من المادة 241 من الأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات.

(32) « Le retrait d'agrément est un mode de liquidation spécifique organisé en vue de préserver les assurés contre les conséquences désastreuses d'une faillite de droit commun, sanction très grave pour les salariés de l'entreprise et les assurés » voir : BELLANDO Jean-Louis, La réglementation et le contrôle de l'assurance au niveau mondial, Encyclopédie de l'assurance, ECONOMICA, Paris, p.256.

(33) انظر المادة 221 من الأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات.

(34) الأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات.

(35) المادة 233: في مجال التأمينات الإلزامية، تحدد إدارة الرقابة التعريفية أو المقاييس الخاصة بها باقتراح من الجهاز المتخصص في ميدان التعريفية بعد إبداء رأي المجلس الوطني للتأمينات.

(36) BIGOT Jean, Traité de droit des assurances, tome 1, entreprises et organismes d'assurances, 2^{ème} édition DELTA, L.G.D.J, Paris, 2000, p.480.

(37) عبيدش ليلة، اختصاص منح الإعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 28 أكتوبر 2010، ص 50.

(38) انظر الفقرة الأولى من المادة 229 من الأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات.

(39) STELLA Bakas-Tsirimonaki, Assurances et pouvoirs publics : droit français et perspectives européennes éditions Sirey, Paris, 1983,p. 223.

(40) تنص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 08-113 المؤرخ في 9 أبريل سنة 2008، الموضح لمهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج ر عدد 20 صادر في 13 أبريل سنة 2008، على أنه: "توافق لجنة الإشراف على التأمينات، بمقرر

من رئيسها، على كل طلب تحويل جزئي أو كلي لمحافظة عقود شركة تأمين أو فرع شركة تأمين أجنبية إلى شركة أو مجموعة شركات تأمين معتمدة بحقوقها والتزاماتها".

⁽⁴¹⁾ O.E.C.D, Aspects fondamentaux des assurances n° 4 : Evaluation de la solvabilité des compagnies d'assurance Publishing, 2003, p. 144.

⁽⁴²⁾ انظر المادة 209 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات.

⁽⁴³⁾ à propos du mimétisme en matière des A.A.I, voir ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, édition HOUMA, Alger, 2005, p.17.