المحور الأول: مدخل لمقياس القانون النقدي والمصرفي

ضمن هذا المحور سنتطرق إلى مفهوم القانون البنكي بشكل عام والقانون النقدي والمصرفي بشكل خاص، ومختلف مصادر هذا القانون، بالإضافة لواقع النظام المصرفي الجزائري قبل قانون النقد والقرض 90-10، ومختلف التعديلات التي عرفها هذا الأخير بشكل عام، لنفصل في هذا العنصر في المحاور التالية.

أولا: مفهوم القانون البنكي

القانون البنكي أو القانون المصرفي هو فرع من فروع القانون، يعتبر حديث النشأة نسبيا، تتوزع قواعده بين عدة قوانين كالقانون التجاري، المدني وقانون العقوبات، فضلا عن بعض النصوص التشريعية والأنظمة التي تصدرها البنوك المركزية. وفي الجزائر يطلق على القانون البنكي تسمية قانون النقد والقرض وكان أول صدور له بهذا الاسم مع بداية الإصلاحات الاقتصادية وبالأخص النقدية والمالية عام 1990.

1. تعريف القانون البنكي: يعرف القانون البنكي من خلال موضوعه أنه: مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالعمليات البنكية والقائمين عليها مهنيا. فهو قانون مهني ينظم المهنة البنكية بكل علاقاتها وما ينتج عنها، وهو مرتبط في العديد من جوانبه بالقانون المدني والقانون التجاري.

فالقانون البنكي يخص:

- **العمليات البنكية:** وهي حسب المشرع الجزائري تلقي الأموال من الجمهور، تقديم القروض ووضع وسائل الدفع[1] تخت تصرف الزبائن وإدارة هذه الوسائل.
- **المهنيين النشطين في المجال البنكي (محترفو النشاط البنكي):** وهم المؤسسات المالية والبنوك بمفهومها الوارد في المادتين 114 و 115 من قانون النقد والقرض 90-10.

ويمكن استخلاص من التعريف عدة نقاط قانونية، تميز القانون المصرفي عن باقي فروع القانون الأخرى، يمكن إجمالها في:

- يتكون القانون المصرفي من نوعين من القواعد القانونية، قواعد آمرة تتعلق بالنظام الاقتصادي العام السائد في الدولة في مرحلة معينة، وقواعد مكملة تتعلق في معظمها بالعقود التي تربط البنك بزبائنه، قد تكون هذه القواعد مكتوبة كالأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض والقانون23-09 المتضمن القانون النقدي والمصرفي، وقد تكون عرفية قد جرى التعامل بها كالعمليات ذات الطابع الدولي كأحكام الشيك والسفتجة والأسهم والسندات.
- يشمل هذا القانون كافة المؤسسات المصرفية والمالية، وذلك ببيان طرق تأسيسها وممارسة نشاطها ثم آليات الرقابة على كل ذلك.

2. مصادر القانون البنكي: تنقسم هذه المصادر إلى مصادر محلية وأخرى دولية[2]:

1.2. المصادر المحلية (الداخلية): تتضمن ما يلي:

- **النصوص التشريعية والتنظيمية:** التشريع هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تصدرها السلطة التشريعية لتنظيم المهنة المصرفية، وفي الجزائر كانت البنوك

[1]- وسائل الدفع حسب قانون النقد والقرض 90-10: تعتبر وسائل دفع جميع الوسائل التي تمكن من تحويل أموال مهما كان الشكل أو الأسلوب التقني المستعمل. ويمكن أن تكون تقليدية كالسند لأمر، نقود الودائع،السفتجة، سند الصندوق، الشيك، النقود القانونية، أو حديثة كالبطاقات البنكية، النقود الإلكترونية.

والمؤسسات المالية تخضع لقانون النقد والقرض، الذي يعتبر المصدر الرسمي له هو الأمر 11/03 المنظم لمختلف نواحي المهنة المصرفية، وتخضع الآن للقانون 23-09 المتضمن القانون النقدي والمصرفي، إلى جانب الأنظمة التي يصدرها المجلس النقدي والمصرفي (مجلس النقد والقرض سابقا)، هذا الأخير الذي يتمتع بسلطات واسعة، ويقوم بإصدار أنظمة مصرفية ومالية يجب احترامها من طرف كل المتدخلين في هذا المجال. حيث يسمح القانون المذكور للمجلس النقدي والمصرفي باعتباره هيئة تشريعية أن يسن ويصدر تعليمات ومذكرات ولوائح للبنوك والمؤسسات المالية تلتزم هذه الأخيرة بتطبيقها، تنشر في الجريدة الرسمية بعد المصادقة عليها من طرف وزير المالية. وتقوم لجنة مصرفية معينة بمراقبة تطبيق هذه الأنظمة من طرف البنوك والمؤسسات المالية، وفرض العقوبات القانونية على كل من يخالفها.

إلى جانب قانون النقد والقرض هناك نصوص تشريعية أخرى عملت على تنظيم وحماية الصناعة المصرفية، أهمها دستور 1996 المعدل والمتمم عامي 2002 و 2008، والذي ينص في المادة 37 منه على حرية التجارة والصناعة في إطار القانون، باعتبار أن العمليات المصرفية لها صفة التجارية. وفي المادة 122: يشرّع البرلمان في الميادين التي رخّصها له الدستور وفي المجالات الآتية: نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات.

بالإضافة لنصوص القانون المدني، خاصة ما تعلّق منها بشروط انعقاد العقد وشروط صحته والآثار المترتبة عليه، ونصوص القانون التجاري المتعلقة بنظرية الأعمال التجارية، الدفاتر التجارية، القيد في السجل التجاري، العقود التجارية، الأوراق التجارية وغيرها.

- **النصوص التنظيمية:** يتميز القانون البنكي بكثرة النصوص التنظيمية، سواء المراسيم التنفيذية الصادرة عن الحكومة (الوزير الأول) أو الأنظمة التي تصدر عن بنك الجزائر لتنظيم المهنة المصرفية التي يصعب تنظيمها بنصوص تشريعية، نظرا لبطء هذه الأخيرة وتعقيدها، وكذا طبيعة المهنة المصرفية التي تتميز بالمرونة والتجديد.

- **العرف المصرفي:** وهو ما تعارفت عليه المصارف واتفقت عليه، فهناك الكثير من الأعراف ما تسير العلاقات بين البنوك فيما بينها وبين البنوك وزبائنها، كالممارسات المهنية في منطقة معية خلال فترة طويلة نسبيا، ولا تكتسب هذه الأعراف قوة إلزامية اتجاه الزبون إلا إذا قبل بها صراحة، ولا يمكن للعرف إلغاء القواعد القانونية التي سنها المشرع. ومن هذه الأعراف النصوص التشريعية التي تنظم الأوراق التجارية كالسفتجة والشيك والاعتماد المستندي والقرض الإيجاري وغيرها، وإصدار البنك لاستمارة ضمان مقابل الشيك الضائع.

2.2. المصادر الدولية (الاتفاقيات الدولية): وتتمثل في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الدول الأعضاء فيها، وتعتبر الهيئات الدولية (صندوق النقد الدولي، البنك العالمي، المنظمة العالمية للتجارة) بمثابة هيئات للتشريع الدولي في نطاق القانون البنكي، فالقانون البنكي له طبيعة دولية خاصة بالجانب التقني للتجارة الخارجية، فهناك اتفاقات وأعراف دولية موحدة لتسيير العمليات البنكية، تضعها هيئات مالية دولية، كالقواعد التي وضعتها الغرفة التجارية الدولية والتي تخص الإجراءات الموحدة

المتعلقة بالاعتماد المستندي بصفته التقنية الأكثر استعمالا في التجارة الخارجية. ومن الاتفاقيات التي صادقت عليها الجزائر لتنظيم القطاع المصرفي، خاصة ما تعلق بتفعيل قواعد الرقابة والحيطة والحذر على مستوى البنوك الجزائرية أو تلك المتعلقة بمكافحة الجرائم.

ثانيا: النظام المصرفي الجزائري قبل عام 1990

1. القوانين التي كانت تحكم الجهاز المصرفي قبل قانون النقد والقرض 90-10

1.1. النظام المصرفي خلال الاحتلال الفرنسي: كان النظام المصرفي الجزائري امتداد للنظام المصرفي الفرنسي، وكان هناك شبكة واسعة من البنوك تتجاوز العشرين بنكا كلها بنوك أجنبية، وظيفتها الأساسية خدمة المستعمرين ومصالحهم ، حيث خصصت معظم البنوك لتمويل نشاطات التنقيب على البترول ومناجم الفحم والحديد وتشجيع الزراعة الاستعمارية والتجارة الخارجية، وإهمال القطاع الزراعي التقليدي المملوك للفلاحين الجزائريين.

2.1. النظام المصرفي للجزائر المستقلة حتى عام 1985: ورثت الجزائر نظاما مصرفيا واسعا عن المستعمر الفرنسي، لكن بعد الاستقلال كان هناك هجرة كبيرة لرؤوس الأموال، وتقليص شبكة الفروع المصرفية وزوال الكثير منها، وتم بعد ذلك تأميم المؤسسات المالية والمصرفية لتعبئة الموارد المالية الكفيلة بتمويل الاقتصاد، وتم إنشاء البنك المركزي الجزائري والخزينة الجزائرية، ويمكن تقسيم مراحل تطور الجهاز المصرفي الجزائري بعد الاستقلال إلى ثلاثة مراحل أساسية:

1.2.1. تأميم البنوك وإقامة البنوك التجارية (1962-1970): بدأت هذه المرحلة سنة 1966، حيث تم تأميم البنوك الأجنبية وظهور جهاز مصرفي وطني، وتم إنشاء بنوك وطنية تعود ملكيتها كليا للدولة لتعويض البنوك الأجنبية، وضمان تمويل التنمية والتحكم في الموارد المالية الوطنية. فكانت البداية بإنشاء البنك المركزي الجزائري والصندوق الجزائري للتنمية، ثم إنشاء بنك متخصص في تمويل السكن هو الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، بالإضافة لإنشاء العملة الوطنية الدينار الجزائري عام 1964.

خلال هذه المرحلة كان الانشغال الأساسي يتمثل في السعي إلى الاستمرار في ضمان تواصل تمويل النشاط الاقتصادي أمام شح الموارد المالية، مما أجبر الخزينة والبنك المركزي على التدخل في عملية تمويل القطاع الفلاحي، في حين تم توجيه الصندوق الجزائري للتنمية نحو تمويل عمليات التراكم التي تقوم بها المؤسسات الصناعية المسيرة ذاتيا والمؤسسات العمومية الجديدة.

2.2.1. مرحلة الإصلاح المالي والمصرفي (1971-1979): عرفت هذه المرحلة بداية من عام 1971 إدخال بعض الإصلاحات على السياسة النقدية والمصرفية، تماشيا مع الظروف الاقتصادية التي كانت تستدعي تمويل الاستثمارات المخططة وإنشاء الهيئة الفنية للمؤسسات المصرفية والهيئة العامة للنقد والقرض، وإعادة هيكلة بعض المصارف الوطنية، وإلغاء الصندوق الجزائري للتنمية وتعويضه بالبنك الجزائري للتنمية. كما حدد إصلاح 1971 طرق تمويل الاستثمارات العمومية المخططة التالية:

- قروض بنكية متوسطة الأجل تتم بواسطة إصدار سندات قابلة لإعادة الخصم لدى البنك المركزي.
- قروض طويلة الأجل ممنوحة من طرف مؤسسات مالية متخصصة مثل البنك الجزائري للتنمية، تتمثل مصادر هذه القروض في الإيرادات الجبائية وموارد الادخار المعبأ من طرف الخزينة والذي منح أمر تسييره لهذه المؤسسات المتخصصة.
- التمويل عن طريق القروض الخارجية المكتتبة من طرف الخزينة والبنوك التجارية والمؤسسات.

3.2.1. مرحلة إعادة هيكلة المؤسسات المصرفية (1982-1985): عرفت هذه المرحلة إعادة هيكلة كل من البنك الوطني الجزائري والقرض الشعبي الجزائري، حيث انبثق عنهما مصرفان هما: البنك الفلاحي للتنمية الريفية وبنك التنمية المحلية، وأصبح النظام المصرفي يضم خمسة بنوك تجارية.

وبشكل عام كان الجهاز المصرفي خلال هذه المراحل عبارة عن وسيط بين السلطات النقدية (البنك المركزي والخزينة) وبين المؤسسات الاقتصادية.

3.1. النظام المصرفي في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية (بداية من عام 1986): بعد أزمة انهيار أسعار البترول عام 1986 وما نتج عنها من تقلص في موارد الدولة وارتفاع حجم المديونية الخارجية، أسرعت السلطات الجزائرية للإصلاح في مختلف القطاعات الاقتصادية وخاصة القطاع المالي والمصرفي، حيث تم التوجه من النظام الاشتراكي إلى اقتصاد السوق، وتمثلت هذه الإصلاحات في الإصلاح النقدي لسنة 1986 ثم إصلاح 1988 ثم جاء إصلاح 1990.

1.3.1. قانون القرض والبنك لعام 1986: بموجب القانون 86-12 المتعلق بنظام البنك والقرض، تم إدخال تعديلات جذرية على الوظيفة المصرفية، من خلال التوجه نحو إرساء المبادئ العامة للنشاط المصرفي، وتوحيد الإطار القانوني الذي يسيّر المشاط الخاص بكل المؤسسات المصرفية والمالية.

وتتمثل أهم المبادئ التي تضمنها هذا القانون في:

- تقليص دور الخزينة المتعاظم في تمويل الاستثمارات، وإشراك الجهاز المصرفي في توفير الموارد المالية الضرورية للتنمية الاقتصادية، إلا أن هذا القانون لم يضع آليات تنفيذ ذلك.
- أعاد هذا القانون للبنك المركزي وظائفة التقليدية ودوره كبنك للبنوك، لكن كان هناك نقص في تحديد الآليات والأدوات في تنفيذ ذلك.
- تم الفصل بموجب هذا القانون بين البنك المركزي كمقرض أخير وبين نشاطات البنوك التجارية.
- أعاد هذا القانون للبنوك ومؤسسات التمويل دورها في تعبئة الادخار، وتوزيع القروض في إطار المخطط الوطني للقرض،كما سمح للبنوك بالقيام بعمليات الإيداع بمختلف أنواعها، ومنح الائتمان بمختلف أنواعه، ومنح لها حق متابعة استخدام القرض وكيفية استرجاعه، والحد من مخاطره خاصة مخاطر عدم السداد.
- نص القانون على إنشاء هيئات رقابة وهيئات استشارية على النظام المصرفي.

2.3.1. قانون استقلالية البنوك لعام 1988: جاء هذا القانون لتدارك النقائص التي كانت في قانون 1986، وتكييفه مع الإصلاحات التي قامت بها السلطات العمومية، وتتمثل أهم المبادئ التي جاء بها القانون 88-06 المعدل والمتمم للقانون 86-12 في النقاط التالية:

- إعطاء الاستقلالية للبنوك في إطار التنظيم الجديد للاقتصاد والمؤسسات.
- دعم دور البنك المركزي في ضبط وتسيير السياسة النقدية، لإحداث التوازن في الاقتصاد الكلي.
- يعتبر البك شخصية معنوية تجارية تخضع لمبدأ الاستقلالية المالية والتوازن المحاسبي، وهذا يعني أن البنك يخضع ابتداءا من هذا التاريخ إلى قواعد التجارة، ويجب أن يأخذ أثناء نشاطه بمبدأ الربحية والمردودية، ويكيف نشاطاته في هذا الاتجاه.
- يمكن للمؤسسات المالية غير المصرفية أن تقوم بتوظيف نسبة من أصولها المالية في اقتناء أسهم أو سندات صادرة عن مؤسسات تعمل داخل التراب الوطني أو خارجه.
- يمكن لمؤسسات القرض أن تلجأ إلى الجمهور من أجل الاقتراض على المدى الطويل، كما يمكنها أن تلجأ لطلب قروض خارجية.

ثالثا: التطور التاريخي لقانون النقد والقرض في الجزائر

لقد بقيت الإصلاحات التي باشرتها الجزائر في نهاية الثمانينات في مجال النقد والقرض حبرا على ورق، فمعظمها لم يتم تطبيقه، وخاصة فيما يتعلق باستقلالية البنك المركزي والبنوك التجارية، ولقد أدى انهيار أسعار البترول والتوجه نحو اقتصاد السوق، إلى تكاليف كبيرة للاقتصاد الجزائري دفعت بالقائمين عليه التوجه للاقتراض من المؤسسات الدولية خاصة صندوق النقد الدولي، هذا الأخير الذي فرض عليها الدخول في إصلاحات اقتصادية منها ما تعلق بالجانب المالي والنقدي، والتي ترجمت بداية في شكل قوانين تمثلت أساسا في قانون النقد والقرض 90-10.

1. قانون النقد والقرض 90-10: هو القانون المتعلق بالنقد والقرض، الصادر بتاريخ 19 رمضان 1410الموافق لـ 14 أفريل 1990 بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بداية من الصفحة 520، في عددها السادس عشر16، المكون من 215 مادة.

2.تعديلات قانون النقد والقرض 90-10 لسنة 2001: هو التعديل الذي جاء بموجب الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 4 ذي الحجة عام 1421 الموافق لـ 27 فيفري 2001، والذي يعدل ويتمم القانون رقم 90-10 المؤرخ في 19 رمضان عام 1410 الموافق لـ 14 أفريل سنة 1990 المتعلق بالنقد والقرض، والذي صدر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية في عددها الرابع عشر (14)، الصادرة بتاريخ 28 فيفري 2001. وجاء في صفحتين الرابعة والخامسة، تتضمنان 14 مادة.

3. الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض: هو الأمر المؤرخ في 27 جمادى الثانية لعام 1424 الموافق لـ 26 أوت عام 2003 المتعلق بالنقد والقرض، المكون من ثمانية كتب و143 مادة وذلك في 19 صفحة، والصادر بتاريخ 27 أوت عام 2003، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية في عددها 52، والذي ألغى القانون 90-10 وحل محله وذلك بموجب المادة 142 منه.

4. الأمر 10-04: هو الأمر المؤرخ في 26 أوت 2010، الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، والصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50 بتاريخ 1 سبتمبر 2010، جاء في 5 صفحات تتضمن 15 مادة.

5. القانون17-10: جاء هذا التعديل في صفحة واحدة فقط بموجب القانون 17-10 المؤرخ في 11 أكتوبر 2017 والذي يتمم الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، والصادر بتاريخ 12 أكتوبر 2017 في العدد 57 للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، يتضمن هذا التعديل إضافة مادة واحدة فقط وهي المادة 45 مكرر.

6. القانون رقم 23-09: المؤرخ في 21 جوان 2023 المتضمن القانون النقدي والمصرفي.