الإطار المفاهيمي و القانوني للوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في القانون الجزائري

The Conceptual and Legal Framework of the Prevention of Major risks and Disaster Management in Algerian Law

حسن حميدة[1]*

[1]كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة البليدة 02 ، Ahcene69blida@gmail.com

الاستلام:09-01-2022 القبول:05-04-2022 النشر:12-06-2022

الملخص

تشكل الأخطار تهديدا حقيقيا محتملا يثقل كاهل المجتمعات و الدول إذا تحقق وقوعها فتصبح كارثة مدمرة تخلف وراءها أثارا على الجانب البشري ، و المادي و الاجتماعيو الاقتصادي و الأمني و الصحي و النفسي ، أين تعجز الدولة و الهياكل و المجتمعات المحلية مجابهتها لوحدها مهما كانت قدراتها كونها تمزق القاعدة الأساسية و تفقد توازنها و تقضي على البنية الأساسية و البنية التحتية و الخدمات الضرورية و وسائل العيش بالمجتمع ، بمقياس يتعدى القدرة الطبيعية لتعامل المجموعة المصابة معها دون مساعدة. و قد يكون مصدر هذه الأخطار طبيعية كالزلازل و الفيضانات و الحرائق و قد تكون بشرية كالمخاطر التكنولوجية من اشعاعات نووية و الصناعية و التلوث و التجمعات البشرية. إن تحديد المفاهيم و المصطلحات من الناحية الفقهية والقانونية للمخاطر الكبرى و الكوارث ضروري لفهم الموضوع و دراسته خاصة و أن هناك الكثير من المصطلحات التي استخدمت في هذا الموضوع مما قد يختلط على الباحث أو الدارس أو المستعمل لهذه المصطلحات المفاهيم و المعاني و الدلالات مما قد يؤدي الى الوقوع في الالتباس و الغموض ، كما أن الاطار القانوني الجزائري حدد لنا أهم المبادئ و الترتيبات و الخطط و الوسائل التي اعتمدها المشرع للوقاية من المخاطر الكبرى من باب مبدأ الحيطة و الحذر و الاستعداد للتقليص من حجم أثار الكارثة إذا تحقق وقوع

Abstract

Dangers pose a real potential threat that burdens societies and states. If it occurs, it will become a destroying catastrophe that leaves impacts on human, material, social, economic, security, health, and psychological aspect. The state, structures, and local communities are unable to confront them alone, regardless of their capabilities, as they rip the fundamental base, lead to losing its balance, and destroy the basic infrastructure, necessary services, and means of living in the community, on a scale that exceeds the natural ability of the affected group to deal with it without assistance. The source of these dangers may be natural: earthquakes, floods, and fires or human, as technological risks: nuclear, industrial radiation, pollution, and human gatherings .Defining concepts and terminology for major risks and disasters is necessary to understand the topic and study it, especially since there are many terms used in this topic, which may confuse the researcher, student, or user of these terms and concepts, meanings, and semantics. The Algerian legal framework defined the main principles, arrangements, plans, and means adopted by the legislator to prevent major risks in terms of the principle of precaution, caution, and readiness to reduce the size of their effects when the danger occurs, and determined the responsibility of each body charged with

الخطر ، كما حدد مسؤولية كل هيئة مكلفة بتسيير الوضعية و خاصة الجماعات الإقليمية بحكم قربها من الميدان لأن مثل هذه الأوضاع تتطلب السرعة في التنفيذ لإنقاذ الأرواح و احتواء الموقف بأقل الأضرار.

الكلمات المفتاحية : الأخطار ، الكارثة ، الوقاية ، منظومة التسيير ، التخطيط ، النجدة

managing the situation, especially the regional groups, due to their proximity to the field because such situations require the speedy implementation to save lives and deal with them with the least damage.

Keywords: Dangers- Disaster- Prevention- Management- Planning- Rescue

***المؤلف المراسل**

1.مقدمة:

تتزايد الأخطار وبالتالي أثار الكوارث المسجلة عبر العالم، وينطبق ذلك على عدد الاحداث التي تقع سنويا وعلى الخسائر متضمنة الوفيات والإصابات والاضرار المادية للممتلكات والبنى التحتية القاعدية للمجتمع المحلي بالدرجة الأولى والدولة ككل إذا كانت الكارثة ذات بعد وطني،وهذا ما يثقل كاهل الدولة ويربك المسؤولين مما يضعف من القدرات والإمكانات ويخل بالتوازن والقوى مما يستدعي المساعدة. وقد يرجع قدر هذه الزيادة في عدد الكوارث الى الأسباب المتعلقة بالتغيرات التي تشهدها البيئة الطبيعية نتيجة لانحدار مستوى البيئة مما يؤدي الى مزيد من الأخطار كما يشكل سوء استخدام الأراضي وعدم التطبيق المناسب للمعايير القياسية للتخطيط والتصميم والبناء، بالإضافة الى عنصر المفاجئة وعدم التوقع للخطر المحتمل. والجزائر ليست في مأمن من هذه المخاطر خاصة بعد ما وقع لها من كوارث الطبيعية، كفيضانات باب الواد وغرداية و زلزال الشلف و بومرداس، لذا كان لزاما على المشرع أن يصدر قانونا خاصا بتسيير الكوارث يحدد فيه جملة من الإجراءات و المبادئ و التدابير من اجل فرض الوقاية و الحيطة، و تحديد مسؤولية ذلك لاسيما مسؤولية الجماعات الإقليمية كونها الأقرب الى الميدان و الى المواطن. إن هدف الدراسة هو التركيز على الإطار المفاهيمي والقانوني للأخطار الكبرى وتسيير الكوارث لأن هناك الكثير من المصطلحات والمفاهيم التي استخدمت للتعبير عن الكوارث والمخاطر حسب مصدرها وأنواعها، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن معرفة الترتيبات القانونية التي وضعها المشرع الجزائري من أجل توخي الحذر من باب مبدأ الحيطة والوقاية لتقليص حجم الخسائر، والاستعداد لجبر الأضرار المترتبة على الكارثة مهما كان نوعها. وبالتالي فإن الإشكالية تطرح نفسها من خلال هاتين الفكرتين على النحو التالي: ما دلالة ومفهوم الأخطار والكوارث وما هي الترتيبات القانونية التي أسسها المشرع للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في الجزائر؟ للإجابة على هذه

الإشكالية سنتطرق الى الموضوع من خلال تبيان الإطارالمفاهيمي للموضوع أولا ثم تبيان الترتيبات القانونية للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في الجزائرثانيا، وهذا بالاعتماد على منهج التحليل والوصف التي تناسب الدراسات القانونية.

2.الإطار المفاهيمي للأخطار الكبرى وتسيير الكوارث

إن تحديد المفاهيم و المصطلحات للأخطار الكبرى و الكوارث من الناحية الفقهية والقانونية يعطينا الانطلاقة الصحيحة لفهم الموضوع و دراسته ، خاصة و أن هناك الكثير من المصطلحات التي استخدمت في هذا الموضوع مما قد يختلط على الباحث أو الدارس أو المستعمل لهذه المصطلحات المفاهيم و المعاني و الدلالات مما قد يؤدي الى الوقوع في الالتباس و الغموض ، كما ان التطرق الى الأساس القانوني سيحدد لنا إطار الدراسة و سنتعرف من خلاله الى أهم القوانين التي تناولت موضوع المخاطر الكبرى و الكوارث ، و لهذا لابد ان نتطرق من خلال هذا العنوان الى التعريف الفقهي و القانوني للمخاطر و الكوارثثم تبيان خصائص الكارثة و أساسها القانوني في الجزائر .

1.2 التعريف الفقهي والقانوني للأخطار والكوارث

لقد استعمل الفقهاء عبارات ومصطلحات متعددة للكارثة، ووضعوا الكثير من التعاريف التي حاولت إعطاء مفهوم لها بالاعتماد على أثارها، وعلى عنصر المفاجئة والاحتمال وعدم القدرة على المواجهة لكن هل وفقت جميعها في احتواء مفهوم شامل وأقرب الى المدلول الذي يجمع كل العناصر والخصائص للكارثة؟ هذا من جهة، ومن جهة أخرى هل هناك اتفاق دولي من خلال المواثيق والخبراء الدوليين في تحديد مفهوم الكارثة؟ وما هو موقف المشرع الجزائري في تعريف الكارثة؟ للإجابة على هذه التساؤلات سنقسم هذا العنوان الى التعريف الفقهي، ثم التعريف القانوني.

1.1.2 التعريف الفقهي

تستخدم الدراسات المعاصرة المتصلة بالكوارث الطبيعية على وجه الخصوص ثلاثمصطلحات كمترادفات وان اختلفت دلالتها بدرجات متفاوتة، وهي: الازمةالناتجة عن التغيير المفاجئ**crisis** ومصدر الخطر**hazard** والفاجعة او الكارثة**catastrophe**، وبالنظر لهذه المصطلحات الثلاثة يتضح إنها قد استنبطت جوهر المشكلة وهو "توقع الخطر". (عادل، 1996، صفحة 15) . **ويتمثل مصطلح "مصدر الخطر" لوجدناه يتمثل في التهديدات التي تواجه حياة الإنسان و ممتلكاته ومقومات بيئته، أما " الأزمة " فتعني تحول في أوضاع غير مستقرة، و يمكن أن تقود إلى نتائج غير مرغوبة إذا كانت الأطراف المعنية غير مستعدة أو غير قادرة على**

احتوائها و درء أخطارها، ويقصد علماء الإدارة " بالفاجعة أو الكارثة " التغير المفاجئ حاد الأثر الذي يحدث بسبب تغيرات متصلة في القوى، ويكون من نتائجها انهيار التوازن. (عادل، 1996، صفحة 16)

وعلى هذا الأساس يجب التطرق الى تعريف الكارثة ثم تعريف الخطر.

1.1.1.2تعريف الكارثة

الكارثة – في نظر برنامج التدريب إدارة الكوارث – هي حدث طارئ كبير يمزق القاعدة الأساسية والحركات الطبيعية لمجتمع ما أو لمجموعة بشرية وهذا الحدث أو الأحداث المتوالية تؤدي إلى إصابات وأضرار وخسائر في الممتلكات وتقضي على البنية الأساسية والبنية التحتية والخدمات الضرورية ووسائل العيش بالمجتمع، بمقياس يتعدى القدرة الطبيعية لتعامل المجموعة المصابة معها دون مساعدة. (عادل، 1996، صفحة 17) . كما عرفت **الكوارث** على انهاارتباك خطير في أداء المجتمع المحلي او المجتمع يسبب خسائر بشرية ومادية واقتصادية أو بيئية على نطاق واسع تتجاوز قدرة المجتمع المحلي أو المجتمع المتضرر على مواجهتها باستخدام موارده الخاصة. والكارثة هي متوالية عملية مخاطر. وهي تنشا عن خليط من الاخطار وظروف قلة المناعة، وعدم كفاية القدرة او التدابير اللازمة للتقليل من الاثار السلبية المحتملة للمخاطر.(المتحدة، 2007، صفحة 4) . وعرفت الكارثة أيضا على انها " حدث مفاجئ غالبا ما يكون بفعل الطبيعة، يهدد المصالح القومية للبلاد ويخل بالتوازن الطبيعي للأمور، وتشارك في مواجهته كافة أجهزة الدولة المختلفة." وكذلك تعرف الكارثة بأنها " اضطراب مأساوي مفاجئ في حياة مجتمع ما، يقع بمنذرات بسيطة أو بدون إنذار ويتسبب في او يهدد بوفاة أو إصابات خطيرة أو تشريد أعداد كبيرة من أفراد هذا المجتمع تفوق قدرة إمكانات أجهزة الطوارئ المختصة والسلطات المحلية حين التعامل معها في الحالات العادية، ومن ثم تتطلب تحريك وحدات مماثلة لها من أماكن أخرى لمساعدتها في مواجهة الكارثة والسيطرة عليها. (المركز الوطني للمعلومات، دون سنة النشر، صفحة 03) . من خلال هذه التعاريف التي طرحناها، نلاحظ أن هناك مصطلحات وعبارات متعددة استعملت في تعريف الكارثة كمصطلح "حدث طارئ "، "حدث مفاجئ"، "ارتباك خطير"، "اضطراب مأساوي مفاجئ"، " التغير المفاجئ". ورغم تباين هذه المصطلحات إلا أنها تصب في مفهوم واحد ودلالة واحدة كونها تعتمد عنصر المفاجأة وعدم توقع الحدث، كما اعتمدت في تعريف الكارثة من حيث أثارها من خسائر مادية وبشرية وحتى بيئية، وكذلك من حيث عدم القدرة على مواجهتها والتصدي لها بالقدرات

والإمكانات المحلية مما يستدعي المساعدة والمساندة من الدولة أو حتى من الدول الأخرى ان استدعى الأمر.

2.1.1.2 تعريف الخطر

هناك من يرجع الخطر الى أسباب بشرية بحتة، وهناك من ينسبها الى عوامل طبيعية وجيولوجية وبيئية وبيولوجية وتكنولوجية، و في هذا الصدد عرفت الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث **الأخطار** على أنها: " حدث مادي ، أو ظاهرة ، أو نشاط بشري قد يسبب فقدان الحياة أو الضرر، أو تلف الممتلكات ، أو ارتباك اجتماعي و اقتصادي ، أو تدهور بيئي مما قد يسفر عن دمار.(المتحدة، 2007) . ويمكن أن يشمل هذا ظروفا كامنة قد تمثل تهديدات في المستقبل ويمكن أن تكون مختلفة المنشأ: طبيعية جيولوجية، هيدرولوجية أو متصلة بالأرصاد الجوية، أو بيولوجية (أو تسببت فيها عمليات بشرية)، التدهور البيئي والأخطار التكنولوجية. ويمكن ان تكون الأخطار منفردة أو متتالية، أو مشتركة من حيث أصلها وآثارها. ويتميز كل من تلك الأخطار من حيث مكانه، وحدته، وتواتره واحتمالاته. (الأمم المتحدة، 2008، صفحة 04) . كما عرفت ذات الاستراتيجية **المخاطر** على أنها : " احتمال حدوث عواقب ضارة ، أو خسائر محتملة (وفيات، الإصابة بجروح ،تضرر الممتلكات ، أو سبل العيش ،ارتباك النشاط الاقتصادي ،أو حدوث ضرر بيئي) نتيجة تفاعلات بين أخطار طبيعية أو بفعل البشر ، و ظروف قلة المناعة .(المتحدة، 2007)

وكثيرا ما يعبر عن المخاطر بالمعادلة التالية:

المخاطر = الخطر * عدم القدرة على مواجهة المخاطر / القدرة على الاستجابة. (الأمم المتحدة، 2008، صفحة 05)

2.1.2 التعريف القانوني للأخطار والكوارث

الجدير بالذكر أن مصطلح " **الكارثة الطبيعية** " ليس مصطلحا قانونيا بالمعنى المعروف، وبالتالي فهو يفتقر إلى مدلول ثابت ومحدد في الكتابات القانونية. (محمود، 2013، صفحة 15) . لكن هناك الكثير من التعاريف جاءت لتحدد مفهوم ومعنى الكارثة من جانب القانون الدولي من قبل الخبراء والفقهاء وكذا من خلال المواثيق الدولية هذا من جهة، ومن جهة أخرى حاولت التشريعات الوطنية تحديد بعض المفاهيم المتعلقة بالكوارث والمخاطر على غرار التشريع الجزائري الذي سيكون موضوع الدراسة، وللتفصيل أكثر سنقسم هذا العنوان الى تعريف الكوارث في القانون الدولي، ثم تعريف الكوارث في القانون الجزائري.

1.2.1.2 تعريف الكوارث في القانون الدولي

هناك محاولات لتحديد تعريف خاص بالكارثة الطبيعية في القانون الدولي حيث حاول الفقهاء إعطاء تعريفا للكارثة، كما قامت هيئات الأمم المتحدة المعنية بالموضوع ومسؤوليها وخبرائها أيضا بتحديد مفهوم الكارثة، وهذا ما سنفصل فيه من خلال تعريف الكوارث الطبيعية في الفقه الدولي،ثم تعريف الكوارث الطبيعية في المواثيق والهيئات الدولية.

1.1.2.1.2 تعريف الكوارث في الفقه الدولي

مصطلح " الكارثة الطبيعية " لم يكن مألوفا لدى الفقه، الا أن هذا لم يمنع بعضهم عن محاولة تعريفه حيث ذهب ERNEST ZEBROWSKI إلى تعريف الكارثة الطبيعية بأنها: " كل حدث تؤدي فيه قوى الطبيعة إلى انهاء حياة البشر، أو تدمير ثمار الجهد الإنساني على نطاق كبير". في حين يرى ALEXANDER DAVID أن الكارثة الطبيعية عبارة عن: " صدمة قد تكون سريعة أو ممتدة الأثر، توقعها البيئة الطبيعية بالأنظمة والمقومات الاجتماعية والاقتصادية المستقرة ". وبالنظر إلى هذين التعريفين نلاحظ أنه يكاد يتفق القائلون بهما على مفهوم واحد لمصطلح الكارثة الطبيعية إلا ان التعريف الثاني عبر عنها بأنها " صدمة " بخلاف الأول الذي عبر عنها بأنها "حدث " حيث أن هناك اختلاف بين الصدمة والحدث يترتب عليه اختلاف في النتائج. (محمود، 2013، صفحة 16)

2.1.2.1.2 تعريف الكوارث الطبيعية في المواثيق والهيئات الدولية

يذكر ان أول محاولة لتعريف الكارثة الطبيعية على المستوى الدولي، جاءت من خلال تقرير فريق الخبراء الدولي المخصص للعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، والمقدم إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1989. حيث عرفها بأنها: " خلل خطير في حياة مجتمع ما تسببه ظاهرة طبيعية، وينتج عنه خسائر بشرية ومادية واسعة النطاق".(محمود، 2013، صفحة 17) . **والكارثة** – كما عرفها الأمين العام للجمعية العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي بالأمم المتحدة – هي "عطل خطير في سير حياة المجتمع المحلي تسببه ظاهرة طبيعية تولد خسائر بشرية ومادية واسعة النطاق. ويكمن جوهر الكارثة الطبيعية في الخطر المسؤول عنها أي الحدث المادي الذي يسبب هذه الخسائر، فضلا عن الأثر الإنساني والاقتصادي والاجتماعي المترتب على هذا الحدث المادي". (عادل، 1996، صفحة 16) . ومن أجل تعزيز الفهم المشترك لموضوع الكوارث الطبيعية ومحاولة التوصل إلى حد أدنى من الاتفاق العالمي، قامت إدارة شؤون الإنسانية التابعة للأمم المتحدة عام 1992 بعرض وثيقة تشمل تعاريف لأغلب المصطلحات الإنسانية المتعلقة بإدارة

الكوارث، وذلك لاستخدامها بصفة عامة من قبل الجمهور والسلطات والممارسين ومن بينها مصطلح الكارثة الطبيعية حيث عرفتها بأنها: " حدوث خلل خطير في حياة مجتمع ما. مما يسبب خسائر بشرية ومادية أو بيئية واسعة النطاق تفوق قدرة المجتمع المضار على مواجهتها بالاعتماد على موارده الذاتية ". (محمود، 2013، صفحة 18) . في حين ذهبت اتفاقية تامبير المتعلقة بتقديم موارد الاتصالات السلكية واللاسلكية للحد من الكوارث ولعمليات الإغاثة الصادرة عام 1998 في المادة 6/1 إلى تعريف الكارثة الطبيعية بأنها:

" حدوث خلل خطير في حياة مجتمع ما، مما يشكل تهديدا واسع النطاق لحياة البشر أو صحتهم أو ممتلكاتهم أو للبيئة. سواء كان ذلك الخلل ناجما عن حادث أو سبب طبيعي أو نشاط بشري وسواء حدث بصورة مفاجئة أو تطور نتيجة لعمليات معقدة طويلة الأجل ".(محمود، 2013، صفحة 19) . ويرى بعض الفقه ان هذا التعريف يعد من أنسب التعاريف التي وضعت لمفهوم الكارثة الطبيعية، وذلك لأنه لم يحدد الأثار الناجمة عنها في الخسائر البشرية وحسب بل شمل معها الخسائر المادية والبيئية أيضا فضلا عن أنه يشير إلى الأسباب المؤدية للكارثة ويحددها بأنها قد تنجم عن سبب طبيعي أو عن نشاط بشري.(محمود، 2013، صفحة 19)

ومن ناحية أخرى فهو لا يعتبر أن " المفاجأة " تعد شرطا أساسيا لتقرير وجود الكارثة الطبيعية، بل يكفي ان يكون الخلل الخطير في المجتمع قد تطور نتيجة لعمليات معقدة وطويلة الأجل وهو ما يسمح بدخول أنواع عديدة من الكوارث طبيعية الحدوث فيالمفهوم، مثل الأوبئة والتصحر والجفاف. (محمود، 2013، صفحة 20)

2.2.1.2 تعريف الخطر والكارثة وبيان أصنافها في القانون الجزائري

لقدتعرض المشرع الجزائري الى تعريف بعض المصطلحات من خلال القانون الإطار الخاص بالوقاية وتسيير الكوارث، في الفصل الأول من الباب الأول "تعاريف وأوصاف "، وكذا من خلال بعض النصوص الأخرى المرتبطة بالموضوع، محاولا بذلك تحديد مفهوم الخطر والكارثة و إيجاد العلاقة بينهما، ثم حدد عشرة أصناف للأخطار الكبرى منها طبيعية و منها ترتبط بالتكنولوجية و هذا ما سيأتي تفصيله كالآتي:

1.2.2.1.2 تعريف الخطر والكارثة في القانون الجزائري

جاء في تعريف نص المادة 02 من القانون رقم 04-20 **للخطر الكبير le risque majeur**بأنه:" كل **تهديد محتمل** على الانسان وبيئته،يمكن حدوثه بفعل مخاطر طبيعية استثنائية و/او بفعل نشاطات بشرية." (04-20، سنة 2004)

بعد قراءتنا لهذا التعريف، نلاحظ أنالمشرع لم يستعمل مصطلح الكارثة بل الخطر الكبير ، واستعملها عندما تحدث عن منظومة التسيير في المادة الرابعة من نفس القانون، حيث عرفت **منظومة تسيير الكوارث système de gestion des catastrophes**على أنها : "يوصف بمنظومة تسيير الكوارث ، عند حدوث خطر طبيعي أو تكنولوجي تترتب عليه أضرار على الصعيد البشري أو الاجتماعي أو الاقتصادي و/أو البيئي ، مجموع الترتيبات و التدابير القانونية المتخذة من أجل ضمان الظروف المثلى للإعلام و النجدة و الاعانة و الأمن و المساعدة و تدخل الوسائل الإضافية .(04-20، سنة 2004) . ومن هنا نفهم أن المشرع اعتبر الخطر هو التهديد المحتمل والكارثة هي عند حدوث الخطر مما يستوجب تسييرها وإزالة آثارها، لذااستعملعبارة "**الوقاية** من الخطر الكبير و**تسيير** الكارثة ". **و**ما يؤكد كلامنا أيضا حول التفرقة بين الخطر والكارثة هو ما جاء فيالمادة 03 من القانون 04-20 عندما عرفت **الوقاية من الأخطار الكبرى la prévention des risques majeur**على أنها: " تحديد الإجراءات والقواعد الرامية الى الحد من قابلية الانسان والممتلكات للإصابة بالمخاطر الطبيعية والتكنولوجية، وتنفيذ ذلك." (04-20، سنة 2004) . كما استعمل المشرع مصطلح "حادث" و "كارثة " في الأمر 03-12 في مادته الثانية عنما نص على آثار الكوارث الطبيعية وعرفها بأنها:" الأضرار المباشرة التي تلحق بالأملاك جراء وقوع حادث طبيعي ذي شدة غير عادية مثل الزلزال أو الفيضانات أو العواصف أو أي كارثة أخرى." (03-12، سنة 2003) . وبالعودة الى تعريف الخطر الوارد في المادة 02 من القانون 04-20 المذكور أعلاه، فإن التهديد المحتمل يصيب الانسان كما يصيب بيئته، وأن أسباب هذا الخطر يمكن أن يعود الى فعل الطبيعة بصفة استثنائية أو بفعل نشاطات بشرية، أو الاثنين معا، وبذلك نقول إنالمشرع قد أخذ بالمفهوم الذي تطرقنا اليه في التعريف الفقهي والتعريف في القانون الدولي حيث أعتمد في تعريف الخطر من حيث أنه تهديد محتمل، كما اعتمد على أسباب حدوثه ، و تحدث عن أضرار الكارثة وأثارها على الجانب البشري و الاجتماعي و الاقتصادي و البيئي من خلال وصفه لمنظومة تسيير الكوارث .

2.2.2.1.2 أصناف الأخطار الكبرى في القانون الجزائري

لقد حصر المشرع الجزائري الأخطار الكبرى في ظل القانون رقم 04-20 في مادته 10 إلى عشرة أصناف يمكن تقسيمها الى قسمين كما جاء في نص المادة الثانية والمادة الرابعة من نفس القانون الى أخطار طبيعية وهي:الزلازل والأخطار الجيولوجية، الفيضانات، الأخطار المناخية، حرائق الغابات.

وأخطار تكنولوجية وهي: الأخطار الصناعية والطاقوية، الأخطار الاشاعية والنووية، الأخطار المتصلة بصحة الانسان، الأخطار المتصلة بصحة الحيوان والنبات، أشكال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي، الكوارث المترتبة على التجمعات البشرية الكبيرة. (04-20، سنة 2004)

2.2 خصائص الأخطار والكوارث وأساسها القانوني في الجزائر

الكارثة كما رأينا من خلال التعاريف هو تعبير يطلق على حوادث الطبيعة أو من صنع الإنسان، وتشترك في الكثير من الخصائص والسمات، كتهديد المصالح القومية والقيم العليا ومعظمها يتميز بالمفاجأة في التوقيت وقصر الوقت المتاح لاتخاذ القرارات اللازمة لمواجهتها.(عادل، 1996، صفحة 17) . هذه القرارات يجب أن تعتمد على أساس قانوني لكي تضفي عليها الشرعية في ظروف معقدة واستثنائية لذا لابد أن تطرق اليها من خلال القانون الإطار والنصوص القانونية التنظيمية والقوانين الأخرى ذات الصلة. وهذا ما سنتطرق اليه من خلال هذا العنوان.

1.2.2 خصائص وأبعاد الكارثة

يتميز الخطر والكارثة بخصائص وسمات تفرقها عن الأحداث الاستثنائية الأخرى كالحروب مثلا، كما أن لها أبعاد من حيث المصدر والثقل والنطاق فما هي خصائصها؟ وما هي أبعادها؟

1.1.2.2 خصائص الكارثة وسماتها

بالتأمل في التعريفات السابقة نجد إننا نحاول الإحاطة بظاهرة واحدة تتصف بالخصائص التالية:
أن مصدر الخطر أو الكارثة يمثل نقطة تحول أساسية في أحداث متتابعة و متسارعة ،و أنها تسبب – في بدايتها – صدمة و درجة عالية من التوتر ، مما يضعف من إمكانات رد فعل المؤثر السريع لمجابهتها ، و يؤدي تصاعدها المفاجئ إلى حدوث درجات عالية من الشك في البدائل المطروحة لمواجهة الأحداث المتلاحقة في ظروف يسمو عليها الضغط النفسي و ندرة المعلومات عنها ، و تمثل عملية مواجهة الكارثة واجبا مصيريا و تحديا لولاة الأمر بالبلد ، لما تمثله من تهديدات لحياة

الإنسان و ممتلكاته و مقومات بيئته ، كما تستوجب عمليات مواجهتها خروجا عن الأنماط التنظيمية المألوفة و ابتكار نظم أو نشاطات تمكن من استيعاب و مواجهة الظروف الجديدة المترتبة على التغيرات الفجائية ، و تستوجب عمليات مواجهتها أيضا درجة عالية من الاتصالات الفعالة التي تحقق التنسيق و الفهم الموحد بين الأطراف ذات العلاقة بالكارثة.

أما من حيث السمات فالكوارث تتسم بصفة عامة ببعض الملامح المشتركة التي تحدد مدى إمكانية قبولها ككارثة، ومن هذه السمات:

سرعة وتتابع احداثه، والدرجة العالية من التوتر والضغط النفسي والعصبي الهائل، مع نقص البيانات وبالتالي المعلومات، مما ينتج عنه التحدي الكبير للمسؤولين، لذا تستوجب ابتكار أساليب، ونظم ومواجهه غير مألوفة وتستوجب توظيف أمثل للطاقات والإمكانات المتاحة وتتطلب نظام اتصالات على مستوى عالي جدا وتحتاج إلى درجة عالية من التنبؤ، وبالتالي إلى أجهزة ذات قدرة تقنية عالية.(المركز الوطني للمعلومات، دون سنة النشر، صفحة 4)

2.1.2.2 أبعاد الكارثة

أما أبعاد الكارثةفهي تتمثل في مصدر الكارثة وأسبابها، وهل هي عوامل طبيعية، أم هي موقف داخلي، ما هو ثقل الكارثةبمعنى مدى تهديدها للمصالح الحيوية للدولة. وما مدى تعقد الكارثة بمعنى مدى الخيارات المتاحة لمواجهتها. وما هي كثافتها بمعنى مدى تلاحق أحداثها. وما بعدها الزمني بمعنى الزمن الذي تستغرقه (قصير – متوسط – طويل). وما هو نطاقها وهو النطاق الجغرافي الذي تشمله الكارثة بمعنى هل هي داخلية أم إنها خارجية. (عادل، 1996، صفحة 18)

2.2.2 الأساس القانوني للوقاية من الأخطار الكبرى والكوارث في الجزائر

لاتخاذ القرارات اللازمة للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، وبعدما تعرضت الجزائر الى العديد من الأزمات خاصة الطبيعية منها وحجم الأضرار التي تكبدها المجتمع والدولة على حد سواء، كان لزاما أن يتأسس إطارا قانونيا يعتمد فيه الترتيبات اللازمة للوقاية من الأخطار لتقليص حجم الإصابات والاستعداد لمجابهة الكوارث وتسييرها، فما هي هذه القوانين الأساسية للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث؟ وما هي المبادئ التي اعتمدها المشرع في ذلك؟

1.2.2.2 القوانين الأساسية للوقاية من الأخطار الكبرى والكوارث

تكفل المشرع بمسألة المخاطر والكوارث بصفة حازمة انطلاقا من سنة 2003 أي منذ صدور قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة. (10-03، سنة 2003) ، ثم الأمر رقم 03-12 المتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض

الضحايا. (03-12، سنة 2003) ، وبعدها كان لزاما عليه أن يصدر قانونا خاصا بالوقاية من المخاطر وتسيير الكوارث يحدد فيه جملة من الإجراءات والمبادئ والتدابير الجديدة من اجل فرض الوقاية والحيطة، خاصة بعدما أصبحت تتعرض الجزائر لأخطار وكوارث طبيعية كالزلازل والفيضانات، حيث أثبت واقع الحال بعدم الجاهزية من الناحية المادية والمؤسساتية والقانونية، خصوصا في مجال الوقاية والتسيير مع ضعف الكفاءات والتكوين والاستعداد. و يعتبر قانون 04-20 هو القانون الاطار الذي نظم موضوع الوقاية من المخاطر الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة .(04-20، سنة 2004) حيث يهدف هذا القانون الى التكفل بأثار المخاطر الكبرى على المستقرات البشرية و نشاطاتها و بيئتها ضمن هدف الحفاظ على التنمية و تراث الأجيال القادمة، و لقد حددت المادة السابعة منه أهداف منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث الى تحسين معرفة الأخطار و تعزيز مراقبتها و ترقبها و تطوير الاعلام الوقائي عن هذه الأخطار ، مع مراعاة الأخطار في استعمال الأراضي و البناء و التقليل من درجة قابلية الإصابة لدى الأشخاص و الممتلكات ، و وضع ترتيبات للتكفل المنسجم و المندمج و المتكيف مع كل كارثة ذات مصدر طبيعي أو تكنولوجي . وفي هذا الإطار صدرت النصوص التطبيقية المفصلة لأحكام هذا القانون وأحكام الأمر 03-12 المذكور أعلاه، كما تناولت الموضوع قوانين المالية لسنة 2000 وسنة 2005.وكذا النصوص المتعلقة بالمنشآت المصنفة فيما يرتبط بالأخطار الصناعية.

2.2.2.2 المبادئ القانونية للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث

أسس القانون على خمسة مبادئ ترتبط أساسا بمبادئ التنمية المستدامة والقانون 03-10، حيث حصرت المادة 08 من ق 04-20 خمس مبادئ للوقاية من الأخطار وتسيير الكوارث وعرفتها كالآتي:

1.2.2.2.2 مبدأ الحذر والحيطة

هو المبدأ الذي يجب بمقتضاه، ألا يكون عدم التأكد، بسبب عدم توفر المعارف العلمية والتقنية حاليا، سببا في تأخير اعتماد تدابير فعلية ومتناسبة ترمي إلى الوقاية من أي خطر يتهدد الممتلكات والأشخاص والبيئة على العموم، بتكلفة مقبولة من الناحية الاقتصادية. وهو نفس التعريف الوارد في القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة في مادته الثالثة. (03-10، سنة 2003)

2.2.2.2.2 مبدأ التلازم

وهو المبدأ يأخذ في الحسبان، عند تحديد وتقييم أثار كل خطر أو كل قابلية للإصابة، تداخلواستفحال الأخطار بفعل وقوعها بكيفية متلازمة.

3.2.2.2.2 العمل الوقائي التصحيحي بالأولوية عند المصدر

والذي يجب بمقتضاه، أن تحرص أعمال الوقاية من الأخطار الكبرى قدر الإمكان، واستعمال أحسن التقنيات، وبكلفة مقبولة اقتصاديا، على التكفل أولا بأسباب القابلية للإصابة، قبل سن التدابير التي تسمح بالتحكم في أثار هذه القابلية. وهو أيضا مبدأ وارد في قانون 03-10.

4.2.2.2.2 مبدأ المشاركة

الذي يجب بمقتضاه، أن يكون لكل مواطن الحق في الاطلاع على الأخطار المحدقة به، وعلى المعلومات المتعلقة بعوامل القابلية للإصابة المتصلة بذلك، وكذا بمجموع ترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث. ولقد دعمه المشرع بفصل خاص حول الاعلام و التكوين في قانون 04-20 وهو مبدأ مكرس أيضا في المواد رقم 7 و 8 و9 من قانون البيئة(10-03، سنة 2003) . ومكفول أيضا في القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام لاسيما المادة 02 منه. وكذلك بصفة أساسية في قانون البلدية الجديد لاسيما المادة 11 و12.

5.2.2.2.2 مبدأ إدماج التقنيات الجديدة

هو المبدأ الذي يجب بمقتضاه ان تحرص منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى على متابعة التطورات التقنية في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى وتدمجها كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

3.الترتيبات القانونية للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث

قد تناول المشرع الجزائري موضوع الكوارث والمخاطر الكبرى من جانبين، الجانب الأول يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى، أما الجانب الثاني فهو يتعلق بتسيير الكوارث عند حدوث خطر طبيعي أو تكنولوجي تترتب عليه أضرار بشرية أو اجتماعية أو اقتصادية أو بيئية.

1.3 الوقاية من الأخطار الكبرى

تشكل عمليات الوقاية من الأخطار الكبرى منظومة شاملة تبادر بها الدولة وتشرف عليها، وتعتبر مجموع الأعمال التي تندرج ضمن الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث **أعمالا ذات النفع العام**وهذا ما نصت عليهالمادة 04و09 من قانون تسيير الكوارث. (04-20، سنة 2004) . أما عن تنفيذ منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى، فتقوم بها المؤسسات العمومية و**الجماعات المحلية** في إطار صلاحيتها، وذلك بالتشاور مع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والعلميين وبإشراك المواطنين حسب ما نصت عليه المادة 09 من قانون تسيير الكوارث (04-20، سنة 2004)، وفي

هذا الإطار فقد نص القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في المادة 88و 89 منه على أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بالسهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف، كما عليه اتخاذ كل الاحتياط الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث، كما لا تتحمل البلدية مسؤولية وقوع الأضرار في حالة حدوث الكارثة بعد ما تثبت أنها اخذت الاحتياطات التي تقع على عاتقها و هذا ما نصت عليه المادة 147 من قانون البلدية. (11-10، سنة 2011) . وتقوم الوقاية من الأخطار الكبرى على القواعد العامة المطبقة على جميع الأخطار الكبرى، والأحكام الخاصة بكل خطر كبير، والترتيبات الأمنية الاستراتيجية، والترتيبات التكميلية للوقاية.

1.1.3 المخطط العام للوقاية من الخطر الكبير.

نص المشرع على إحداث مخطط عام للوقاية من كل خطر كبير منصوص عليه في القانون، ويصادق على هذا المخطط بموجب مرسوم. ويتضمن المخطط العام القواعد التالية:

1.1.1.3القواعد العامة المتعلقة بالإجراءات التنظيمية للوقاية من الخطر الكبير.

حسب المادتين 17و18 من قانون تسيير الكوارث، يحدد المخطط العام مجموع القواعد والإجراءات التنظيمية الرامية إلى التقليل من حدة قابلية للإصابة تجاه الخطر المعني والوقاية من الآثار المترتبة عليه ومن أجل ذلك أوجب المشرع وضع المنظومات والبرامج التالية: (04-20، سنة 2004)

-**المنظومة الوطنية للمواكبة،** الذي يكون دورها مراقبة دائمة لتطور المخاطر و/أو الأخطار المعنية، وتثمين المعلومات المسجلة وتحليلها وتقييمها، لتسمح بمعرفة جيدة للخطر أو الغرر المعني، وتحسين عملية تقدير وقوعه، وتشغيل منظومات الإنذار، على أن تكون هذه المواكبة من طرف مؤسسات وهيئات ومخابر تحدد من طرف المخطط، والتي تعتبر مرجعية فيما يخص مراقبة وتطور الخطر الكبير.

- **المنظومة الوطنية التي تسمح بإعلام المواطنين،** باحتمال و / أو بوشك وقوع الخطر الكبير، والتي يجب أن تهكيل هذه المنظومة الوطنية للإنذار بحسب طبيعة الخطر الكبير من خلال منظومة وطنية أو منظومة محلية(حسب نطاق العاصمة أو المدينة أو القرية)أو منظومة حسب الموقع.

-**برامج التصنع الوطنية أو الجمهورية أو المحلية**، التي تسمح بفحص ترتيبات الوقاية من الخطر الكبير المعني وتحسينها، مع التأكد من جودة تدابير الوقاية وملاءمتها وفعاليتها، وإعلام السكان المعنيين وتهيئتهم.

- **المنظومة المعتمدة لتقييم الخطر**، وذلك عند الاقتضاء.

- **تحديد النواحي والولايات والبلديات والمناطق** التي تنطوي على درجات قابلية خاصة للإصابة بحسب أهمية الخطر المعني، عند وقوعه.

-**التدابير المطبقة في مجال الوقاية** والتخفيف من درجة القابلية للإصابة من الخطر الكبير المعني، مع توضيح تدرج التدابير في مجال المستقرات البشرية وشغل المساحات، بحسب أهمية الخطر عند وقوعه، ودرجة قابلية الناحية أو الولاية أو البلدية أو المنطقة المعنيةللإصابة.

2.1.1.3القواعد العامة المتعلقة بمنع البناء.

يمنع القانون المتعلق بتسيير الكوارث في مادته 19 منعا باتا البناء بسبب الخطر الكبير في مناطق حددها، وذلك دون الإخلال بالأحكام التشريعية المعمول بها في مجال البناء والتهيئة والتعمير، وهذه المناطق هي:

المناطق ذات الصدع الزلزالي الذي يعتبر نشيطا، والأراضي ذات الخطر الجيولوجي، والأراضي المعرضة للفيضان، ومجاري الأودية والمناطق الواقعة أسفل السدود دون مستوى قابلية الإغراق بالفيضان، ومساحات حماية المناطق الصناعية، والوحدات الصناعية ذات الخطورة، أو كل منشأة صناعية أو طاقوية تنطوي على خطر كبير، وأراضي امتداد قنوات المحروقات أو الماء أو جلب الطاقة التي قد ينجر عن إتلافها أو قطعها خطر كبير. كما يجب أن يحدد كل مخطط عام للوقاية من الخطر الكبير، المناطق المثقلة بارتفاق عدم البناء عليها بسبب الخطر الكبير وكذا التدابير المطبقة على البناءات الموجودة بها قبل صدور القانون المتعلق بتسيير الكوارث و هذا حسب المادة 20 من نفس القانون .(04-20، سنة 2004)

2.1.3 القواعد الخاصة بكل خطر كبير.

لقد خصص القانون المتعلق بتسيير الكوارث كل خطر كبير بقواعد خاصة، وللتطرق إلى هذه القواعد ارتأينا أن نقسمها حسب طبيعة المخاطر إلى القواعد الخاصة بالمخاطر الطبيعية، والقواعد الخاصة بالمخاطر التكنولوجية.

1.2.1.3 القواعد الخاصة بالمخاطر الطبيعية

يمكن تقسيم المخاطر الطبيعية إلى الزلازل والأخطار التكنولوجية، والفيضانات، والأخطار المناخية وحرائق الغابات.

1.1.2.1.3 الزلازل والأخطار الجيولوجية

يوضح المخطط العام للوقاية من الزلازل والأخطار الجيولوجية تصنيف المناطق المعرضة لهذه الأخطار، بحسب أهمية الخطر قصد التمكين من الإعلام المناسب وتنظيم إعادة توازن المنشآت وإعادة نشر بعض المستقرات البشرية، وذلك دون الإخلال بالأحكام المعمول بها في مجال البناء والتهيئة والتعمير. كما يمكن أن ينص المخطط حسب المواد 21-22-23 من قانون تسيير الكوارث على إجراءات تكميلية لمراقبة وإجراء الخبرة على البنايات والمنشآت والهياكل الأساسية المنجزة قبل إدراج القواعد المضادة للزلازل، وعليه **يمنع القانون إعادة بناء** أي مبنى أو منشأة أساسية أو بناية تهدمت كليا أو جزئيا بسبب وقوع خطر زلزالي و/أو جيولوجي إلا بعد إجراء خاص للمراقبة يهدف إلى التأكد من أن أسباب الانهيار الكلي أو الجزئي قد تم التكفل بها. (04-20، سنة 2004)

2.1.2.1.3 الفيضانات

تفرض الأحكام الخاصة بالفيضانات حسب المادة 24 من نفس القانون أن يشمل المخطط العام على مايلي:

- خريطة وطنية لمجموع المناطق القابلة للتعرض للفيضان، بما فيها مجاري الأودية والمساحات الواقعة أسفل السدود.
- الارتفاع المرجعي لكل منطقة مصرح بقابليتها للتعرض للفيضان، حيث تثقل المساحات المعنية ما دون ذلك **بارتفاق عدم إقامة البناء عليها،**
- مستوياتوشروط وكيفيات وإجراءات إطلاق الإنذارات المبكرة والإنذارات عند وقوع كل خطر من هذه الأخطار، وكذلك إجراءات وقف هذه الإنذارات.

وفي هذا الإطار يجب ان توضح الرخص المتعلقة بشغل الأراضي أو التخصيص أو البناء، تحت طائلة البطلان، مجموع الأشغال وأعمال التهيئة والقنوات أو أشغال التصحيح الموجهة للتقليل من خطر المياه على سلامة الأشخاص والممتلكات، وهذا بالمناطق المصرح بقابليتها للتعرض للفيضان بموجب المخطط العام للوقاية من خطر الفيضانات والواقعة فوق مستوى الارتفاع المرجعي و هذا حسب المادة 25 من نفس القانون.(04-20، سنة 2004)

3.1.2.1.3 الأخطار المناخية

تتمثل المخاطر المناخية في الظواهر التي يمكن أن يترتب عليها خطر كبير وهي: الرياح القوية،والأمطار الغزيرة، الجفاف، التصحر، الرياح الرملية، العواصف الثلجية، وهذا حسب المادة 26 من قانون تسيير الكوارث.(04-20، سنة 2004). وتطبيقا للمادتين 27و28 من نفس القانون يجب أن يحدد المخطط العام للوقاية من المخاطر المناخيةما يأتي: المناطق المعرضة لأي من هذه المخاطر المذكورة أعلاه، كيفيات المواكبة لمراقبة تطور أي من هذه المخاطر، مستويات وشروط وكيفيات وإجراءات إطلاق الإنذارات المبكرة والإنذارات عند وقوع أي من هذه المخاطر، وإجراءات وقف هذه الإنذارات، تدابير الوقاية المطبقة عند إعلان الإنذار المبكر أو الإنذار. (04-20، سنة 2004)

4.1.2.1.3 حرائق الغابات

خص القانون المتعلق بتسيير الكوارث الغابات بأحكام خاصة تتعلق بما يجب أن يتضمنه المخطط العام للوقاية من حرائق الغابات حسب المواد 29 ،30، 31 منه و هو تصنيف المناطق الغابية بحسب الخطر المحدق بالمدن،تحديد التجمعات السكنية الكبرى أو المستقرات البشرية الموجودة في المناطق الغابية أو بمحاذاتها والتي قد يشكل اندلاع حريق للغابة خطرا عليها،كيفيات المواكبة وتقييم الظروف المناخية المرتقبة،منظومة الانذار المبكر أو الإنذار،تدابير الوقاية المطبقة عند إعلان الإنذار المبكر أو الإنذار،التدابير الوقائية أو الأحكام الأمنية المطبقة على المناطق الغابية.

2.2.1.3 الأخطار التكنولوجية

يمكن تقسيم المخاطر التكنولوجية كما حددها المشرع في القانون المتعلق بتسيير الكوارث الى الأخطار الصناعية والطاقوية والأخطار الإشعاعية والنوويةوسنحاول التطرق إلى هذه المخاطر كما يلي:

1.2.2.1.3 الأخطار الصناعية الطاقوية

وفقا للأحكام الخاصة بالوقاية من الأخطار الصناعية و الطاقوية حسب المواد 32،33،34 من قانون تسيير الكوارث، فإنه يجب أن يحدد المخطط العام للوقاية من الأخطار الصناعية و الطاقوية ، مجموع القواعد و /أو إجراءات الوقاية و الحد من أخطار الانفجار أو الانبعاث الغاز و الحريق، و كذا الأخطار المتصلة بمعالجة المواد المصنفة مواد خطرة ،المؤسسات و المنشآت الصناعية المعنية، و الإجراءات المطبقة على المؤسسات و المنشآت الصناعية بحسب مكان

وجودها في المنطقة الصناعية أو خارج المنطقة الصناعية أو في المناطق الحضرية،و ترتيبات المراقبة و تنفيذ أحكام المخطط العام للوقاية من الأخطار الصناعية و الطاقوية ،و مجموع القواعد و الإجراءات المطبقة على المنشآت أو مجموع المنشآت الخاصة، لاسيما منها المناجم و مقالع الحجارة أو منشآت أو تجهيزات معالجة و نقل الطاقة و لاسيما المحروقات. و تعتبر الأنشطة البترولية و الغازية من أخطر الأنشطة بسبب عدد التجهيزات و كذا من حيث حجم المخزونات من البترول و الغاز، و يتمثل الخطر في الانفجار و الحريق و سحابة سامة، خاصة أن هذه الأنشطة تتمركز في المناطق الشمالية للبلاد (أرزيو، سكيكدة)، و في المناطق الحضرية كمحطات الكهرباء التي تستخدم الغاز الطبيعي و المازوت (الحامة و باب الزوار) ، مع الاشارة إلى أن أي من هذه التجهيزات، لم تكن موضوع دراسة أثر حول البيئة و لا حول دراسة المخاطر، بسبب إنجاز هذه التجهيزات في مرحلة سابقة عن صدور النصوص التي تنظم حماية البيئة و دراسات الأثر و الخطر.(البيئة، 2005، صفحة 401) . هذا وقد صدرت تعليمة وزارية 1 بتاريخ 22 سبتمبر 2003 المتعلقة بالتحكموتسيير المخاطر الصناعية الكبرى الناجمة عن مواد خطيرة، تلزم المستغلين بوضع نظام للتحكم وتسيير المخاطر وتنظيم خاص بمخاطر التجهيزات المعنية، ويقوم هذا التنظيم على مبدأين أساسيين:حراسة التجهيزات الخطيرة من طرف المستغلين أو من طرف السلطات العمومية، ومبدأ الحيطة من خلال دراسة الأثر على البيئة، دراسة الخطر، رخصة الاستغلال ومخطط العملية الداخلي والمخطط الخاص للتدخل.(البيئة، 2005)

2.2.2.1.3 الأخطار الإشعاعية والنووية

لقد ترك المشرع في قانون تسيير الكوارث في مادته 35 الأحكام الخاصة المتعلقة بالوقاية من الأخطار الإشعاعية والنووية المتوقعة، لنص خاص يحدد الإجراءات وتدابير الوقاية من هذه المخاطر، وكذلك يتولى هذا النص توضيح وسائل وكيفيات مكافحة الأضرار عند وقوع هذه المخاطر. و في هذا المجال نص قانون الصحة في مواده (49 و50 و51) إذا ظن أن شخصا أو حيوانا أو شيئا قد أصيب بضرر ناتج عن إشعاعات أو تلوث بمادة اشعاعية، وجب على المصالح الصحية أن تتخذ التدابير الضرورية لإبعاد الخطر على فائدة الحماية الصحية للسكان. (85-05، سنة 1985)

3.2.2.1.3 الأخطار المتصلة بصحة الإنسان

يجب أن يحدد المخطط العام للوقاية من الأخطار المتصلة بصحة الإنسان، فيما يخص الأمراض المنطوية على خطر العدوى أو الوباء، حسب المادتين 36،37 من قانون تسيير الكوارث،منظومة المواكبة و طريقة تحديد المخابر المرجعية المكلفة بممارسة هذه المواكبة، و منظومات الإنذار المبكر أو الإنذار في هذا المجال، و التدابير الوقائية التي يمكن تنفيذها في حالة وقوع هذه الأخطار.(04-20، سنة 2004)

4.2.2.1.3الأخطار المتصلة بصحة الحيوان والنبات

يجب أن يحدد المخطط العام للوقاية من الأخطار المتصلة بصحة الحيوان و النبات وفقا للمادتين 38 ،39 من قانون تسيير الكوارث ، كيفيات المواكبة في مجال الصحة الحيوانية و حماية النبات، و كيفيات تحديد المخابر و/أو المؤسسات المرجعية المكلفة بممارسة هذه المواكبة، و منظومات الإنذار المبكر و الإنذار عند وقوع مخاطر صحية تتعلق بالثروة الحيوانية أو النباتية، و الإجراءات و الآليات التي تخص المواكبة و الوقاية و الإنذار المبكر و الإنذار، و كذلك تعبئة الوسائل الملائمة للوقاية من أخطار الجارحة الحيوانية أو إصابة الثروة النباتية.(04-20، سنة 2004)

5.2.2.1.3 المخاطر المرتبطة بأشكال التلوث الجوي والأرضي والبحري والمائي

رغم أن هذه المخاطر المتعلقة بالتلوث الجوي والأرضي والبحري والمائي كانت ضمن مفهوم الأخطار الكبرى التي نصت عليها المادة العاشرة (10) من القانون رقم 04-20، إلا أن المشرع لم ينص على أحكامها الخاصة المتعلقة بالوقاية من هذه المخاطر والتي تعتبر من أخطر ما يتعرض إليه الإنسان يوميا في محيطه، والذي يؤدي إلى إصابته إصابات خطيرة ، ولا ندري لماذا تجاوز المشرع هذه المخاطر ولم يخصها بأحكام خاصة بالوقاية منها.

6.2.2.1.3 المخاطر المترتبة على التجمعات البشرية

لقد حصر قانون تسيير الكوارث في مادتيه (40 و 41) التجمعات البشرية على سبيل المثال في تلك المؤسسات التي تستقبل عددا مرتفعا من الجمهور، لاسيما الملاعب و محطات النقل البري و الموانئ و المطارات الكبيرة و الشواطئ و كل الأماكن العمومية الأخرى التي تتطلب تدابير الوقاية الخاصة، و من أجل الوقاية من وقوع أي مخاطر من جراء هذه التجمعات فرض القانون

بوضع المخطط العام للوقاية من الأخطار المترتبة على التجمعات البشرية الكبيرة الذي يجب أن يحدد تدابير الوقاية المطبقة على المؤسسات المذكورة أعلاه، و مجموع الوسائل و/أو الأشخاص الواجب تجنيدهم لضمان سلامة هذه التجمعات البشرية الكبيرة، بحسب نوع المنشأة الأساسية أو المكان و يحسب طبيعة التجمع.(04-20، سنة 2004) . و في هذا الاطار نص القانون 11-10 في مادته 94 على تكليف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتأكد من الحفاظ على النظام العام في أماكن تجمع الأشخاص .(11-10، سنة 2011)

3.2.1.3 الترتيبات الأمنية الاستراتيجية.

لقد تناول المشرع إلى جانب القواعد العامة والقواعد الخاصة للوقاية، ترتيبات الأمن الاستراتيجية التي تتعلق ببعض المنشآت والبنى التحتية والخدمات الاستراتيجية والتي تتمثل في:

1.3.2.1.3 ترتيبات الأمن الاستراتيجية المتعلقة بالمنشآت الأساسية للطرق والطرق السريعة

و تتعلق هذه الترتيبات بمجموع التدابير التي قد تصدرها الدولة لضمان الأمن في شبكة الطرق و الطرق السريعة عند حدوث أخطار كبرى، و تستهدف هذه التدابير حسب المادتين 42و 43 من قانون تسيير الكوارث إلى:

– التأمين الوقائي لشبكة الطرق والطرق السريعة بما فيها المنشآت الفنية الكبرى كالجسور والقناطر والأنفاق، من أن تكون لها قابلية للإصابة بمصادفات الأخطار الكبرى ولاسيما الزلازل والأخطار الجيولوجية،

– إجراء الخبرة على المنشآت الفنية التي لم تكن أثناء إنجازها موضوع تدابير تقنية للوقاية من الأخطار الكبرى.

2.3.2.1.3 ترتيبات الأمن الاستراتيجية الخاصة بالاتصالات الاستراتيجية والمواصلات السلكية واللاسلكية

و هي التدابير التي يمكن أن تصدرها الدولة لتطوير الشبكة الوطنية للمواصلات السلكية و اللاسلكية الموثوقة و المؤمنة و الموضوعة بكيفية تمكن من الحيلولة دون أي اختلال أو انقطاع بفعل وقوع خطر كبير، و التي يجب أن تهدف حسب المادتين 44 و 45 من قانون تسيير الكوارث إلى تنويع نقاط الربط بالشبكات الدولية، و تأمين مراكز التقاطع الاستراتيجية للإبدال و الإرسال ، و جاهزية وسائل الاتصال الموثوقة و المناسبة عند الوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث.(04-20، سنة 2004)

3.3.2.1.3 ترتيبات الأمن الاستراتيجية المتعلقة بالمنشآت الأساسية والبنايات ذات القيمة الاستراتيجية

لقد خص المشرع المنشآت الأساسية والبنايات ذات القيمة الاستراتيجية أو التراثية في المدن بوضع مخططات دراسة درجة القابلية للتعرض للخطر، والموجهة لحمايتها من آثار الأخطار الكبرى بسبب موقعها أو طريقة إنجازها أو لقدم تشييدها، والتي يستند عليها لإحداث مخططات تمتين ذات أولوية ترمي إلى الحفاظ على البنايات ذات القيمة الاستراتيجية أو التراثية، ولقد ترك المشرع أمر كيفية إعداد هذه المخططات إلى النصوص التنظيمية وهذا وفقا للمادتين 46 و47 من قانون تسيير الكوارث. (04-20، سنة 2004)

4.2.1.3 الترتيبات التكميلية للوقاية.

وضع القانون ترتيبات تكميلية للوقاية ضد الأخطار الكبرى ضمانا لحماية أوسع للأشخاص والممتلكات، وتتمثل هذه الترتيبات في تدبيرين هامين وهما التأمين على المخاطر، ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية وسنتناول كل منها كما يلي:

1.4.2.1.3التأمين على الأخطار

أوجب المشرع في المادة 48 من قانون تسيير الكوارث على مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى أن تشتمل على ترتيبات ترمي إلى اللجوء المنهجي للمنظومة الوطنية للتأمين على الأخطار القابلة للتأمين. (04-20، سنة 2004). و في هذا الشأن صدر أمر يتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية و بتعويض و الذي يفرض على الملاك للعقار المبني ماعدا الدولة، أن يكتتب عقد تأمين على الأضرار يضمن هذا الملك من آثار الكوارث الطبيعية، و كذلك الأشخاص الطبيعية أو المعنوية التي تمارس نشاطا صناعيا و /أو تجاريا، يتعين عليها أن تكتب عقد تأمين على الأضرار يضمن المنشآت الصناعية و/أو التجارية و محتواها من آثار الكوارث الطبيعية، كما فرض على الدولة، المعفاة من إلزامية التأمين، أن تأخذ على عاتقها، تجاه الأملاك التابعة لها أو التي تشرف على حراستها، واجبات المؤمن.(03-12، سنة 2003). كما أخضع الأمر المذكور أعلاه في مادته 04 كل عملية تنازل على ملك عقاري أو إيجاره موضوع هذه الإلزامية، وثيقة تثبت الوفاء بإلزامية التأمين، والتي يجب أن ترفق هذه الوثيقة بالتصريحات الجبائية التي يقوم بها الأشخاص الخاضعون لهذه الإلزامية..

2.4.2.1.3 نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية

يمكن أن يتم إجراء نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية عندما يكون هناك خطر جسيم و دائم يشكل تهديدا على الأشخاص و الممتلكات الواقعة في منطقة معرضة لأخطار كبرى، حيث يتم نزع هذه الملكية بسبب الخطر الكبير وفقا لأحكام القانون رقم 91-11.(91-11، سنة 1991)

2.3منظومة تسيير الكوارث.

تحدث الكارثة بعد وقوع الخطر وعليه يجب أن يكون هناك تخطيط مسبق للنجدة والتدخلات للتصدي للكارثة والتكفل بأثارها ولهذا عمل المشرع الجزائري على وضع منظومة وطنية لتسيير الكوارث تتشكل من إجراءين اثنين هما التخطيط للنجدة والتدخلات، والتدابير الهيكلية للتكفل بالكوارث.

1.2.3 التخطيط للنجدة والتدخلات

هناك تخطيطين أسسهما القانون المتعلق بتسيير الكوارث، فالأول يتعلق بالتخطيط للنجدة من أجل التكفل بالكوارث الناجمة عن وقوع أخطار كبرى، وتسمى مخططات تنظيم النجدة.

أما الثاني فهو التخطيط للتدخلات الخاصة وتسمى المخططات الخاصة للتدخل وهي التي تحدد التدابير الخاصة للتدخل في حالة وقوع كارثة.

1.1.2.3 مخططات تنظيم النجدة

قسم المشرع مخططات تنظيم النجدة بحسب درجة خطورة الكارثة و/أو الوسائل الواجب تسخيرها إلى خمس مخططات ، وطنية و مخططات مشتركة بين الولايات، و مخططات ولائية التي يسهر الوالي على اعدادها و في اطارها يمكنه تسخير الأشخاص و الممتلكات و هذا حسب المادة 119 من قانون الولاية (12-07، سنة 2012) ، و مخططات بلدية يعمل رئيس البلدية على تفعيلها و تنفيذها و تسخير الأشخاص و الممتلكات في إطارها و هذا حسب المادة 90 من قانون البلدية (11-10، سنة 2011)، و مخططات النجدة للمواقع الحساسة ، و إذا كانت هناك كارثة وطنية فيمكن أن توضع مخططات تنظيم النجدة مشتركة فيما بينها. ويتكون كل مخطط لتنظيم النجدة من عدة وحدات تهدف إلى التكفل بكل جانب خاص من الكارثة وتسييره، بحيث تنشط هذه الوحدات عند وقوع كارثة ما بحسب طبيعة الضرر. ولقد وضع المشرع أولويات في تنظيم عمليات النجدة والتخطيط لها، حيث يتم من خلالها التكفل بالكوارث من خلال إنقاذ الأشخاص ونجدتهم، وإقامة أماكن الايواء المؤقتة والمؤمنة، والتسيير الرشيد للإعلانات، وأمن وصحة المنكوبين

وممتلكاتهم، والتزويد بالماء الصالح للشرب والطاقة،ويتم تنظيم مخططات النجدة ويخطط لها حسب مراحل ثلاثة:مرحلة الاستعجال أو المرحلة الحمراء، مرحلة التقييم والمراقبة،مرحلة التأهيل و/أو إعادة البناء. و بموجب المنفعة العمومية لتسيير الكوارث تقوم الدولة بتسخير الأشخاص و الوسائل الضرورية، كما يتدخل الجيش الوطني الشعبي في عمليات النجدة، في حالة وقوع الكوارث وفقا للقواعد المحددة بموجب القانون رقم 91-23.(91-23، سنة 1991)

2.1.2.3المخططات الخاصة للتدخل

تهدف المخططات الخاصة للتدخل لكل خطر كبير خاص ومحدد، ولاسيما في مجال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي إلى تحليل الأخطار، وتوقع ترتيبات الإنذار التكميلية، عند الاقتضاء،وتنفيذ التدابير الخاصة المطلوبة للتحكم في الحوادث، وإعلام المواطنين بالتدابير المتخذة في ضواحي المنشآت المعنية.

وللتذكير فقط فإن المنشآت الصناعية ملزمة بأن تقوم بدراسة الخطرقبل الشروع في استغلال المنشأة وعليه فإن مستغلو المنشآت ملزمون بتقديم معلومات فيما يخص الخطر الذي يمكن أن يوقع بسبب النشاط، والذي على أساس هذه المعلومات يتم إعداد المخططات الخاصة للتدخل.حيث يتم تحديد شروط وكيفيات إعداد المخططات الخاصة للتدخل واعتمادها عن طريق التنظيم حسب المواد 59، 60 ،61 من قانون تسيير الكوارث. (04-20، سنة 2004). كما يلزم نفس القانون في مادته 62 مستغلي المنشآت الصناعية بإعداد مخطط داخلي للتدخل يحدد، بالنسبة للمنشأة المعنية، مجموع تدابير الوقاية من الأخطار والوسائل المسخرة لذلك، وكذلك الإجراءات الواجب تنفيذها عند وقوع ضرر ما.(04-20، سنة 2004)

2.2.3 التدابير الهيكلية للتكفل بالكوارث

لقد حصر المشرع التدابير الهيكلية للتكفل بالكوارث فيتكوين الاحتياطات الاستراتيجية، وإقامة منظومة التكفل بالأضرار، وإقامة المؤسسات المتخصصة.

1.2.2.3 الاحتياطات الاستراتيجية

من أجل ضمان تسيير المرحلة الاستعجالية التي تعقب الكارثة، تقوم الدولة بوضع احتياطات استراتيجية على المستوى الوطني، و المشترك بين الولايات، و الولائي و تتمثل هذه الاحتياطيات فيالخيم، و الوسائل الأخرى المخصصة للإيواء المؤقت للمنكوبين الذين لا مأوى لهم،

و المؤن، و أدوية الاستعجالات الأولية و مواد التطهير و مكافحة انتشار الأوبئة و الأمراض، و صهاريج الماء الصالح للشرب المقطورة، و الماء الصالح للشرب المعبأ ضمن أشكال مختلفة.(04-20، سنة 2004)

2.2.2.3 التعويض عن الأضرار

ترك قانون تسيير الكوارث تحديد شروط منح الإعانات المالية لضحايا الكوارث و كيفياتها طبقا للتشريع المعمول بهو هذا وفقا للمادة 67 من قانون تسيير الكوارث.(04-20، سنة 2004)

كما نشير الى استحداث الصندوق البلدي للتضامن الذي يقدم إعانات استثنائية للبلديات التي تواجه وضعية غير متوقعة حسب المادة 212 من قانون البلدية (11-10، سنة 2011)

3.2.2.3 المؤسسات المتخصصة

فضلا عن المؤسسات التي تتدخل في وضع المنظومة الوطنية للوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث تؤسس ، تحت سلطة رئيس الحكومة حسب المادة 68 من قانون تسيير الكوارث ، مندوبية وطنية للأخطار الكبرى تكلف بتقييم الأعمال التابعة للمنظومة الوطنية للوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث و تنسيقها.(04-20، سنة 2004)

4. خاتمة:

إن دراسة موضوع الكوارث تطلب منا تحديد المفاهيم من الناحية الفقهية و القانونية و التي استخلصنا بأنها تصب في مدلول واحد و ان تعدد المترادفات على أن الخطر هو تهديد محتمل مفاجئ يربك المجتمع و الدولة و يفقدها توازنها و يخلف وراءه خسائر بشرية ومادية واقتصادية أو بيئية على نطاق واسع تتجاوز قدرة المجتمع المحلي أو المجتمع المتضرر على مواجهتها باستخدام موارده الخاصة، و في هذا الاطار تكفل المشرع الجزائري بموضوع الكوارث بعدما تعرضت الجزائر الى سلسلة من المخاطر خاصة الطبيعية منها و أصدر قانونا خاصا بالموضوع لكن تناوله من جانبين ، الجانب الوقائي أي قبل وقوع الخطر الكبير بأخذ الحيطة و الحذر و الاستعداد له وذلك بوضع الترتيبات القانونية للوقاية بوضع القواعد العامة و الخاصة بكل خطر كبير ،مع وضع ترتيبات أمنية استراتيجية و تكميلية هذا من جهة ، و من جهة ثانية جانب التسيير أي بعد وقوع الكارثة بوضع منظومة تسيير الكارثة بإعداد مخططات النجدة و التدخلات و التدابير الهيكلية للتكفل بالكوارث مع الاحتياطات الاستراتيجية و منها الاعلام و التكوين. و بذلك فلقد ألم المشرع بكل الترتيبات اللازمة من أجل الوقاية بهدف التقليل من الإصابة خاصة البشرية و أيضا بوضعه

ضمانات هيكلية و مادية لسرعة التدخل و انقاذ ما يمكن إنقاذه قبل تعقد الأزمة الصحية والاجتماعية و الاقتصادية ، و في هذا الصدد سيكون للجماعات الإقليمية دور كبير في ذلك خاصة بعد التعديل المزمع للقانون الحالي لإعطاء خصوصية كل بلدية مع امكانياتها المادية و البشرية ، كما أن روح التضامن التي أرساها القانون من خلال مبادئه و المجذرة في روح هذه الأمة، لكفيلة بأن تعطي الأسبقية لروح المسؤولية و الالتزام الخلقي لشخصية المواطن الجزائري.

قائمة المراجع :

1. محمود توفيق محمد محمدحماية الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية في ضوء القانون الدولي والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة / دار النهضة العربية القاهرة 2013
2. عادل عبد الرحمن نجم التخطيط لمواجهة الكوارث رسالة دكتوراه اكاديمية الشرطة كلية الدراسات العليا القاهرة 1996.
3. الأمم المتحدة،الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث 2007
4. المركز الوطني للمعلومات، إدارة الكوارث الطبيعية – الجمهورية اليمنية – رئاسة الجمهورية دون سنة النشر.
5. مجموعة الارشادات والمؤشرات لتنفيذ الأولوية الخامسة من إطار عمل هيوغو الأمم المتحدة 2008.
6. وزارة تهيئة الإقليم والبيئة تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر لسنة 2005.
7. قانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ج ر رقم 43.
8. الأمر رقم 03-12 المؤرخ في 26 غشت 2003 يتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية و بتعويض الضحايا ج ر رقم 52.
9. القانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الكوارث و تسييرها في إطار التنمية المستدامة ج ر قم 84.
10. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية ج ر رقم 37.
11. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ج ر رقم 12.