

جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2
كلية الحقوق والعلوم السياسية

تسيير المخاطر الكبرى
محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثانية ماستر
تخصص قانون البيئة
السنة الجامعية 2022-2023

مقدمة

تناولت السياسات البيئية التي رأت النور في النصف الثاني من القرن العشرين مسألة المخاطر الكبرى على ضوء الحوادث الصناعية والإيكولوجية الكبرى، بعدما عرفت المسألة البيئية ظهورا

بطيئاً منذ القرن التاسع عشر، لتتسارع وتيرة الاهتمام بها في منتصف القرن العشرين. حيث شهدت سنوات الستينيات من القرن الماضي حركة متنامية في البلدان الصناعية، وضعت الرهانات البيئية ضمن اهتماماتها الأساسية وأدرجتها ضمن سياساتها العامة.

كما اهتم المجتمع الدولي بالأخطار الكبرى من خلال بعث منظمة الأمم المتحدة سنة 1990 للعشرية الدولية للوقاية من الكوارث الطبيعية، من أجل فهم أفضل للأخطار والكوارث وتطوير ثقافة الوقاية ووضع سياسات مناسبة، والنشر السريع للمعلومات في مراحل الأزمات لتسيير وتقييم الكوارث للحد من أثارها على الإنسان وبيئته وممتلكاته.

وتقسم الحوادث ذات الخاصية الكارثية إلى ظواهر طبيعية مثل الزلازل والبراكين والفيضانات، وإلى حوادث تكنولوجية مصدرها المباشر أو غير المباشر هو الإنسان، مثل حوادث السدود والأنفاق وتلك الناتجة عن النشاطات الصناعية بما فيها المجال النووي.

ولقد شهد العصر الحديث، خاصة منذ سبعينيات القرن الماضي العديد من الكوارث الصناعية والطبيعية كانت سببا في بروز وعي بضرورة التكفل بالمخاطر الكبرى. فعلى سبيل المثال، دفع انتشار المواد السامة (سحابة الديوكسين) في منطقة سفيسو إيطاليا والاتحاد الأوروبي إلى اعتماد لوائح في عام 1982 للتحكم في المخاطر المرتبطة بالحوادث الكبرى.

أما الجزائر فتعد من البلدان المعرضة لعدة أخطار كبرى وباحتمالية وقوع مرتفعة، حيث انه فمن بين الأربعة عشر خطرا كبيرا صنفتهم منظمة الأمم المتحدة، الجزائر معنية بعشرة منها: كالزلازل والفيضانات والانزلاقات الأرضية، والجفاف وهي أخطار طبيعية تكون في أغلب الأحيان غير متوقعة فيما يخص لحظة وقوعها وخطورة أثارها، وتعد مصدر تهديد حقيقي، يجب الحذر منه، غير أن بلدنا معرض كذلك إلى أخطار تكنولوجية، ناجمة بشكل خاص عن النشاط البترولي والغازي واستغلال المؤسسات المصنفة، والتي يعدّ الإنسان مسؤولا عنها بصفة مباشرة أو غير مباشرة، إما بسبب تصرفاته أو بسبب تقدم التكنولوجيا وعدم التحكم فيها.

فمنذ ثمانينات القرن العشرين شهدنا وقوع عدة كوارث كبرى، ولاشك فان زلزال العاشر من أكتوبر سنة الذي ضرب مدينة الشلف 1980، وفيضانات العاصمة وغرداية وعدة ولايات أخرى، وزلزال بومرداس، وانفجارات صناعية عديدة مازالت راسخة في الأذهان إلى غاية يومنا هذا، كلها حوادث شكلت نقطة تحول لوضع إطار قانوني يهدف إلى التكفل بدراسة مختلف الأخطار والتقليل من أثارها على الإنسان وبيئته.

وفي هذا السياق، دخل تسيير المخاطر الكبرى المرتبطة بالأضرار البيئية مجال الدراسات الأكاديمية حديثا، وأصبح فرعا من فروع قانون البيئة، وأدرج مقياس تسيير المخاطر الكبرى في الدراسات الجامعية لطلبة الحقوق؛ تخصص قانون البيئة بجامعة سطيف 2 ضمن إطار تكوين متخرجي الجامعة في مجال حيوي بالنسبة للجزائر والذي اكتسب أهمية متزايدة في السياسات العمومية في بلادنا.

ويعتمد النهج الحالي لإدارة المخاطر العامة على مبدأ «التقييم، والتقليل، والتعويض» عن التأثيرات على البيئة، والذي يهدف إلى هيكلة مراعاة البيئة في تصميم خطط أو برامج أو مشاريع استخدام الأراضي أو التنمية الاقتصادية.

أما المقصود بالمخاطر الكبرى في مجال الدراسات البيئية؛ فهي كل المخاطر الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، أما تسييرها فيقصد به الأدوات القانونية للوقاية منها أو للحد من أثارها الضارة على الأشخاص وممتلكاتهم وبيئتهم.

أخيرا، فيما يخص المواضيع التي سندرسها في السنة الجامعية الحالية 2022-2023 والمطابقة للبرنامج الرسمي المعتمد فهي كالتالي:

مفهوم المخاطر البيئية الكبرى في القانون

دور التعرف على المخاطر الكبرى كآلية أولى للوقاية من تحققها.
الإعلام في مجال الوقاية من المخاطر الكبرى
دور التهيئة و التعمير في الوقاية من المخاطر الكبرى
الوسائل القانونية للوقاية من المخاطر التكنولوجية الكبرى
التأمين على المخاطر الكبرى

المحاضرة الأولى

الإطار المفاهيمي للمخاطر الكبرى ووسائل التعرف عليها

يظهر الوعي بضرورة الوقاية من المخاطر الكبرى عادة بعد وقوع كوارث، وأحيانا أثناء تكرارها ليتبع ذلك الاهتمام مسارا من البحث العلمي هدفه التعرف على تلك المخاطر؛ أي معرفة طبيعتها وشدتها وموقعها، وتحويل نتائج ذلك بواسطة الخبرة إلى أداة إعلام في يد أصحاب القرار، الذين قد يستعملونه بدورهم كأداة قانونية ملزمة للأفراد.

غير أن تعقد الحوادث والمطالبة الاجتماعية بالأمن، التي يتعين على القانون مواجهتها، فرض إعادة النظر في المقاربة السابقة التي كانت مبنية على ما بعد الكارثة، حيث أصبحت معرفة المخاطر الكبرى، توجهها جديدا ومحل اهتمام كل من يطالب بالأمن وجبر الأضرار: الباحثون، الخبراء، الصناعيون، والجمهور الذي يساهم بدوره في تحسين المعارف وتحديد المخاطر الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.

ومن ناحية أخرى، فإن السلطات العمومية هي الجهات الفاعلة الرئيسية في معرفة المخاطر الطبيعية والتكنولوجية التي عرفت منحى تصاعديا بسبب تطور التصنيع والتعمير. وينبثق الدور الهام للدولة من التزاماتها الدستورية بالحفاظ على أمن مواطنيها وبيئتهم، وكذا بسبب ظهور نصوص تشريعية جديدة متعلقة بتقييم المخاطر، مما يدفع السلطات العمومية إلى تشجيع عملية التعرف عليها، خاصة أنها مرحلة لا يمكن الاستغناء عنها في مجال الوقاية، إذ تسمح للسكان والفاعلين الآخرين بالمشاركة في مواجهة تلك المخاطر.

وفي هذا السياق، فإن احد ركائز قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة الصادر سنة 2004 هو " وضع منظومة وطنية للمواكبة، التي تنظم وبحسب المقاييس الملائمة أو الهامة، مراقبة دائمة لتطور المخاطر أو المخاطر وتثمين المعلومات المسجلة مع تحليلها وتقييمها من اجل السماح بمعرفة جيدة بالخطر وتحسين عملية تقدير وقوعه"، غير أن قانون المخاطر الطبيعية والتكنولوجية مَبْنِيٌّ مثله مثل قانون البيئة على وقائع ملموسة ومادية، ومن حقائق مجسدة وليس بناءا من صنع الإنسان، في حين أن القانون في حد ذاته شيء مصطنع. ترتكز إذا المقاربة العلمية في مجال المخاطر الطبيعية، على فهم الطبيعة وكيفية حدوث الظواهر الطبيعية الخطيرة، وعلى التحكم وتنظيم الاكتشافات بالنسبة للأخطار التكنولوجية، أي

الاعتماد على معطيات علمية خارجة بالضرورة عن نطاق المنظومة القانونية، لكن هذا لم يمنع قانون المخاطر الطبيعية والتكنولوجية من محاولة استيعابها ثم تعريفها وتصنيفها.

المبحث الأول: معرفة المخاطر الطبيعية والتكنولوجية: آلية أولية للوقاية من المخاطر الكبرى

يظهر التعقد الذي يطبع الظواهر الطبيعية والنشاطات التكنولوجية وكيفية معالجتها، عند الحديث عن الفاعلين المعنيين بتقييم الأخطار، حيث تقدم السلطات العمومية على أنها الفاعل الرئيس في مجال البحث عن الأخطار والتعرف عليها، على اعتبار أن الوقاية من الأخطار تندرج ضمن مهام السلطة العمومية في ضمان أمن المواطنين.

لكن قبل ذلك، يجب تحديد مفهوم المخاطر الكبرى وتصنيفاتها ومعرفة المخاطر التي تتعرض لها الجزائر.

المطلب الأول: مفهوم المخاطر الكبرى وتصنيفاتها

تعيش المجتمعات الحديثة تطورا ينزع نحو "حضارة المخاطر" التي تعرف طبيعة جديدة وتنوعا كبيرا وثرأا واسعا. ومن الناحية الاصطلاحية، تترجم هذا التطور بالظهور الحديث لمفاهيم الأخطار الكبرى أو المخاطر الكبرى المرتبطة بتطور التكنولوجيات الجديدة، القدرة على إحداث أضرار على نطاق واسع وبتأثيرات هامة في المناطق ذات الكثافة السكانية الكبيرة.

لم تُعرف المخاطر الكبرى بصفة دقيقة إلى غاية اليوم، فالحدود بين المخاطر المسماة الكلاسيكية والمخاطر الكبرى لا تزال مبهمة، والمرور من واحدة إلى أخرى غير واضح، كما انه من غير الممكن إيجاد تعريف مطلق ودائم، لان الأمر يتعلق بمسار متحرك وفي تطور ثابت بالإضافة إلى ذلك، لا يزال تقدير الطابع الكبير للأخطار مرتبطا بالحالة، وفي بعض الأحيان يخضع للتقدير الذاتي.

كما أن غياب تعريف واضح يؤدي بالضرورة، إلى عدم دقة المصطلحات المستعملة؛ فننحدث في آن واحد عن "الكارثة" و"الخطر الكبير" و"الحادث الكبير" والمخاطر و"النكبة الوطنية"، بدون الاتفاق على مصطلحات دقيقة وصريحة، وفي هذا السياق، اعتبر الأستاذ F.MODERNE " أن مفهوم المخاطر الكبرى هو مصطلح واسع يرتبط بعدة معايير، لكنها لا تستجيب إلى مبادئ التحليل القانوني الصارم".

ومع ذلك حاول الفقه طرح عدة تعريفات للخطر الكبير، حيث عرفه البعض بأنه : " احتمالية أو تواتر حادث كبير تضاعف بفعل خطورة وفداحة آثار الحادث"، كما عرفه عالم البراكين Haroun Tazief بأنه " كل تهديد مباشر على الإنسان وبيئته ومنشأته".

إن هذا التهديد الخطير، يجعل المجتمع عاجزا أمام الحجم الكبير للكارثة. ومن جهته، وضع المشرع الجزائري تعريفا للخطر الكبير واعتبره " كل تهديد محتمل على الإنسان وبيئته يمكن حدوثه بفعل مخاطر طبيعية استثنائية و/ أو بفعل نشاطات بشرية"¹.

ولكن على الرغم من هذه التعريفات لا يزال الغموض قائما، بسبب عدم وضع معيار أو عتبة محددة، تسمح لنا بوصف خطر ما بالكبير، وهذا يعود في اعتقادنا إلى أسباب موضوعية راجعة أساسا إلى مدى قدرة، واستعداد الحكومات والشعوب لمواجهة المخاطر المعرضين لها. بمعنى آخر يرتبط تحقق خطر ما وحجم تأثيره أحيانا باستعدادات المواجهة، ولعل خير مثال على ذلك هو أن وقوع كوارث طبيعية أو تكنولوجية كبرى في الدول المتطورة غالبا ما يكون لها آثار ضئيلة

¹ المادة 2 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة السابق، ج ر عدد 84 الصادرة في 29-12-2004 .

على الإنسان، على عكس الدول الفقيرة أو غير المستعدة لمواجهة هذا النوع من المخاطر، حيث تسبب لها الحوادث الطبيعية والتكنولوجية دمارا كبيرا¹.

ومع ذلك، حاول البعض وضع عناصر مشتركة للأخطار الكبرى، سواء كان مصدرها بشري أو طبيعي، أو كانت ناجمة عن توليفة بينهما: ويتعلق الأمر أولا؛ بحوادث ذات طابع كارثي - أهمية الآثار الضارة وان الضرر غير عادي في حد ذاته - بتأثيرات مالية خطيرة واعتداء على السلامة الجسدية للإنسان و/ أو البيئة على المدى القصير والمتوسط وحتى المدى الطويل. تشكل الطبيعة الظرفية والخارقة للعادة إحدى خصائص الخطر التكنولوجي الكبير، المعروف أيضا باتساع نطاق أضراره و/ أو عدد ضحاياه. وهو خطر ملموس في حينه، لكنه قد يعرف تأخرا في الظهور.

إن هذا الطابع الكارثي نجده في التعريف الذي اقترحه مثلا المجلس الوطني الفرنسي لمساعدة الضحايا، حيث اعتبر أن الكارثة هي " حادث فجائي، يحدث مباشرة اعتداءات خطيرة على الشخص أو على عدة ضحايا، وقد يكون مصدره طبيعي، أو بسبب تدخل بشري، أو توليفة بينهما، ونظرا لحجمه أو تأثيره، يقتضي الأمر وضع تدابير خاصة لصالح الضحايا"، أما الشركة السويسرية لإعادة التأمين فقدمت تعريفا للكارثة على انه الحادث الذي ينتج عنه مصرع 20 شخصا أو خسائر تصل إلى 3 مليون دولار أمريكي بالنسبة للبحري، 7 مليون دولار للطيران و8 مليون دولار للحريق، أما المشرع الفرنسي فقد ربط حالة الكارثة التكنولوجية بوقوعها في منشأة مصنفة حسب قانون البيئة أو في حالة الحوادث المرتبطة بنقل مواد خطرة أو المنشآت التي ذكرها قانون المناجم.

تكمن الخاصية الأولى للأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى في التراكم المعتبر لنكبات قليلة الحدوث، مهمة للبعض ومتوسطة أو ضعيفة للبعض الآخر، مرتبطة فيما بينها بانتمائها لنفس الحادث مناخي و/ أو جيولوجي أو صناعي ومحصورة في بعض المناطق الجغرافية إضافة إلى ذلك، تعود زيادة حجم المخاطر إلى أهمية التطور الاقتصادي، والتمركز السكاني في مناطق معرضة بشدة لأخطار طبيعية وتكنولوجية، مما يسبب الكوارث الطبيعية والتكنولوجية الأكثر خطورة.

وإذا كانت المخاطر الطبيعية، قد ظهرت مع ظهور الإنسان، فإن الخطر التكنولوجي عرف بروزه كمصطلح، وحتى ككارثة في نهاية السبعينات. حيث تزامن مع ظهور وعي بالمشاكل البيئية، واخذ الجانب الايكولوجي بعدا سياسيا، إذ سمح وقوع حوادث متعاقبة بخسائر غير مسبوقه، باكتساب الخطر التكنولوجي ثقلا لم نشهده من قبل، حتى أصبح موضوع دراسات وسياسات عمومية للوقاية².

ومن الحوادث التي كان لها تأثير كبير في تطوير أدوات قانونية وقائية، يمكن أن نذكر انفجار مصنع كيميائي لصناعة الألياف في المملكة المتحدة سنة 1974، بعد تسرب كبير لمادة cyclohexane القابلة للاشتعال، وكانت حصيلة الحادث 28 ضحية، و53 جريح، وألاف المنازل المحطمة. وفي 10 جويلية 1976، وقع انفجار في مصنع كيميائي كذلك في منطقة Seveso الإيطالية شكل سحباً حملت مادة الديوكسين السامة. مثل هذا الحادث البداية القانونية لمفهوم الخطر التكنولوجي الكبير، الذي عرّفه الأوروبيون بأنه " ذلك الحادث، مثل طرح مواد، والحريق، أو انفجار على نطاق واسع مرتبط بتطور نشاط صناعي غير متحكم فيه أدى إلى خطر جسيم، فوري

¹ زلزال هايتي في 2010 الذي كانت درجته بين 7 و 7.3 احدث 300.000 وفاة و300.000 جريح و 1.2 مليون دون مأوى. أما زلزال اليابان الذي وقع في 14 نوفمبر 2011 والذي كانت درجته 7 على سلم ريختر فلم يحدث ولا ضحية واحدة.

² La directive européenne 82/501/CEE du 24 juin 1982 dite « Seveso 1 ».

أو متأخر على الإنسان، داخل أو خارج المؤسسة، و/أو على البيئة ويدخل في الواقعة مادة واحدة أو عدة مواد خطرة¹. واغفل التعريف آنذاك المؤسسات النووية والمنجمية والعسكرية، المولدة هي كذلك لأخطار تكنولوجية كبرى.

أما الجزائر فقد شهدت انفجارا لأنبوب غاز في مارس 1998 في مركب الغاز المميع بسكيكدة خلف 7 وفيات و44 جريح وتهديم وتصدع العشرات من المنازل. ثم انفجار آخر في الوحدة رقم 40 لنفس المركب في 19 جانفي 2004، خلف 27 قتيل و72 جريح من عمال المركب.

ومن الخصائص الأخرى للأخطار الطبيعية والتكنولوجية أن أضرارها تكون جماعية عندما تشكل المصدر الوحيد للضرر وتتفاوت آثارها وفق عدة عوامل مثل: التلوث الكيميائي لمجرى المياه، التلوث النووي لمنطقة ما، أو بسبب وقوع زلزال عنيف.

تتجم المخاطر الجماعية عن تراكم لأخطار فردية ضعيفة أحيانا، لكن وبسبب عدد الأشخاص المعنيين، يأخذ الخطر بعدا أكبر: فمثلا في حالة إشكالية التلوث الجوي، الذي إذا تجاوز التلوث الحضري 5 % فإنه لا يكون له تأثير على المستوى الفردي، لكن الأمر يصبح خطيرا على مستوى سكان منطقة ما.

ولعل عدم القدرة على تحديد مفهوم محدد للخطر الكبير، يتضح جليا من خلال قائمة الظواهر والحوادث التي نص عليها التشريع، والتي لا تحمل أية خصوصية لأنها في الحقيقة تشكل تقريبا كل ما يمكن أن يتخيله الإنسان من حوادث يمكن أن تتجم عنها آثار مؤذية واعتبرها المشرع أخطارا كبرى تتكفل بها ترتيبات الوقاية منها²: كالزلازل و المخاطر الجيولوجية الفيضانات المخاطر المناخية (الرياح القوية، سقوط الأمطار الغزيرة، الجفاف، التصحر، الرياح الرملية العواصف الثلجية)، حرائق الغابات، المخاطر الصناعية والطاقوية، المخاطر الإشعاعية والنووية المخاطر المتصلة بصحة الإنسان، المخاطر المتصلة بصحة الحيوان والنبات، أشكال التلوث الجوي، أو الأرضي، أو البحري أو المائي، الكوارث المترتبة عن التجمعات البشرية الكبيرة (الملاعب، المحطات، الموانئ، المطارات، الشواطئ، والأماكن العمومية الأخرى)³.

يظهر التعقد الذي يطبع الظواهر الطبيعية والنشاطات التكنولوجية وكيفية معالجتها، عند الحديث عن الفاعلين المعنيين بتقييم المخاطر، حيث تُقدم السلطات العمومية على أنها الفاعل الرئيس في مجال البحث عن المخاطر والتعرف عليها، على اعتبار أن الوقاية منها تندرج ضمن مهام السلطة العمومية المكلفة بضمان أمن المواطنين .

ومن جانب آخر، أدى تأثير نشاطات الإنسان في تحقق المخاطر التي نسميها بالطبيعية وتفاقم آثارها بسبب التقائها مع الحوادث الصناعية إلى دمج الأفراد في الوقاية، وفي مسار تقييم المخاطر مقدما.

المطلب الثاني: دور السلطات العمومية في التعرف على المخاطر الكبرى

تعد الدولة السلطة الرئيسة المسؤولة عن التعرف على المخاطر وتحديد طبيعتها نظرا لامتلاكها لوسائل تقنية ومالية كبيرة، وكذلك لضرورة تسيير المخاطر بمقاربة شاملة على كامل إقليم البلد، كما أن الجماعات المحلية المكلفة بالضبط الإداري وتنفيذ القرارات الصادرة عن الدولة للحفاظ

1 بعد هذا الحادث تم تبني التعليمية الأوروبية Seveso I في 24 جوان 1982 من أجل تحديد الأخطار المرتبطة بالنشاطات الصناعية و حثت التعليمية الدول الأعضاء بوضع ترتيبات تسيير الوقاية من الأخطار.

2 فيما يخص الأخطار الإشعاعية والنووية ونظرا لخصوصيتها، فلم يوضح القانون 04-20 كيفية الوقاية منها، وأخضعت معالجتها لإطار قانوني خاص. وهي أخطار لا تدخل في مجال دراستنا كذلك.

3 انظر المادة 10 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة السابق.

على النظام العام¹، معنية كذلك باتخاذ التدابير الضرورية للوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية²، ويمكنها أن تلجأ في إطار لامركزية التعمير إلى إجراءات تقييم للمخاطر المعرض لها إقليمها.

عرف تأطير معرفة المخاطر في القانون الجزائري غموضا ونقص الدقة، لكن وبعد صدور قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة سنة 2004، شهد الموضوع تطورا محسوسا، حيث تميز القانون الجديد بمقاربة تسيير شاملة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية، تقع عملية إعدادها بالدرجة الأولى على عاتق الدولة. هذه الأخيرة و أمام الصعوبات التقنية لتقييم المخاطر قامت بفتح الباب أمام الشراكة الدولية في هذا المجال.

الفرع الأول: هيكلية معرفة المخاطر الكبرى وتقييمها

شهد قانون الأخطار الطبيعية والتكنولوجية تحولا هاما، حيث حاول المشرع المرور من تصور ما بعد الكارثة إلى بناء مؤسسة وقائية. فبعد انتقادات عديدة وجهت للسلطات العمومية بسبب وقوع كوارث بخسائر كبيرة، بادرت الحكومة بمشروع قانون يخص الوقاية من المخاطر الكبرى، أثمر بصدور قانون 20-04 سنة 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الذي حدد مهام الدولة في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى، خاصة فيما يتعلق بمهمة معرفة المخاطر.

لقد أولى المشرع أهمية كبيرة لمسألة التعرف على المخاطر الكبرى، حيث نص على ضرورة إنشاء المنظومة الوطنية للمواكبة، التي تنظم بموجبها وبحسب المقاييس الملائمة مراقبة دائمة لتطور المخاطر، وتثمين المعلومات المسجلة وتحليلها، وتقييمها من أجل الوصول إلى معرفة جيدة بالخطر، وتحسين عملية تقدير وقوعه وتشغيل منظومة الإنذار³.

حيث أخذ القانون 20-04 ولأول مرة، بمفهوم المخاطر الكبرى كمرجع وإطار لمعرفة وتقييم المخاطر من خلال الصلاحيات الممنوحة للمندوبية المكلفة على المستوى الوطني بتحديد مناطق الكوارث واتخاذ تدابير الوقاية⁴، كما أسندت لها مهمة وضع أنظمة إعلام واتصال⁵.
ترجع مهمة معرفة المخاطر في جزء منها إلى المندوبية كجهاز يساهم في ترقية المعرفة العلمية، والتقنية، وينسق عملية تسيير المخاطر⁶. وهو الذي يحدد آليات التسيير والمبادئ التي يستوجب على الوالي تطبيقها، باعتباره المكلف محليا بتنفيذ التدابير والمعايير المحددة في مجال الوقاية من المخاطر، وتطبيقها المحتمل على إقليم ولايته⁷.

لكن قبل تدخل القانون الجديد 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى، كانت مهمة معرفة المخاطر الكبرى في الجزائر مسندة إلى عدة مؤسسات يمكن أن نذكر أهمها: الديوان الوطني

1 جاء في المادة 88 من قانون البلدية رقم 10-11: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي: - تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، - السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، - السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف..."، ج ر عدد 37 المؤرخة في 03-07-2011.

2 جاء في المادة 89 من قانون البلدية: "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث...".

3 المادة 17 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة السابق.

4 جاء في المادة 68 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة السابق: " (...) تؤسس تحت سلطة رئيس الحكومة، مندوبية وطنية للأخطار الكبرى وتكلف بتقييم الأعمال التابعة للمنظمة الوطنية للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث وتنسيقها...الخ".

5 انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 11-194، المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وتسييرها، ج ر عدد 29 المؤرخة 22-05-2011.

6 المرجع نفسه.

7 المادة 3 من المرسوم التنفيذي 85-232 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، ج ر عدد 36 الصادرة في 28-08-1985.

للأرصاد الجوية ومركز البحث، وعلم الفلك والفيزياء الفلكية، والفيزياء الأرضية والمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل .

أولاً: الديوان الوطني للأرصاد الجوية

أنشأ الديوان الوطني للأرصاد الجوية سنة 1975 واعتبر آنذاك كهيئة للأمن¹. وهي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تحت وصاية الوزير المكلف بالنقل². أما مهام الديوان فتتمثل في إعداد تقرير يومي لتطور الطقس فوق التراب الوطني، وبث إنذارات الخطر لدى السكان والمستعملين قصد مجابهة الكوارث وتهديدات الطقس، كما يجرى الديوان الدراسات المناخية المساعدة في مجال الأرصاد الجوية، ومراقبة التغيرات المناخية³ وتأثيرها على النشاطات الاقتصادية والاجتماعية.

ومن أجل تحسين دوره في مراقبة التغيرات الجوية، أنشأ الديوان ما يسمى بخريطة اليقظة والتي تسمح بإعطاء معلومات عن وجود الرياح القوية وشدتها وكذا الأمطار والثلوج والرياح الرملية والعواصف للأربعة والعشرين الساعة القادمة وذلك كل ثلاثة ساعات، 24 ساعة/24 ساعة وبصفة مجانية، على موقع الديوان <http://www.meteo.dz>

ثانياً: مركز البحث وعلم الفلك والفيزياء الفلكية والفيزياء الأرضية

أنشأ هذا المركز بموجب المرسوم 85-16 المؤرخ في 02 فبراير 1985 وكلف بالقيام بالأبحاث والدراسات في علم الفلك والفيزياء ومتابعة الظواهر الجيوفيزيائية والفلكية الطبيعية باستمرار، وإعداد الخرائط الجيومغناطيسية. أما فيما يتعلق بالزلازل، فيتكفل المركز بتكثيف شبكة علم الزلازل وتوسيعها إلى جميع المناطق الحساسة في التراب الوطني، ويتولى استغلالها وصيانتها ويتكفل بتقييم مخاطرها كما يشارك في التقليل منها مع ضمان مراقبتها عبر التراب الوطني بصفة دائمة وينشئ الروابط اللازمة مع السلطات المختصة⁴ للقوائم والخرائط الزلزالية قصد تطوير رصد المعلومات الزلزالية، كما يحصي المركز المعطيات القديمة بما في ذلك المعطيات الموجودة في الخارج لتعميق تاريخ الزلزلة في الجزائر، وإثرائها وإنشاء بنك للمعطيات الزلزالية وأخيراً تحسين الإنذار الزلزالي⁵.

ثالثاً: المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل

أنشأ المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة زلازل في سنة 1985 وكلف بالقيام بالدراسات، والأبحاث المتعلقة بتخفيض خطر الزلازل في ميدان البناء، من خلال تطوير معايير البناء المضاد للزلازل مع استعمال التقنيات الملائمة لدراسة معمقة لتاريخ الزلازل الكبرى، وإقامة شبكات المحطات الخاصة، بتسجيل الهزات، والزلازل، واستغلالها ومراقبتها إضافة إلى تحليل النتائج⁶، كما يقوم المركز بالدراسات الخاصة بحساسية النسيج العمراني الموجود في مناطق الزلازل ووضع نموذج تقديري للخسائر وإنشاء بنك للمعلومات المحصل عليها⁷، علاوة على وضع المعطيات الضرورية تحت تصرف السلطات المختصة في مجال التهيئة والتعمير.

1 المادة 4 من الأمر رقم 75-25 الذي يتضمن إنشاء المكتب الوطني للأرصاد الجوية، عدد 36، الصادرة في 06-05-1975.
2 المادتان 2 و4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-258 الذي يتضمن تحويل الديوان الوطني للأرصاد الجوية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، عدد 63 الصادرة في 26-08-1998، المعدل والمتمم.
3 المرجع نفسه، المادة 5.
4 المادة 4 من المرسوم التنفيذي 06-56 الذي يتضمن تعديل القانون الأساسي لمركز البحث وعلم الفلك والفيزياء الفلكية والفيزياء الأرضية، ج ر عدد 6 المؤرخة في 05-02-2006.
5 المادة 12 من القرار الوزاري المشترك المتضمن التنظيم الداخلي لمركز البحث وعلم الفلك والفيزياء الفلكية والفيزياء الأرضية، ج ر عدد 70 الصادرة في 23-12-2012.
6 المادة 3 من المرسوم التنفيذي 85-71 المتضمن إنشاء المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل ن، ج ر عدد 16 الصادرة في 14-04-1985.
7 المادة 3 من المرسوم 86-212 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي 85-71 المتضمن إنشاء المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل ج ر عدد 84 الصادرة في 31-12-2003.

الفرع الثاني: تدخل التشريع والشراكة الدولية في عملية تقييم المخاطر الكبرى

عرفت الجزائر في العشرين سنة الأخيرة، العديد من الكوارث، كانت نتيجة زلازل أو فيضانات¹، شكلت منعرجا حاسما في ظهور وعي لدى السلطات العمومية في مجال المخاطر الطبيعية والتكنولوجية، نجم عنه شراكة دولية بغية تحقيق مشاريع والانضمام إلى اتفاق إقليمي في البحث المتعلق بالمخاطر الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، وإدماج عملية تقييم المخاطر في مسار إعداد وثائق التخطيط.

أولا: تأسيس معرفة المخاطر على مشاريع متفرقة ومجزئة

بعد وقوع فيضانات باب الواد سنة 2001، وجدت الجزائر نفسها غير مسلحة تماما لمواجهة هذا النوع من المخاطر، فسارعت منذ سنة 2002، إلى إبرام بعض الاتفاقيات والبرامج ومنها البرنامج المشترك بين الحكومة الجزائرية والبنك الدولي في إطار اتفاق تعاون من أجل "تقليص الهشاشة في مواجهة الكوارث الطبيعية في الوسط الحضري".

كان يهدف هذا المشروع إلى تعزيز قدرات الجزائر في مواجهة الكوارث الطبيعية وتسييرها مع إدراج تدابير وقائية على المدى الطويل، ولقد سمح هذا الاتفاق بتمويل دراسات وتكوين مختصين في مجال الحماية المدنية والأرصدة الجوية وتسيير الموارد المائية مع الحصول على التجهيزات الضرورية لعمليات البحث والإنقاذ والإجلاء الصحي.

ثانيا: انضمام الجزائر إلى اتفاق أوروبا والبحر الأبيض المتوسط حول المخاطر الكبرى

EUR-OPA

يمثل الاتفاق الأوروبي المتوسطي أرضية للتعاون في مجال المخاطر الكبرى بين الدول الأوروبية ودول جنوب البحر الأبيض المتوسط، أما مجال تخصصه فهو مرتبط بتسيير أخطار الكوارث، وبالخصوص التعرف على المخاطر، وتسيير الأزمات وتحليل ما بعد الكارثة. تمثلت الأهداف الأساسية للاتفاق في إعطاء ديناميكية للتعاون بين الدول الأعضاء لضمان وقاية وحماية فعالة في مواجهة المخاطر والتحضير الجيد للكوارث الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.

يتيح تبادل المعلومات والخبرات للاتفاق أن يكون إطارا للدراسة وتقديم الاقتراحات، ليس فقط للدول ولكن أيضا لأجهزة الأمم المتحدة المكلفة بالكوارث. أنشأ هذا الإطار سنة 1987 من طرف لجنة وزراء مجلس أوروبا، وفتح باب الانخراط للدول غير الأعضاء في مجلس أوروبا، وانضمت الجزائر إلى الاتفاق في 12 فيفري من سنة 1991.

ثالثا: معرفة المخاطر عند إعداد أدوات التخطيط

تعد العلاقة بين الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية وشغل الأراضي واضحة بداهة فوثائق التعمير التي تحدد أنماط شغل الأراضي تساهم في الوقاية من المخاطر وذلك عن طريق منع أو تنظيم شغل المناطق الخاضعة لخطر طبيعي أو تكنولوجي، كما يكمل شغل الأراضي هذا بمعايير بناء متنوعة حسب المخاطر المعرضة لها المنطقة المعنية.

ويعرف قانون التهيئة والتعمير في الجزائر تسييرا لا مركزيا، فالبلديات لها صلاحيات إعداد مخططات التي تشكل أدوات التهيئة والتعمير في إقليم البلديات وما بين البلديات. لكن يبقى أن اللامركزية هذه ليست مطلقة، بل مقيدة ببعض الاختصاصات الممنوحة للسلطات المركزية وغير الممركزة للدولة ومنها المشاريع ذات المصلحة الوطنية.

ومن جانب آخر تم رصد القواعد الأكثر دقة وتفصيلا حول معرفة المخاطر في القانون الجزائري، عند إعداد أدوات التخطيط الحضري، حيث تُعرف المخاطر وتحدد، لتسمح للبلديات

¹ خاصة ما وقع في باب الوادي وبومرداس، غرداية، عين تموشنت، سكيكدة... الخ.

بتقسيم إقليمها إلى مناطق قابلة للتعمير، وأخرى ممنوع البناء فيها، وأخيراً مناطق تخضع لشروط خاصة أثناء فتحها للتعمير.

المبحث الثاني: معرفة ممرضة للأخطار في قانون الوقاية من الأخطار الكبرى

شكل تقييم الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية في علاقتها مع حماية البيئة منعرجاً في التفكير القانوني، حيث لا يمكن حصر الوقاية من تلك المخاطر في حماية الأشخاص والممتلكات فقط، ولكن يجب معالجتها مع مراعاة المستلزمات البيئية، خاصة أنه يمكن أن تربط بين تدابير مواجهة المخاطر الطبيعية والتكنولوجية والإجراءات المتعلقة بحماية البيئة علاقة تكاملية أو حتى تنافرية، ولهذا السبب يعد إدماج تسيير المخاطر الكبرى في السياسة البيئية أمر لا يمكن الاستغناء عنه، خاصة أنه يضمن تطبيق مبدأ التنمية المستدامة.

تمنحنا معالجة المخاطر الطبيعية والتكنولوجية وربطها بحماية البيئة، فهما أفضل للمخاطر لأن مبدأ الوقاية يتطلب القيام بتقييمات، تراعى فيها المقترضات البيئية. بالإضافة إلى ذلك، يسمح إجراء التقييم البيئي بتحديد المخاطر الطبيعية والتكنولوجية، التي قد يتعرض لها إقليم سيكون حاضراً لمخططات أو مشاريع مستقبلية.

المطلب الأول: مبدأ الوقاية، أداة للمعرفة المدمجة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تعد فكرة الوقاية أساساً للقانون العام، باعتبار أن نشاط الضبط الإداري يهدف إلى الوقاية من كل اعتداء على النظام العام، وهو هدف معظم تدابير مكافحة المخاطر الطبيعية والتكنولوجية من أجل الحفاظ على حياة وممتلكات وبيئة السكان.

تُطرح في مجال تقييم المخاطر مسألتين؛ الأولى متعلقة بمعرفة ما إذا كان مبدأ الوقاية يلزم الإدارة كما هو الشأن بالنسبة لمبدأ الحيطة، بإجراء تقييم لتحديد المخاطر، أما الثانية فتتمثل في معرفة ما يقدمه مبدأ الوقاية في فهم المخاطر الطبيعية والتكنولوجية، وعموماً تقييم العلاقة بين الوقاية من تلك المخاطر الكبرى وحماية البيئة.

لقد ادمج مبدأ الوقاية أولاً في قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وبالخصوص في المادتين الثانية والثالثة منه¹، ثم في قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، وهي مواد تشكل ركيزة الإجراءات المطبقة في مجال الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية.

جاء في نص المادة الثالثة من قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، على أن " يندرج ضمن الوقاية من الأخطار الكبرى، تحديد الإجراءات والقواعد الرامية إلى الحد من قابلية الإنسان والممتلكات للإصابة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية وتنفيذ ذلك"، أما الصياغة الأخرى فقد جاءت بها الفقرة الثالثة من المادة الثانية من قانون حماية البيئة، إذ نصت على " ... الوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار الملحقة بالبيئة، وذلك بضمان الحفاظ على مكوناتها...". كما جاء في المادة 5 من القانون 03-10 المتعلق بالبيئة: " تتشكل أدوات تسيير البيئة من: - هيئة للإعلام البيئي - تحديد المقاييس البيئية، - تخطيط الأنشطة البيئية التي تقوم بها الدولة - نظام لتقييم الآثار التنموية البيئية لمشاريع...".

¹ جاء في المادة 2 من قانون حماية البيئة: " تهدف حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، على الخصوص إلى ما يأتي: (...) - الوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار الملحقة بالبيئة، وذلك بضمان الحفاظ على مكوناتها، - إصلاح الأوساط المتضررة (...)". أما المادة 3 من نفس القانون فقد جاء فيها: « يتأسس هذا القانون على المبادئ العامة الآتية: (...) - مبدأ النشاط الوقائي عند المصدر، ويكون ذلك باستعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة. و يلزم كل شخص، يمكن أن يلحق نشاطه ضرراً كبيراً بالبيئة، مراعاة مصالح الغير قبل التصرف (...)»

إذا وللحفاظ على البيئة ومعرفة مدى إمكانية حدوث اعتداء عليها واتخاذ قرار بشأنها، يجب اللجوء إلى إجراء تقييم بيئي كأحد الأدوات القانونية لتسيير البيئة وشرط من الشروط الأساسية لحمايتها، كما تُلزم به السلطات العمومية والأشخاص المعنوية الخاصة على حد سواء عند الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية ومن ثم حماية البيئة والمحافظة عليها.

المطلب الثاني: المخطط العام للوقاية من الخطر الكبير

تحدد سياسة الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية، بواسطة مخططات الوقاية منها والمتمثلة في وثائق توجيهية تحدد الأهداف العامة انطلاقاً من حصيلة، مع تحديد برنامج وخطة عمل تتمثل أساساً في القواعد والإجراءات الرامية إلى التقليل من حدة القابلية للإصابة إزاء الخطر المعني والوقاية من الآثار المترتبة عنه. تظهر المخططات في وثائق تعدها السلطة المختصة تحدد فيها عمل السلطات العمومية، وكل المعنيين في مجال معرفة المخاطر. وهي معرفة تتطلب مراعاة عدة نقاط: المراقبة وترقب وقوع الظواهر، والإعلام، والتربية حول المخاطر، واسترجاع التجارب الماضية¹.

كما أن مخطط الوقاية من المخاطر هو الركيزة الأساسية والأداة الشاملة في مجال الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية الكبرى في الجزائر، ويوجد عنصر الشمولية مصدره في كونه يطبق على جميع المخاطر الكبرى²؛ كالفيضانات والزلازل وحرائق الغابات... الخ. فالمخطط يضم ما يسمى بالمنظومة الوطنية للمواكبة التي تنظم بموجبها مراقبة تطور المخاطر، وتُثمن وتحلل وتقيم المعلومات المتعلقة بها للوصول إلى معرفة جيدة بالخطر لتحسين عملية تقدير وقوعه³.

يسمح المخطط ليس فقط بتعريف المناطق المعرضة لظاهرة طبيعية أو تكنولوجية، بل كذلك بتقييم المخاطر حسب الرهانات⁴ المرتبطة بشغل الإقليم، الأمر الذي يشكل طابعاً تجديدياً.

المطلب الثالث: التقييم البيئي أداة لمعرفة جماعية للأخطار الطبيعية والتكنولوجية

يشكل التقييم البيئي أداة مهمة لتسيير البيئة⁵ وتطبيق مبدأ الوقاية، حيث يسمح بتحليل الآثار المهمة لمخططات البرامج، والمشاريع على البيئة مع تحديد التدابير التي تسمح بالوقوف في وجه الآثار الضارة، كما يتعلق الأمر بإجراء لا يستهدف مباشرة الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية، لكنه يسمح في مرحلة تحديد آثار المشاريع على البيئة من معرفة المخاطر التي قد تنجر عن انجاز مخططات البرامج أو النشاطات. ولهذا السبب يعد التقييم البيئي أداة أساسية في معرفة المخاطر الكبرى.

يقسم التقييم البيئي إلى صنفين: الأول يتمثل في تقييم المخططات، والبرامج التي تقوم بها السلطات العمومية، والثاني متعلق بدراسات التأثير ودراسات الأخطار، وهي دراسات تنجز قبل البدء في بناء المنشآت، ويقع واجب إعدادها على عاتق مستغلي المنشآت المصنفة، سواء كانوا أشخاصاً عموميين أو خواص.

الفرع الأول: التقييم البيئي للمخططات والبرامج

¹ المادة 17 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.
² جاء المادة 16 من القانون 20-04: " يحدث مخطط عام للوقاية من الخطر الكبير، فيما يخص كل خطر كبير، منصوص عليه بموجب المادة 10 من هذا القانون (...). "
³ المادة 17 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في إطار التنمية المستدامة.
⁴ المقصود هنا بالرهنات: الأشخاص وممتلكاتهم وبيئتهم.
⁵ جاء في المادة 05 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة: " تشكل أدوات تسيير البيئة من: (...) - نظام لتقييم الآثار البيئية لمشاريع التنمية (...). "

تكمن أهمية التقييم البيئي للمخططات والبرامج كأداة تسيير في مجال الوقاية من المخاطر الكبرى، في كون تلك المخططات مرتبطة بقرارات تهيئة الإقليم وتعيين المشاريع الكبرى على الأرض، والتي من شأنها أن تشكل عوامل تفاقم أو مولد للأخطار. فالتقييم يساهم من جهة في تحديد الظواهر الطبيعية في المنطقة المعنية، ومن جهة أخرى في إبراز الرهانات الجديدة التي يمكن أن تنتج عن عمليات مرتبطة بالمشاريع. أما بالنسبة للأخطار التكنولوجية التي تترجم بواسطة تخطيط المخاطر الصناعية، فإن تقييمها يفرض على المستغل الصناعي اقتراح مخططات عمل للتقليل من المخاطر عند المصدر، بالبحث ووصف التدابير التي يمكن أن تقلل من احتمالية وخطورة الحوادث، حتى يمكن الوصول إلى الحد من الآثار السلبية للصناعة على البيئة ويساهم بذلك في السياسة البيئية التي تتبناها الدولة التي تنتمي إليها المؤسسة.

وفي هذا السياق، تُعد الوزارة المكلفة بالبيئة مخططاً وطنياً للنشاط البيئي والتنمية المستدامة، تستهدف منه تحديد مجمل الأنشطة التي تعتزم الدولة القيام بها في مجال البيئة، كما تضمن الدولة مراقبة مختلف مكونات البيئة من خلال ضبط القيم القصوى، ومستوى الإنذار وأهداف النوعية! إذ يتعلق الأمر بتقييم يتدخل في بداية مسار التخطيط، قبل المصادقة على المخططات والبرامج الخاضعة لهذا الإجراء، الهدف منه إدماج القيم البيئية في المخططات والبرامج الخاضعة للتقييم، أما إجراءات التطبيق فيحددها التنظيم الصادر عن الوزارة المكلفة بالبيئة.

الفرع الثاني: التزام مستعملي الأرض بالتقييم البيئي

يمكن لنمط استعمال الأرض أن يسبب حدوث ظاهرة طبيعية كالفيضانات مثلاً من خلال تغيير مسار الأودية، وقطع الأشجار، أو أن يزيد من تفاقم الآثار إلى حد إفراز أخطاراً صناعية. ويعد تدخل دراسة تأثير المشاريع، والمنشآت على البيئة، بتحليل مفصل ومععمق في موقع محدد مساهمة في معرفة المخاطر ومكتملاً للالتزام بمعرفتها المسند بشكل أساسي للإدارة.

يعد صاحب المشروع هو المسؤول عن الدراسات، سواء كان شخصاً عاماً أو طبيعياً. وتتمثل هذه التقييمات البيئية في دراسات التأثير ودراسات الخطر عندما يتعلق الأمر بالمنشآت المصنفة. تعتبر دراسة التأثير إجراء ضروري لتحضير ملف طلب الترخيص لبناء، واستغلال مشروع منشأة صناعية، أو أشغال أو تهيئة عمومية أو خاصة، والتي يمكن أن تحدث بسبب طبيعتها أو حجمها، وموقعها، أثاراً سلبية على البيئة أو على صحة الإنسان، كما تهدف الدراسة إلى تقديم معلومات حول المشروع إلى السلطة الإدارية، حتى يكون لهذه الأخيرة تقييم حقيقي، وصحيح حول أثار المشروع أو الأشغال المتعلقة به على البيئة، وكذا التدابير التي أعدها المستغل من أجل القضاء عليها أو الحد منها أو تعديلها.

وفي الأخير تشكل دراسة التأثير الأداة الأساسية لمبدأ إدماج البيئة في السياسات العمومية الأخرى، وتطبيق أساسي وأولي لمبدأ الوقاية الذي يعتبر حجر الزاوية في مجال حماية البيئة. وللتذكير يتم إعداد هذه الدراسة في القانون الجزائي من طرف مكاتب دراسات خاصة أو عامة أو مخابر بحث معتمدة من طرف الوزارة المكلفة بالبيئة.

يتطلب التعرف على المخاطر لضمان حماية فعالة للسكان إنجاز دراسة الأخطار، التي تعتبر إلزامية لكل المؤسسات المصنفة الخاضعة للترخيص²، كما تسمح بتحليل المخاطر والعواقب على مستوى المؤسسة المصنفة. ويأخذ هذا التقييم في الحسبان العوامل الداخلية والخارجية التي تتعرض لها المنطقة، لكي تحدد الأحداث الطارئة الممكن حدوثها بصفة مستوفية مع منحها ترقباً يعبر عن درجة خطورتها، واحتمالات وقوعها وآثارها على السكان (بما فيهم العمال داخل المؤسسة)

¹ المادة 10 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة السابق.

² المادة 5 من المرسوم التنفيذي 198-06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم، ج ر عدد 37، المؤرخة 2006-06-04.

والبيئة، بحيث يمكن تصنيفها وتحديد منهج تقييم المخاطر المتبع لإعداد دراسة الخطر. وفي هذا الإطار، يعتبر مستغل المنشأة المصنفة فاعل حقيقي في تحديد طبيعة المخاطر ووضع وسائل التحكم فيها وتقليلها، كما تعد دراسة المخاطر الأداة الملائمة لتحقيق هذه الأهداف.

المحاضرة الثانية

دور إعلام الجمهور في الوقاية من المخاطر الكبرى

وضعت منظمة الأمم المتحدة في أواخر التسعينات من القرن الماضي سلسلة من الاستراتيجيات والإعلانات استهدفت وضع آليات، وتوجيهات للتقليل من آثار الكوارث، عن طريق مقاربة وقائية تُدمج السكان لاسيما في البلدان الفقيرة. وانطلاقا من إستراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمنا التي تم تحديد معالمها في إطار العشرية الدولية للوقاية من الأخطار الطبيعية وانعقاد الندوة العالمية للوقاية من الكوارث في جانفي 2005 التي ركزت على ضرورة إنتاج المعلومات، ونشرها في مجال الأخطار الطبيعية.

تبنت منظمة الأمم المتحدة قرارين: تصريح هيوغو (Hyōgo) وخطة عمل هيوغو 2005-2015 من أجل أمم وجماعات في مواجهة الكوارث". ذكّر إطار هيوغو " إن الكوارث في جزء كبير منها يمكن اتقائها، إذا ما تم إعلام السكان جيدا واكتسبوا ثقافة الوقاية، لكن الوصول إليها يتطلب جمع المعلومات ونشر المعارف والمعلومات الملائمة عن بالمخاطر وعوامل الهشاشة والقدرات المتاحة"¹.

مما لا شك فيه أن إعلام الأشخاص حول المخاطر الكبرى المعرضين لها يساهم مباشرة في الوقاية منها، وفي التقليل من آثار الكوارث الناجمة عنها، لأن مستوى الوعي بالأخطار هو عامل يؤثر - سلبا أو إيجابا - على درجة القابلية للإصابة. ويمكن القول أن السكان يكونون أكثر هشاشة في مواجهة الحوادث عندما يكونون غير واعين بالأخطار التي تتهددهم، حيث أن تصرفات وردود أفعال الجمهور عند وقوع حوادث له تأثير كبير على هشاشة الأقاليم المعرضة لأخطار طبيعية وتكنولوجية كبرى ويمكن أن يؤدي إلى تفاقم الخسائر البشرية والمادية المحتملة، ولعل أحسن مثال على ذلك موجة تسونامي، التي يسبقها غالبا انخفاض منسوب المياه أثناء الجزر دقائق قبل وصول الفيضانات العارمة.

وقد جعل المشرع من إعلام الجمهور احد ركائز الوقاية من الأخطار الكبرى، حيث نص القانون 04-20 المتضمن قانون الوقاية من الأخطار الكبرى على إنشاء منظومة وطنية، تسمح بإعلام المواطنين حول احتمال حدوث غرر ما أو خطر كبير أو على وشك الوقوع. ويشمل " حق الاطلاع على المعلومات المتعلقة بمعرفة الأخطار والقابلية للإصابة والعلم بترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى في مكان الإقامة أو النشاط وبترتيبات التكفل بالكوارث"².

غير أن السؤال الأولي الذي يطرح في هذا المجال هو: ما معنى " الجمهور " في حد ذاته باعتباره طرف توجه إليه المعلومة، بعدما كانت المفاهيم السائدة في القانون الإداري التقليدي تعتبر الأفراد المتعاملين مع الإدارة صاحبة امتيازات السلطة العامة كمرتفقين تقتزن بهم دلالة السلبية

¹ المادة 18 من إطار عمل هيوغو.

² المادة 17 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة السابق.

والعجز: إذ يتفرون على إمكانية اللجوء إلى القضاء، كسبيل وحيد للتعبير عن معارضتهم وعدم موافقتهم على عمل الإدارة، خضوعا لآليات الرقابة البعدية.

المبحث الأول: حق الأشخاص في الوصول إلى المعلومة والقيود الواردة عليه

أصبح الحق في الإعلام المجال البيئي من حيث المبدأ معترف به لكل شخص على المستوى الدولي والوطني، نتيجة الاعتراف بالحق في بيئة سليمة تعد حمايتها حقا وواجبا، كما أصبحت وقاية الأفراد والجماعات من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية المعرضين لها تعتمد على الحق في الإعلام، الذي ينقسم بدوره إلى الحق في الوصول إلى المعلومة والحق في إعلام الأفراد، كما يتطلب تفعيله وضع أدوات تسمح للأشخاص المعنيين بالاستفادة منه، لكن في المقابل وضعت بعض القيود على الحق في الإعلام البيئي وهو ما اثر على حق الإعلام في مجال المخاطر الكبرى.

المطلب الأول: حق الأشخاص في الوصول إلى المعلومة البيئية عموما والمخاطر الكبرى خصوصا

أدرج التعديل الدستوري لسنة 2016 ولأول مرة في تاريخ الدساتير الجزائرية حق المواطن في الإعلام، حيث نصت المادة 51 منه على أن: "الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن، لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني، يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق"¹، أما المادة 55 من دستور 2022 فقد كرست هذا الاتجاه، حيث جاء فيها: "يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات والحصول عليها و تداولها..."

ومن جهته اقر التشريع الجزائري صراحة الحق في الإعلام حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، وقد جاء هذا الحق في نصين مختلفين، الأول هو قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة الكبرى² حيث جاء في المادة 11 منه: "تضمن الدولة للمواطنين اطلاعا عادلا ودائما على كل المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى. ويشمل حق الاطلاع على المعلومات ما يأتي: - معرفة الأخطار والقابلية للإصابة الموجودة في مكان الإقامة والنشاط - العلم بترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى المطبقة في مكان الإقامة أو النشاط - العلم بترتيبات التكفل بالكوارث (...)"

أما النص الثاني فهو قانون حماية البيئة³، حيث جاء في المادة السابعة منه: "لكل شخص طبيعي أو معنوي يطلب من الهيئات المعنية معلومات متعلقة بحالة البيئة، الحق في الحصول عليها (...)" وهو نص يساهم بفضل المعلومات - ولو بطريقة غير مباشرة - عن حالة البيئة في إعلام الأشخاص بالأخطار الكبرى المعرضين لها .

كما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة الحادية عشر المذكورة أعلاه "...تحدد كيفية إعداد هذه المعلومات وتوزيعها والاطلاع عليها عن طريق التنظيم"، في حين جاء في المادة 12 من قانون الوقاية من الأخطار الكبرى: "تحدد عن طريق التنظيم كيفية تنظيم وترقية كل حملة نشاط إعلامي عن الأخطار الكبرى والوقاية منها وتسيير الكوارث التي قد تنجر عنها، سواء من أجل تحسين الإعلام العام للمواطنين أو للتمكين من إعلام خاص في مناطق تنطوي على أخطار خاصة، أو في أماكن العمل أو في الأماكن العمومية، بصفة عامة."

¹ المادة 51 من الدستور المعدل بموجب قانون 01-16 التضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادرة بتاريخ 07-03-2016.

² القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

³ القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43، الصادرة في 20-07-2003.

لكن وعلى الرغم من ضرورة صدور نصوص تنظيمية لتفعيل الحق في الإعلام الوقائي وتبيان كيفية تطبيق التشريع الخاص بحق الوصول إلى المعلومة في قانوني البيئة وقانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، فإن تلك النصوص لم تصدر إلى غاية اليوم، وظل الحق في الإعلام عن الأخطار مشلولاً، وبقي الإطار التنظيمي الوحيد هو المرسوم رقم 88-131 الصادر سنة 1988 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن الذي يعد أول اعتراف فعلي في الجزائر بحق الاطلاع على المعلومات.

يعد المرسوم 88-131 إطاراً عاماً يمكن أن يمارس في ظلّه حق الحصول على المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى، على الرغم من أن النص جاء موجزاً ومقتضياً وحاملاً العديد من النقائص بالمقارنة مع ما جاء في قانون الوقاية من الأخطار الكبرى، سواء من جهة الأشخاص المستفيدين من المعلومة أو الموجهة إليهم.

المطلب الثاني: الأشخاص المعنيين بالمعلومة

إن الطريقة التي تم بها تأطير الحق في الحصول على المعلومات في القانون الجزائري جعلت هذا الحق يعاني من نقائص عديدة، شملت على السواء المستفيدين من المعلومات والسلطات المكلفة بإعطائها.

الفرع الأول: التقييدات على المستفيدين من المعلومة

من الطبيعي أن يُمكن القانون كل شخص طبيعي أو معنوي من الحصول على المعلومات عن حالة البيئة والتنظيمات، والتدابير، والإجراءات لحمايتها وتنظيمها باعتبارها مسألة تهم الجميع بدون استثناء، وهذا ما كرسته المادة السابعة من قانون البيئة¹. لكن عندما يتعلق الأمر بإعلام الأشخاص حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية التي قد يتعرضون لها في منطقة ما من الإقليم، فإن الأمر يتغير حيث أدرج المشرع الجزائري معيار المواطنة²، ضمن الشروط التي يجب أن تتحقق في المستفيد من المعلومات عن الأخطار الكبرى. وهو شرط أكدّه قانون الوقاية من الأخطار الكبرى³ سنة بعد صدور قانون حماية البيئة في 2003.

لقد منح قانون حماية البيئة في المادة التاسعة منه، حق الحصول على المعلومات المتعلقة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية للمواطنين المعرضين لها فقط، ونفس الأمر جاء به المادتين 11 و12 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى⁴، كما استعمل المرسوم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن نفس العبارة⁵. وبمعنى آخر منح القانون الجزائري حق

1 جاء في المادة 3 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة: "يتأسس هذا القانون على المبادئ العامة التالية (...) - مبدأ الإعلام والمشاركة الذي يكون بمقتضاه، لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة، والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة"، كما جاء في المادة 7 من نفس القانون: "لكل شخص طبيعي أو معنوي يطلب من الهيئات المعنية معلومات متعلقة بحالة البيئة، الحق في الحصول عليها..."

2 حيث جاء في المادة 9 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة: "دون الإخلال بالأحكام التشريعية في هذا المجال، للمواطنين الحق في الحصول على المعلومات عن الأخطار التي يتعرضون لها في بعض مناطق الإقليم، وكذا تدابير الحماية التي تخصهم. يطبق هذا الحق على الأخطار التكنولوجية والطبيعية المتوقع..."

3 التأكيد هذا ينزع عن المشرع فرضية السهو أو عدم الانتباه أو الخلط غير المقصود بين المفاهيم.

4 جاء في المادة 11 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى: "تضمن الدولة للمواطنين اطلاعاً عادلاً ودائماً على كل المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى (...)"، أما المادة 12 فقد نصت على ما يلي: "تحدد عن طريق التنظيم كليات تنظيم و ترقية ودعم كل حملة أو نشاط إعلامي من الأخطار الكبرى والوقاية منها وتسيير الكوارث التي قد تنجر عنها، سواء من أجل تحسين الإعلام العام للمواطنين (...)"

5 جاء على سبيل المثال في المادة 8 من المرسوم 88-131: "يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل و تطور أي سند مناسب للنشر والإعلام".

الحصول على المعلومات حول الأخطار الكبرى وغيرها للأشخاص الحاملين للجنسية الجزائرية فقط. وبمفهوم المخالفة، لا يمكن للأجانب المتواجدين بالجزائر من اجل السياحة أو الأعمال أو حتى الإقامة الحصول على معلومات حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية التي يمكن أن يتعرضوا لها في أبدانهم وأموالهم، مع العلم انه لا توجد نصوص أخرى توضح كيفية التعامل مع الأجنبي حتى يمكنه الحصول على المعلومات، على عكس الكثير من الدول التي تمنح حق الحصول على المعلومة للأجانب في تشريعاتها الداخلية¹، والبعض الآخر يأخذ بمبدأ المعاملة بالمثل كتركيا.

إن هذا التمييز بين الحالتين بالإضافة إلا انه لا يجد ما يبرره، فإنه لا ينسجم تماما بل يتناقض مع احد الأهداف السامية والجوهرية لقانون حماية البيئة وقانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث ألا وهو حماية الأشخاص وممتلكاتهم وبيئتهم من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

الفرع الثاني: الجهات الموجهة إليهم طلبات الإعلام

لم يحدد قانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى ولا قانون حماية البيئة بدقة الجهات التي يمكن لل"مواطنين" أن يقدموا لها طلب للحصول على المعلومات حول الأخطار الكبرى واكتفى المشرع في النص الأول باستعمال عبارة "المنظومة" وفي النص الثاني عبارة "الهيئات المعنية"، وفي ظل هذه التسميات العامة والمبهمة، أحال المشرع على التنظيم مهمة تبيين الجهات المعنية بإعطاء المعلومات، وهي مهمة لم تنجز لحد اليوم.

إن غياب نصوص تنظيمية في مجال حق الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى يجبرنا على العودة إلى المرسوم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، إذ جاء في المادة الثامنة منه " يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها. وينبغي في هذا الإطار، أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام". ولقد جاء مصطلح الإدارة هنا عاما، ليعبر عن كل سلطة عمومية دون استثناء، مما معناه أن مؤسسات القطاع الخاص ليست معنية بتطبيق هذه النصوص، مع أن نشاطات الأشخاص المعنوية الخاصة يمكن أن يكون لها تأثير مباشر على حدوث أخطار طبيعية أو تكنولوجية كبرى كحالة المؤسسات الصناعية مثلا.

المطلب الثالث: حدود الحق في الوصول إلى المعلومة المتعلقة بحماية السكان من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

عرف الإطار القانوني لحق الوصول إلى المعلومة قيودا تدخلت بغرض حماية مصالح أخرى لاسيما أسرار الدولة، والسر التجاري والصناعي، وعقبات أخرى يمكن أن يشكل تنوعها ونطاقها خطرا على الاستعمال الفعال لهذا الحق، خاصة في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

الفرع الأول: عوائق في وجه الحصول على المعلومات المتعلقة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية

لم يحدد قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الوثائق التي يمكن أن تكون محل طلب، ولا نوعيتها واكتفى بالتنصيص على أن الدولة تضمن للمواطنين اطلاعا عادلا ودائما على كل المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى، أما مضمونها فيتعلق بتدابير الوقاية التي تبنتها الدولة ومدى قابلية مكان الإقامة والنشاط للإصابة وأخيرا كيفية التكفل بكوارث المنطقة² وهو نفس المنحى الذي أخذه المرسوم المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، حيث جاء في المادة العاشرة منه، انه يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية.

وفي هذه النقطة بالضبط، يبرز الفرق بين حق الوصول إلى المعلومة الإدارية والحق في الإعلام البيئي، حيث يخضعان لمنطقتين مختلفتين، غير أنهما متكاملتين. إذ يهدف الأول إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن والتسيير الشفاف، من خلال تنظيم الإدارة لمصالحها بطريقة تسمح

¹ التنظيم الفرنسي المتعلق بمبادئ و كفاءات تطبيق القانون المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية الفرنسية رقم 25356 الصادرة في 24-01-2004.

² المادة 11 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة السابق.

بالولوج الفعال والسهل إلى المعلومة، و كذا نشر الوثائق العمومية ونقل المعلومة التي بحوزتها تبعا للطلب الموجه إليها.

أما الثاني والمتعلق بتفعيل الحق في الإعلام البيئي وبالخصوص الأخطار الكبرى، فإنه يقتضي إنتاج المعلومة، ليساهم في تحسين عملية التعرف على الأخطار، ليس فقط لتتمكن الإدارة من اتخاذ تدابير الحماية، لكن كذلك من أجل الاستجابة لحق الجمهور في الاطلاع على المعلومات المرتبطة بالأخطار الكبرى.

الفرع الثاني: أسرار الدولة والسر التجاري والصناعي: قيود على حق الحصول على المعلومة

يسمح الإعلام حول الأخطار التكنولوجية لأصحاب القرار، بتحقيق - حسب الظروف - توازن ضروري بين مقتضيات امن الأشخاص، وحماية المصالح التجارية والصناعية في مجتمعاتنا الحديثة. وفي هذا الإطار، يسمح قانون حماية البيئة للدولة من خلال خاصة دراستي التأثير والأخطار، بجمع عديد مهم من المعطيات المفيدة في الرقابة على نشاطات المنشآت الصناعية. غير أن توفير هذه المعطيات، تواجهه إرادة المستغل الصناعي في عدم إفشاء بعض أسرار نشاطه، بغية الحفاظ على مركزه التنافسي، أو من أجل احترام شروط السرية المنصوص عليها في العقد الذي أبرمه مع مموله مثلا ، لتمتد إلى المعلومات التي تؤثر سلبا على تنافسية الغير أو تسبب لهم خسارة مالية.

لكن ما هو السر الصناعي أو التجاري؟ في الواقع لم تتصدى النصوص القانونية لتعريف السر الصناعي، لكن الفقه حاول أن يضع معايير تسمح بتحديد طبيعة هذا المفهوم. وحسب الأستاذ Michel Deschenes، يمكن أن توصف معلومة ما بأنها سر صناعي، عندما تتضمن الخصائص التالية:

- مصدرها نشاطات البحث وتطور المؤسسة
- ذات طبيعة تقنية وضرورية لوضع المنتج في السوق التجارية، والحصول على نتيجة صناعية فعلية

- تعالج دائما بصفتها السرية من طرف المؤسسة
- يمكن أن يسبب إفشاء السر أضرارا اقتصادية للمؤسسة.

إذا يُمنع على الجمهور الاطلاع على الوثائق، والمعلومات التي يحميها السر المهني¹، بدافع اقتصادي محض لكي تسود العمليات التجارية والاقتصادية منافسة نزيهة². ويسري المنع على الوثائق التي تتضمن الوضعية المالية والتجارية للمستغل. مما يشكل نقصا آخر، يؤثر سلبا على الإعلام البيئي، لان معرفة الوضعية المالية للمستغل تسمح بتقدير إمكاناته في اتقاء الأخطار أو ضمان إعادة الحال إلى ما كان عليه في حالة تحققها.

ومن جانب آخر، طرح في نصوص قانونية متفرقة استثناء آخر تمثل فيما سُمي بأسرار الدولة فالعديد من الدول لا تسمح بالاطلاع على الوثائق والمعلومات، حتى لا يكون الحق في الحصول على المعلومة، سببا في إلحاق أضرار بالعلاقات الدولية، والدفاع الوطني، والأمن العمومي. وهذا القيد يمتد إلى المصالح الاقتصادية للبلد.

وفي الأخير، فإن منع الإدارة للمواطن من الاطلاع على الوثائق، يجب أن يرفق بمقرر يبين أسباب ذلك المنع³، لكن لا المرسوم التنفيذي 88-131 ولا قانون البيئة ولا قانون الوقاية من

¹ جاء في المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131: " يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني (...)."

² أشار القانون رقم 04-02، المؤرخ في 23-06-2004، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، لقواعد الممارسات التجارية غير النزيهة، مبرزاً أهم صورها من خلال المواد: 26، 27، 28 منه.

³ الفقرة الأخيرة من المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131، الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

الأخطار الكبرى حدد تلك الأسباب، عكس مشروع قانون البيئة، الذي فسح المجال واسعا أمام الإدارة لتقدير سبب المنع. لكن سلطة التقدير هذه تحمل مخاطرة كبيرة في مجال الإعلام حول الأخطار الكبرى خاصة انه لا توجد أية ترتيبات تنظيمية توضح كيفية إعطاء المعلومات المطلوبة كما لا توجد عقوبات ردعية في حالة رفض منح تلك المعلومات. وتبقى الفائدة الوحيدة للتسبب في هذه الحالة هي السماح للمواطن باللجوء إلى القضاء للمطالبة بإلغاء القرار الإداري الراض لطلب الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية.

المبحث الثاني: كفاءات الإعلام في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تتميز كفاءات الاطلاع على المعلومات المرتبطة بالأخطار الكبرى بطابعها غير المباشر أحيانا، وتلعب الدولة الدور الرئيسي في تفعيل الالتزام بالإعلام، ومع ذلك فان تأثير الأنشطة البشرية على تحقق أخطار وحجمها وحياسة الأفراد للمعلومات، قد أدى إلى نشأة التزامات جديدة بالإعلام على عاتق الأفراد.

المطلب الأول: التزام الإدارة بإعلام الجمهور بالمخاطر الكبرى

أنشأ المشرع الجزائري هيآت مهمتها الرئيسية الإعلام والاتصال في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، محاولة منه لإخراج الإعلام حول الأخطار الكبرى من سجل النشاطات الظرفية والهامشية، وإدراجه في سجل التدابير المستمرة والمدعمة. كما وضع التشريع مجموعة من الالتزامات بالإعلام على عاتق السلطة العمومية، تستهدف حماية السكان بوسائل مباشرة من الأخطار أو عن طريق قانون التهيئة والتعمير وقانون البيئة، ونشر الأعمال الإدارية لكي يسمح للأفراد بالحصول على المعلومات عن الأخطار المعرض لها إقليمهم ولو بسبل غير مباشرة.

الفرع الأول: الهيآت المكلفة بالإعلام حول الأخطار الطبيعية و التكنولوجية الكبرى

أنشأ المشرع لجنة الاتصال المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى والمندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى، في إطار المقاربة الجديدة في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى. حيث صدر في جوان 2007، المرسوم التنفيذي 04-181 الذي تضمن إنشاء لجنة الاتصال المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى¹، وكلفت هذه الأخيرة بوضع الإستراتيجية الوطنية للاتصال في مجال الأخطار الكبرى، من خلال تحديد دعائم وسائل الاتصال التي تتلاءم مع الأوضاع المترتبة عن الأخطار وضبط كفاءات المعالجة الإعلامية للأحداث الخطيرة مع ضبط نماذج برامج إعلامية تتلاءم مع الأوضاع وتحديد الاستراتيجيات التربوية والموضوعية وقنوات الاتصال الواجب إتباعها إضافة إلى توعية المسؤولين ومنشطي قنوات الاتصال من أجل فعالية تدخلاتهم وشفافيتها، وانسجامها. تتكفل كذلك اللجنة بإعداد برامج إعلامية وتحسيسية لفئات معينة من الجمهور، كما تعود إليها مهمة تصميم جهاز إنذار بوسائل اتصال ونشر أو تكليف بنشر مطبوعات و مطويات و منشورات إعلامية تتعلق بموضوع الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى².

نظريا يعد إنشاء هذه اللجنة أمرا مهما جدا بالنظر للمهام الموكلة لها في مجال الإعلام والاتصال حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، لكن ميدانيا لا يمكن الوقوف عند أعمال هذه اللجنة، حيث لم تمنح لنفسها قنوات للاتصال كمواقع الكترونية ووثائق منشورة، ماعدا إلزامها بضرورة إعداد تقرير سنوي يسلم إلى رئيس الحكومة³.

الفرع الثاني: الإعلام المباشر للسكان حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى

¹ المرسوم التنفيذي 04-181 المتضمن إنشاء لجنة الاتصال المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، ج ر عدد 41، الصادرة في 27 - 2007-06.

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي 04-181 السابق.

³ المرجع نفسه، المادة 8.

يرتكز إعلام الجمهور والاتصال معه، ومع باقي الفاعلين في مجال الأخطار الكبرى على توزيع الأدوار وإسناد المسؤوليات إلى السلطات المعنية وبالخصوص الجماعات المحلية والسلطات غير الممركزة على المستوى المحلي.

وفي هذا السياق، يحتل رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري مكانة هامة في مجال إعلام السكان، سواء عن طريق تعليق وثائق المعلومات أو وضع تعليمات الأمن ويبرر اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي كمزود لسكان البلدية بالمعلومات بسلطاته الواسعة في مجال الضبط الإداري العام المتعلقة بالأمن، لاسيما " السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف¹. كما يعد قرب رئيس البلدية من السكان عاملا آخر يعزز من دوره ويجعله الرابط الذي يضمن الحصول على المعلومة التي تصله من مصالح الدولة المكلفة بالبحث عن الأخطار.

أولاً: الالتزام بوضع الإشارات المبينة للأخطار

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي إطار واجبه في ضمان الأمن من خلال تدابير الضبط الإداري العام، الذي يلزمه طبقاً للمادة 89 من قانون البلدية بأن يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.

إن عدم التحديد الدقيق للاحتياطات، والتدابير الواجب اتخاذها، يجعل رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف كذلك بإعلام المواطنين من أجل حمايتهم من الأخطار الطبيعية و التكنولوجيا وتحسيس السكان وتوضيح التصرفات الواجب اتخاذها في حالة وقوع خطر. وهو كذلك مسؤول عن تنبيه المواطنين ضد الأخطار من خلال وضع الإشارات ونشر المعلومات.

ثانياً: الإعلام المباشر للسكان من خلال قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث

جاء في المادة الحادية عشر من قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث ما يلي: "تضمن الدولة للمواطنين اطلاعاً عادلاً ودائماً على كل المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى. ويشمل حق الاطلاع على المعلومات ما يأتي: - معرفة الأخطار والقابلية للإصابة الموجودة في مكان الإقامة والنشاط - العلم بترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى المطبقة في مكان الإقامة أو النشاط - العلم بترتيبات التكفل بالكوارث. تحدد كميّات إعداد هذه المعلومات وتوزيعها والاطلاع عليها عن طريق التنظيم".

يظهر للوهلة الأولى أن النص يقدم ضماناً تشريعياً مهماً في مجال إعلام السكان بالأخطار الكبرى المعرضين لها وتدابير التصدي لها، لكنه في الواقع بقي مشلولاً، لأنه لم تصدر إلى غاية اليوم نصوص تنظيمية تبين كيفية ممارسة حق الاطلاع على المعلومات على المستوى الوطني أو المحلي (البلديات)، فلا ندري من هي الإدارة المكلفة بإعطاء المعلومة ولا قنوات الإعلام المتوفرة.

ثالثاً: الإعلام عن طريق إطلاق الإنذار

إن الهدف من تفعيل الإنذار هو تحذير السكان بضرورة تطبيق التعليمات العامة التي تكون صالحة لكل الأخطار، لكن البعض منها يتطلب تعليمات خاصة، يجب أن يعلم بها السكان، مثل الاحتماء فوراً بملاجئ آمنة. أما في حالة تهديد وشيك بوقوع كارثة طبيعية أو تكنولوجية، فيتم إعلام السكان بإطلاق إنذار واحد لكل الأخطار وفي كل جزء من الإقليم المعني، وعلاوة على ذلك يتم فرض التدابير الأمنية من قبل السلطات العمومية المختصة بنشر الإشارة بكل الوسائل المتوفرة وخاصة الشبكة الوطنية للإنذار، والتجهيزات التي تمتلكها الجماعات الإقليمية وصفارات المؤسسات الصناعية، ونظام الإنذار والتحذير الذي تحوزه المؤسسات المستقبلية للجمهور وأجهزة الكشف المركبة داخل البنايات.

¹ المادة 88 من القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22-06-2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، الصادرة في 03-07-2011.

الفرع الثالث: الإعلام غير المباشر عن الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى

يمكن أن تلزم الإدارة بإعلام السكان طبقا لنصوص لا تدرج مباشرة ضمن قانون الوقاية من الأخطار الكبرى، وهي إمكانية مهمة جدا في القانون الجزائري، نظرا لغياب النصوص التنظيمية التي توضح كيفية تطبيق التشريع الخاص بالنشر المباشر للمعلومات حول الأخطار. ولذلك يمكن أن نتساءل فيما إذا كان الالتزام العام في القانون الجزائري بنشر الأعمال الإدارية يمكن أن يشكل الأساس الذي نستخلص منه الالتزام بنشر المعلومات حول الأخطار الكبرى، في حين يظهر أن الوضع أكثر وضوحا، عندما يتعلق الأمر بالمعلومات التي يمنحها قانون التهيئة والتعمير، حيث يسمح لنا بتحديد الأخطار التي قد يتعرض لها الإقليم المعني. أما بالنسبة للمؤسسات المصنفة، فتعد دراسة أو موجز التأثير على البيئة، الآلية الأولى بامتياز التي تسمح باطلاع الجمهور على الأخطار الطبيعية و التكنولوجية .

أولا: نشر الأعمال الإدارية: وسيلة للإعلام في مجال المخاطر الكبرى

جاء في القانون المدني، وبالتحديد في الباب الأول منه، المتعلق بآثار القوانين وتطبيقها، أن تطبيق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية يكون ساري المفعول ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية¹، كما نص التنظيم على واجب الإدارة بنشر الأعمال الإدارية، حيث جاء في المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي 88-131 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن انه: "يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام"، في حين جاء في المادة التاسعة من نفس المرسوم انه "يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين (...). وإذا لم يقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فإنه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية (...)." والتساؤل الذي يطرح في هذه المسألة، هو كالتالي: هل بالإمكان أن تطور وتتوسع في تفسير هذه النصوص لنستخلص منها التزام الإدارة بالإعلام في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية ؟

ما يمكن استخلاصه من هذه النصوص هو أن الإدارة ملزمة بتوفير إمكانية الاطلاع على الأعمال الإدارية للجمهور ولا تتوقف - حسب النصوص التشريعية والتنظيمية- الوسيلة المستعملة لإيصال المعلومة عند النشر في الجريدة الرسمية بل يمكن للإدارة أن تنشر المعلومات بطرق أخرى، تكون أكثر فعالية وهي شبكة الانترنت.

أما بالنسبة للقرارات البلدية والوثائق التي تحوزها البلدية، فقد حث قانون البلدية المجلس الشعبي البلدي على اتخاذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم (...). ويمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، (...)²، وهو ما يمكن أن يترجم بإنشاء مواقع الكترونية تهتم بنشر المعلومات.

ومن الوسائل التي تستعملها البلديات لنشر قراراتها، وإعلام الجمهور³ هي تعليقها للإعلانات في المكان المخصص لها بمقر البلدية ويمكن الحصول على نسخة من قرارات البلدية التنظيمية ومداومات مجلسها الشعبي وهذا ما أكدته المادة 14 من قانون البلدية.

وتطبيقا لنص المادة الرابعة عشر من قانون البلدية⁴، وبالتزامن مع إقرار التعديل الدستوري لسنة 2016 بحق المواطن في المعلومة، بادرت السلطة التنفيذية بإصدار المرسوم التنفيذي 16-1-

¹ المادة الرابعة من القانون المدني.

² المادة 11 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

³ جاء في المادة 30 من قانون البلدية: "تعلق المداومات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، في الأماكن المخصصة للمصقات وإعلام الجمهور، وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى (...)." كما نصت المادة 98 من نفس القانون على أن: "تسجل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي (...) ويتم إلصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور (...)." .

⁴ المرجع نفسه.

190 الذي يوضح طريقة ممارسة حق الاطلاع على الوثائق والقرارات البلدية. إذ يسمح للمواطنين بالاطلاع على الوثائق سواء في المكان عينه أو أخذ نسخ منها وذلك بتقديم طلب دون تبرير أو ذكر الأسباب لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كما حدد المرسوم أجل تتراوح بين اليوم نفسه و5 أيام بالنسبة للقرارات التي مرت عليها أكثر من 10 سنوات، وحث المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كل التدابير الرامية إلى تسهيل إعلام المواطنين حول تسيير الشؤون المحلية ويمكنه في هذا الإطار استعمال وتطوير كل الدعائم الرقمية الملائمة قصد ضمان نشر وتبليغ القرارات البلدية².

أما قانون الولاية فقد ألزم هو الآخر الولاية بنشر محاضر مداوات المجلس الشعبي الولائي في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور³، كما مكن الجمهور من الاطلاع على محاضر مداوات المجلس، وسمح له بالحصول على نسخة منها على نفقته، طبقاً للمادتين 20 و21 من قانون الولاية. يجب الإشارة كذلك، انه يمكن للأفراد حضور مداوات المجلس الشعبي البلدي، إذا كان موضوعها يتعلق بإعداد وثائق التعمير ومناقشاتها، وفي هذه الحالة يمكن أن تكون المداوات مصدر معلومات حول الأخطار حتى وإن كانت محدودة، حيث لا يمكن مسبقاً معرفة إن كانت مسألة الأخطار ستناقش في ذلك الاجتماع أم لا، ومن جهة أخرى من الصعب أحياناً أن تؤدي الحوارات بين أعضاء المجلس إلى الحصول على معلومات واضحة وملائمة، تسمح للمواطنين باجتنب الأخطار.

ثانياً: الإعلام غير المباشر عن المخاطر الكبرى من خلال قانون التهيئة والتعمير

يهدف قانون التهيئة والتعمير إلى تحديد القواعد الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل المباني، وهو ما يعد أرضية أساسية لإعلام السكان، حيث يسمح من جهة بالاطلاع على أدوات التعمير التي ترصد الأخطار المعرض لها الإقليم ويظهرها بعد ذلك في القرارات الفردية للتعمير التي تمنح لطالبيها كشهادات التعمير؛ الوثيقة الكاشفة بامتياز عن الأخطار الخاضعة لها قطعة الأرض المعنية من جهة أخرى .

1. الإعلام عن المخاطر الكبرى في الأدوات المحلية للتعمير

يجري استغلال وتسيير الأراضي القابلة للتعمير، وتكوين وتحويل الإطار المبني في نطاق القواعد العامة للتهيئة والتعمير، وبأدوات التهيئة والتعمير المحلية⁴ المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي⁵. ويشكل الاطلاع على تلك الأدوات، وسيلة للأفراد للاستعلام حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، لأنها تشتمل على معلومات مهمة في هذا الشأن. حيث يتضمن المخطط التوجيهي التخصيص الأغلب للأراضي، ويحدد طبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة لإجراءات خاصة، وكذا المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية خاصة الزلازل والانزلاقات وانهيارات التربة والتدفقات الوحلية إضافة إلى ارتصاص التربة والتميع والفيضانات ومساحات حماية المناطق وكذا الأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية المتمثلة في المنشآت والمؤسسات المهمة، علاوة على توضيح الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية والمخططات الخاصة للتدخل⁶.

1 المرسوم التنفيذي رقم 16-190، يحدد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر عدد 41، الصادرة في 12-07-2016.

2 المرجع نفسه، المادة 2.

3 المادة 104 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، المؤرخة في 29-02-2012.

4 المادة 2 من القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، ج ر عدد 52 الصادرة في 02-12-1990.

5 المرجع نفسه، المادة 10.

6 المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-317 الذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 62، المؤرخة في 11-09-2005.

أما مخطط شغل الأراضي¹، فيحمل بين طياته العديد من المعلومات عن الأخطار، التي نحصل عليها إما عن طريق التقرير الذي يضم تقييما للأخطار المعرض لها الإقليم أو من خلال الوثائق الخرائطية، التي تظهر القطاعات المعرضة لها وتسمح هذه الأدوات بضمان الوقاية من الأخطار. ويمكن الاطلاع على هذه الأدوات بتقديم طلب إلى البلديات المعنية.

2. شهادة التعمير: أداة إعلام حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

شهادة التعمير وثيقة تعدها البلدية، ويسلمها رئيس المجلس الشعبي البلدي²، تعين حقوق طالبها في البناء، وتحدد الارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية³ وكذا أنظمة تهيئة التعمير المطبقة على القطعة الأرضية المعنية والخدمات المقدمة لها من خلال شبكات من الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المبرمجة⁴. ولقد عرفت الشهادة إصلاحات⁵ سايرت اهتمام المشرع بالوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، حيث أصبحت تقدم تفصيلا دقيقا عن الأخطار المعرض لها الموقع وتسمح لصاحب الطلب باتخاذ قرار نهائي باستغلال الأرض من عدمه.

ومن ثم تمثل شهادة التعمير اليوم وثيقة أساسية، وحيوية في مجال الإعلام حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، لان أية شهادة تعمير تسلم لطالبتها، تبين الأخطار الطبيعية⁶ التي يمكن أن تمس المشروع وكذا الأخطار التي تم التعرف عليها أو الموضوعة على خرائط والتي تؤدي إلى تحديد أو إقصاء قابلية إقامة المشروع على القطعة الأرضية.

ثالثا: دراسة أو موجز التأثير على البيئة: آلية أخرى لإعلام الجمهور

تعد دراسة التأثير على البيئة آلية بفوائد عديدة، فهي أداة مهمة وضرورية في مجال الوقاية من الأخطار التكنولوجية خاصة، لأنها تسمح بالتعرف في الوقت الملائم على التأثيرات المباشرة وغير المباشرة لعمليات الاستثمار على الإنسان والبيئة والمحيط الذي يعيش فيه، كما تمثل أداة مشاركة لان الأشخاص يمكنهم بعد أن يطلعوا عليها إبداء آرائهم حولها، لتصبح في مجال الأخطار أداة إعلام ومشاركة في آن واحد.

رابعا: التحقيق العمومي المتعلق بالمؤسسات المصنفة

يسبق كل استغلال لمؤسسة مصنفة فتح تحقيق عمومي، يعلن بقرار من طرف الوالي يدعو فيه كل شخص طبيعي أو معنوي لإبداء آرائه حول المشروع المزمع انجازه والآثار المتوقعة على البيئة⁷. ويعلم الجمهور بالقرار المتضمن فتح التحقيق العمومي عن طريق التعليق في مقر الولاية، والبلديات المعنية وفي أماكن موقع المشروع وكذلك عن طريق النشر في يوميتين وطنيتين⁸.

يحدد الإعلان موضوع التحقيق العمومي بالتفصيل ومدته التي يجب أن لا تتجاوز شهرا واحدا ابتداء من تاريخ التعليق⁹، والأوقات، والأماكن التي يمكن للجمهور أن يبدي ملاحظاته فيها على سجل مرقم ومؤشر عليه مفتوح لهذا الغرض. ما يمكن ملاحظاته حول هذه المعلومات هو غياب

1 المادة 3 من المرسوم التنفيذي 318-05 الذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 91-178 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر 62 المؤرخة في 11-09-2005.

2 انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 6 الصادرة في 12-02-2015.

3 المادة 51 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم والمادة 2 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 7، الصادرة في 12-02-2015.

4 المرجع نفسه، المادة 4.

5 عرفت تعديلا في سنة 2006 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-03 ثم تعديلا آخر في سنة 2015 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

6 ويتعلق الأمر خاصة بظهور شروخ زلزالية نشطة على سطح الأرض وحركات التربة (انزلاق، انهيار، انسياب الطين، ارتصاص، تمييع، سقوط الحجارة...)، والأراضي المعرضة للفيضانات. انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 15-19 السابق.

7 المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، المرجع السابق.

8 المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 .

9 المرجع نفسه.

الدقة فيما يخص ذكر موضوع التحقيق بالتفصيل، وربما كان من الأحسن بالإضافة إلى هذه العبارة، اشتراط توفر بعض المعلومات في الإعلان، كطبيعة المشروع واسم المحافظ المحقق لتجنب نسيان أو تناسي بعض المعلومات الأساسية، كما كان موجودا في المرسوم رقم 98-339 الملغى، كما اشترط النص على أن لا تتجاوز مدة التحقيق شهرا واحدا، بمعنى آخر يمكن أن تكون المدة أقل من شهر (أسبوع أو أسبوعين مثلا) وهي فترة قصيرة لا تسمح للجمهور بالاطلاع عليها وقد ترهن نجاح عملية التحقيق العمومي برمتها.

المطلب الثاني: التزامات الأفراد بالإعلام

يعد إشراك الجمهور في تسيير الأخطار نتيجة للطابع الجماعي للوقاية ويسمح لنا هذا الطرح بالتساؤل عن مدى وجود التزامات تقع على عاتق الأفراد في نقل المعلومات المتعلقة بالأخطار أثناء إجراء تعاملاتهم العقارية في القانون الجزائري، لأنه يمكن أن تكون بعض النشاطات الخطرة سببا في تفاقم أخطار معينة، أو يمكن أن تخضع هذه النشاطات في حد ذاتها لأخطار محددة وبشكل خاص.

الفرع الأول: الإعلام في إطار التعاملات العقارية

أولت بعض التشريعات المقارنة اهتماما كبيرا للعقود العقارية المبرمة بين الأفراد واعتبرته احد ركائز الإعلام حول الأخطار الكبرى، لتنتقل بذلك من التدابير التي تنطوي تحت القانون العام إلى العقود الخاصة بغية تطوير هذا الطابع الوقائي. في القانون الجزائري لا تتوفر إمكانية إعلام المشتري بالأخطار الطبيعية المعرض لها العقار أثناء التعاملات العقارية، ويمكن اللجوء فقط إلى القاعدة العامة وهي ضمان العيوب الخفية² التي تعتبر التزاما عاما بالإعلام يقع على عاتق البائع أو المؤجر، أثناء إجراء المعاملات العقارية.

الفرع الثاني: التزام مالك ومستغل المؤسسة بإعلام الجمهور

تأخذ المعلومة في مجال الأخطار الكبرى أهمية حيوية، خاصة في الأماكن التي تستقبل الجمهور والخاضعة لأخطار طبيعية أو في تلك التي يمكن أن تتفاقم فيها أثار تحقق الأخطار بسبب نشاط المؤسسة الصناعية. لكن وعلى الرغم من أهمية هذه المعلومات في مجال الوقاية لم يفرض المشرع على ملاك ومُستغلي المنشآت المصنفة، مسؤولية النقل المباشر للمعلومات إلى الجمهور، كتعليق إجراءات الأمن المتبعة في حالة وقوع حادث، بل ألزم مستغل المنشأة بتقديم المعلومات إلى الإدارة فقط، باستثناء حالة واحدة جاءت بها المادة 26 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وهي عندما يبيع المالك أرضا استغلت أو تستغل فيها منشأة خاضعة لترخيص، يكون عليه إعلام المشتري كتابيا بكل المعلومات حول الأخطار والانعكاسات الناجمة عن هذا الاستغلال، سواء تعلق الأمر بالأرض أو بالمنشأة³. يظهر أن الهدف من هذه المادة هو الإعلام حول الحوادث التي من الممكن أن تكون قد أدت إلى تلوث قطعة الأرض المباعة، وهو ما يسمح للمشتري باتخاذ التدابير لاتقاء العواقب السلبية، مثل إنشاء اتفاقات على الأرض الملوثة التي من الممكن أن تتحول إلى مدرسة أو مكان لاستقبال الجمهور أو حتى إلى سكن.

¹ المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى.

² يجد الالتزام بالإعلام أساسه في التزام البائع بالضمان والالتزام بالتسليم. ويرى البعض ضرورة تطبيق قواعد ضمان العيوب الخفية على الأضرار الناتجة عن المبيع عملا بالمادة 379 من القانون المدني وذلك بالالتزام البائع بتعويض المشتري عن الأضرار التي تلحقه لعدم إحاطته علما حتى يتمكن من تجنبها. انظر : حساني على، الإطار القانوني للالتزام بالضمان في المنتجات دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه جامعة تلمسان، 2012، ص92.

³ المادة 26 من القانون 03-10، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر رقم 43 المؤرخة في 20-07-2003

المحاضرة الثالثة

التحكم في التهيئة والتعمير كآلية للوقاية من المخاطر الكبرى

أظهرت التجارب، سواء في العالم أو في الجزائر، أن حجم الخسائر التي تسببها الكوارث الطبيعية والتكنولوجية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتهيئة والتعمير. فلا تكاد تخلو كارثة طبيعية أو تكنولوجية من أخطاء أو نقائص في العمران، سواء من حيث نوعية البناء وطبيعة المواد المستعملة فيه، أو عدم استعمال قواعد البناء المضادة للزلازل، أو بناء أحياء سكنية - بكثافة سكانية كبيرة - في مناطق معرضة لأخطار كبرى، أو غياب دراسات خاصة بالأرض.

ولذا فإنه من بين الآليات القوية والفعالة للوقاية، للتقليل من آثار المخاطر الكبرى هو التحكم في التهيئة والتعمير من خلال وضع ارتفاعات تسمح بتقييد استعمالات الأراضي في المناطق المعرضة لأخطار طبيعية، وحول المناطق الصناعية ومواقع استغلال ونقل المواد الخطرة. وبالنظر إلى الكوارث التي عرفتها الجزائر، وللتأثير على العناصر الهشة أو القابلة للإصابة عدل المشرع قانون التهيئة والتعمير سنة 2004، وأولى الوقاية من المخاطر الكبرى أهمية واضحة.

تقتضي الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية الكبرى بواسطة قانون التهيئة والتعمير العمل المتكامل للدولة والجماعات المحلية. فالأولى تضع التوجيهات والمبادئ العامة في مجال تهيئة الإقليم، إضافة إلى امتلاكها لوسائل عقارية وغيرها للتدخل، أما الثانية فتبادر بإنجاز أدوات التهيئة والتعمير التي تسمح بتنظيم استعمال وشغل الأراضي على المستوى المحلي، وإعداد القرارات المتعلقة بشغل واستعمال الأراضي في ظل مراعاة المخاطر الطبيعية والتكنولوجية المعرض لها الإقليم.

المبحث الأول: دور التخطيط المجالي والحضري في الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية
تتمثل مهمة أدوات التخطيط الحضري في تحديد كفاءات شغل الأراضي، ولكن في شروط تضمن الحفاظ على امن المواطنين. ولهذا مُنحت وثائق التعمير اليوم وظيفة ايجابية للوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية الكبرى¹، برزت من خلال ضرورة مراعاة تلك الأخطار عند انجاز مخططات التهيئة والتعمير، سواء كانت محلية أو وطنية بغية للحصول على تعميم مستدام وفعال.

المطلب الأول: تطبيق مبدأ الوقاية على مستوى المخطط الوطني والمبادئ والقواعد العامة للتهيئة والتعمير

تخضع عمليات التهيئة والتعمير على المستوى الوطني إلى مخططات توجيهية، ومبادئ وقواعد عامة وطنية.

الفرع الأول: المقاربة الوقائية من المخاطر الكبرى في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم

¹ نصت المادة 4 من القانون 04-05 المعدل و المتمم للقانون 90-29 المتعلقة بالتهيئة والتعمير " تحدد أدوات التهيئة والتعمير التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي... بترشيد استعمال المساحات (...) وفي هذا الإطار تحدد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق عند إعداد أدوات التهيئة و التعمير (...) وتعرف المناطق المعرضة للأخطار التكنولوجية...".

يعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وثيقة توجيهية تحدد المبادئ الكبرى وتقدم اقتراحات¹. فمن خلال مضمونه تعلن الدولة عن مشروعها الإقليمي لعقدين متتاليين. كما يبرز المخطط الوطني الطريقة التي تعتمدها الدولة لتحقيق تهيئة مستدامة من خلال التكفل خاصة بضرورات الدفاع عن الإقليم وأمنه، وحماية التراب الوطني، والسكان، والحفاظ على المصالح الوطنية من كل أنواع التهديدات². وفي هذا الإطار، وضع المخطط مقاربة وقائية من الأخطار الكبرى، انطلقت من التشخيص التالي:

تعرف الجزائر اختلالات كبيرة في تموقع السكان والنشاطات في الإقليم، فإحصاء السكان لسنة 2008 بيّن أن 63% من سكاننا يستقرون في الشمال على مساحة 4% من التراب الوطني ويقطن 28% من السكان في الهضاب العليا على مساحة 9% من الإقليم، في حين لا تستقبل مناطق الجنوب التي تشكل 87% من المساحة الإجمالية للبلاد إلا 9% من السكان. كما تعد الجزائر "أرض مخاطر"، فمن بين المخاطر الأربعة عشر التي حددتها منظمة الأمم المتحدة الجزائر معنية بعشرة منها³.

لقد احدث تمركز السكان والأنشطة في الشريط الساحلي اختلالات مكلفة للمجتمع خاصة أنها أقاليم هشة معرضة لأخطار كبرى طبيعية وصناعية⁴. كما يشكل الاحتباس الحراري والمناخ الجاف للجزائر والتعمير المتزايد الذي لا يأخذ في الحسبان تلك الأخطار، الكثير من الانعكاسات المدمرة في حالة حدوث كوارث. كل هذه الظروف تجعل من الجزائر أرض معرضة لمخاطر كبرى⁵.

إذا وتبعاً لهذه الوضعية، ارتكزت الوقاية من المخاطر الكبرى في المخطط على الحد من تركيز السكان في المناطق التلية وإعادة انتشارهم وكذا الأنشطة، نحو المناطق الداخلية للبلاد التي تقل فيها المخاطر، وخاصة في الشريط الساحلي، قصد الوقاية من مخاطر الزلازل. أما فيما يخص الخطر الصناعي، فإن الرهان الذي ارتكز على أساسه المخطط هو نقل المؤسسات الصناعية ذات المخاطر خارج الحواضر السكانية الكثيفة، ومناطق الخطر الزلزالي. ولتحقيق أهداف المخطط، وضعت مشاريع لدعم مدن الربط، وإنشاء مناطق سكنية للتجمعات ومدن جديدة في مناطق اقل عرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

الفرع الثاني: دور المبادئ والقواعد العامة للتهيئة والتعمير في الوقاية من الأخطار الكبرى

يجري استغلال وتسبير الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل الإطار المبني في إطار المبادئ والقواعد العامة وأدوات التهيئة والتعمير⁶. تسمح الأولى بتوفير وسيلة لفهم القواعد الفنية والمفصلة لقانون التعمير، ووضع معايير تدفع المسؤولين إلى اللجوء إلى مقاربة عقلانية وشاملة لتخطيط المجال تدمج فعلياً أهداف الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

عالجت المبادئ العامة مسألة الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية بطريقة غير مباشرة من خلال تحديدها للعناصر التي يجب حمايتها في إطار مبدأ التوازن بين المصالح الاقتصادية وحماية المحيط، وهكذا جاء في المادة الأولى من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أن " يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير (...) والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وأيضاً وقاية المحيط والأوساط الطبيعية

1 القانون 10-02 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج ر عدد 61 الصادرة في 21-10-2011، ص 14.

2 المرجع نفسه، ص 9.

3 المرجع نفسه، ص 14.

4 المرجع نفسه، ص 11.

5 المرجع نفسه، ص 9.

6 المادة 2 من القانون 90-29 المتعلق بالهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية".

أما القواعد العامة للتهيئة والتعمير التي وجدت لتطبيق بصفة احتياطية على كل جزء من الإقليم الوطني لا تتوفر فيه أداة تعميم محلية¹، فقد شكلت لعدة سنوات الإطار الوحيد للتعيمير في الجزائر وسمحت بقراءة آلية لكل مشروع بناء، لأنه بعد صدور قانون التهيئة والتعمير سنة 1990، تطلب انجاز مخططات التعمير المحلية فترة من 8 إلى 10 سنوات، لتشكل القواعد العامة للتعيمير الإطار الوحيد المطبق في هذا المجال على التراب الوطني آنذاك.

ومن جانب الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، فإن القواعد العامة لقانون التهيئة والتعمير لم تتعرض لها تماما ماعدا الإشارة إلى ضرورة تصميم المنشآت والبنيات ذات الاستعمال المهني والصناعي بكيفية تُمكن من تفادي رمي النفايات الملوثة وكل العناصر الضارة خارج الحدود المنصوص عليها في التنظيم². وقد حاولت النصوص التطبيقية للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير التخفيف من هذا الغياب، حيث نصت على إمكانية رفض رخصة البناء أو التجزئة أو منحها بشروط خاصة في حالة ما إذا كان البناء أو التهيئة مقررة في أرضية معرضة لأخطار طبيعية أو إذا كانت البناءات أو التهيئات ذات عواقب ضارة بالبيئة بفعل موضعها ومآلها أو حجمها³.

كما وفرت المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 91-175 المعدل والمتمم الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير إمكانية منع البناء إذا كان البناء أو التهيئة مقررة في أرضية معرضة للأخطار الطبيعية مثل الفيضانات والانجراف وانخفاض التربة وانزلاقها والزلازل والجرف⁴.

أما المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 91-175 السابق فتسمح لرئيس البلدية برفض رخصة البناء أو رخصة تجزئة الأرض من أجل البناء، إذا كانت البناءات من طبيعتها أن تمس بالسلامة والأمن العمومي، من جراء موقعها أو حجمها أو استعمالها بموجب هذه الأحكام يمكن للسلطة المختصة رفض طلب الترخيص حتى ولو تعلق الأمر بمنطقة مصنفة بأنها صالحة للتعيمير في وثائق التخطيط المحلي.

لكن الطبيعة ترفض الفراغ واحتياجات السكان لا تنتظر، لتشييد أحياء عمرانية بمناطق معرضة لأخطار طبيعية وتكنولوجية كبيرة، تزامنت مع تدهور الوضع الأمني والمؤسسي في الجزائر، ونزوح الناس من المناطق المعزولة إلى المدن ومحيطها، وتم التعمير في ظل عدم احترام قواعد التعمير، وبالتالي كان التسيير كارثيا. كما استهلك العقار بشكل سريع، وشيدت بنايات فوضوية في مناطق غابية تحمي السكان القاطنين في المناطق السفلى الواقعة في منحدرات من انزلاق التربة، هذا ما دفع ثمنه غالبا سكان بلديات العاصمة في كارثة فيضانات نوفمبر 2001 في ظل غياب سلطة الجماعات المحلية، وتحججها أحيانا بصعوبة تطبيق العقوبات الناجمة عن مخالفة قواعد التعمير للحفاظ على النظام العام.

أدت هذه الوضعية الناجمة بالخصوص عن قصور في المعالجة القانونية إلى قيام المشرع بتعديل قانون التهيئة والتعمير سنة 2004، حيث نصت المبادئ والقواعد العامة للتهيئة والتعمير صراحة على ضرورة مراعاة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، وأكدت على انه لا تكون قابلة للبناء إلا القطع التي (...) تكون غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية

¹ وهما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

² المادة 8 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

³ انظر المواد 3، 5، 7 من المرسوم لتنفيذي 91-175 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج ر عدد 26 الصادرة في الصادرة في

1991-06-01.

⁴ المادة 3، المرجع نفسه.

والتكنولوجية¹مع ضرورة احترام الأدوات والقواعد العامة عند استغلال وتسيير الأراضي القابلة للتعمير². وهذا يعد تكريسا وتأكيدا على ضرورة الاهتمام الفعلي والمباشر بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية³.

إن القواعد العامة للتهيئة والتعمير وعلى الرغم من الأهمية التي تكتسبها في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، فإنها تبقى توجيهات عامة لكل الإقليم الوطني، لا تأخذ الخصوصيات الجغرافية والطبيعية للمناطق المختلفة من إقليمنا، الأمر الذي يتطلب وضع تخطيط يسمح بالتكفل بالأخطار الخاصة بكل منطقة من الإقليم الوطني من خلال الأدوات المحلية للتعمير⁴.

المطلب الثاني: دور مخططات التعمير المحلية في الوقاية من المخاطر الكبرى

تتشكل أدوات التعمير المحلية من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي⁵ التي يتم إعداد مشاريعها بمبادرة من رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وتحت مسؤوليتهم⁶.

إن هذه المخططات وبالنظر لموضوعها المتعلق بتنظيم استعمال، وشغل الأراضي على مستوى البلديات، يجعل منها وثائق ملائمة جدا في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، خاصة وأن قانون التهيئة والتعمير قد اطر عملية الوقاية بشكل مباشر لئلا يندرج كمعطي أساسي في أدوات التعمير .

الفرع الأول: التأطير المباشر للوقاية من المخاطر في أدوات التهيئة والتعمير

تنجز مخططات التهيئة والتعمير على أساس مقاربة عقلانية وإدراج إجباري للعناصر المتعلقة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية في المشروع العمراني، ويظهر ذلك من خلال ربط المادة الحادية عشر من قانون التهيئة والتعمير المعدل والمتمم علاقة مباشرة بين والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، وأدوات التهيئة والتعمير، حيث جاء فيها أنه "... تحدد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير، وتخضع لإجراءات تحديد أو منع البناء التي يتم تحديدها عن طريق التنظيم(...)" تعرف المناطق المعرضة للأخطار التكنولوجية عن طريق أدوات التهيئة والتعمير(...)"⁷.

كما جاء في نفس المادة " تحدد أدوات التهيئة والتعمير التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي (...)" وتحدد على وجه الخصوص، الشروط التي تسمح، من جهة بترشيد استعمال المساحات والمحافظة على النشاطات الفلاحية وحماية المساحات الحساسة والمواقع والمناظر، ومن جهة أخرى، تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية وذات المنفعة العامة(...)" وتحدد أيضا شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية."

إن وجود الوثائق المحلية للتهيئة والتعمير، يسمح بإدراج جميع التوقعات التي يفرضها بناء منشآت ذات أخطار أو تواجد أشخاص في المناطق المعرضة لها أو التفاقم المحتمل للمخاطر بسبب التعرض. وقد أضاف قانون التهيئة والتعمير منذ سنة 2004، ترتيبات عديدة ومهمة حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، والتي تمثل التزاما حقيقيا على عاتق الجماعات المحلية صاحبة الاختصاص عند إعدادها لمخططات التعمير، خاصة أن هذه الأخيرة فرضت قواعد خاصة أثناء استعمال وشغل الأراضي في المناطق المعرضة لأخطار طبيعية وتكنولوجية.

1 المادة 2 من القانون 05-04 المعدل والمتمم للقانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51 الصادرة في 15-08-2004.

2 المادة 2 من القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، المؤرخة في 02-12-1990.

3 مع العلم أن هذه الأدوات قد أعطت مكانة هامة للوقاية من الأخطار الطبيعية في تعديل قانون التهيئة والتعمير لسنة 2004.

4 جاء في المادة 10 من القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم: " تتشكل أدوات التعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي..." .

5 المادة 10 ، المرجع نفسه.

6 المادة 24، المرجع نفسه..

7 المادة 4 من القانون 05-04 المعدل والمتمم للقانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

وعليه فإن البلديات عند إعدادها لأدوات التعمير المحلية ملزمة بمراعاة وجود الأخطار على إقليمها، ويسهر الوالي على أن تدرج تلك الأخطار، ويمكنه في الحالة العكسية أن يبدي تحفظات وحتى أن يعطي رأيا سلبيا، إذا تجلّى له قصور كبير في هذا الشأن. ومن جانب آخر يسمح الإدماج المباشر للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في مرحلة إعداد أدوات التهيئة والتعمير للقضاء بالرقابة على مخططات التهيئة والتعمير، وهنا تكمن كذلك أهمية الإشارة المباشرة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية في قانون التهيئة والتعمير، خاصة مخططات التعمير المحلية التي تعد أدوات جدية لا غنى عنها في مجال الوقاية من الأخطار وحماية السكان.

الفرع الثاني: تطبيق إجراءات حماية الإقليم من المخاطر الكبرى

يوفر قانون التعمير وسيلتين أساسيتين لعمل مُعدّي المخططات المحلية لحماية التجمعات السكانية من الآثار الكارثية للظواهر الطبيعية والتكنولوجية.

تتمثل الوسيلة الأولى في منع شغل واستعمال الأرض في المناطق الخاضعة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية¹، علما أنه وبسبب ضرورة تنمية التجمعات السكانية ومبدأ التناسب في مجال الضبط الإداري المطبق كذلك في قانون التعمير، يمكن لمعدّي وثائق التعمير اللجوء إلى وسائل أقل صرامة لتجنب الأخطار بفضل تنظيم شغل الأراضي.

أما الوسيلة الثانية، فموضوعها إعداد قواعد تحدد مناطق التعمير² أو تُخضع البناءات إلى بعض الشروط³، ومن ثمة فمضمون قواعد التعمير يمكن أن يكون متنوعا حسب طبيعة وشدة المخاطر، ونمط استعمال الأراضي. ولهذا السبب من المستحيل وضع كل القواعد الضرورية مسبقا، لكن يبقى المبدأ هو أن تكون لقواعد التعمير وسائل كافية لمواجهة الأخطار المعرض لها الإقليم. ومن بين شروط التهيئة والبناء التي تفرض على أصحاب المشاريع، نجد مثلا فرض حد أدنى لارتفاع الأرضية بالنسبة لأخطار الفيضانات انطلاقا من مرجعية موضوعية للسيول، وتنظيم غرس النباتات والأشجار.

أما في حالة الخطر الزلزالي فإنه توضع ترتيبات لتحقيق التباعد بين البناءات، وإيجاد فضاءات لتجمع السكان، إضافة إلى التقيد بعلو معين للبناءات، أما بالنسبة للأراضي القريبة من قنوات نقل المواد الخطرة، فتحدد الكثافة القصوى للبناءات أو تفرض مسافات معينة، ونفس الأمر بالنسبة للبناءات القريبة من المنشآت المصنفة التي تحمل أخطارا كبرى على الجوار إذ تتخذ تدابير للحد من التعمير (التقليل من الكثافة واستعمالات الأرض بالقرب من المؤسسات الصناعية... الخ). تزداد أهمية أدوات التهيئة والتعمير المحلية إذا علمنا أنه يمكن استعمال ترتيباتها لمعارضة⁴ التراخيص الفردية للبناء والتجزئة، مما يظهر أنها أدوات لا غنى عنها في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، إضافة إلى إمكانية مراجعة مخطط شغل الأراضي إذا كان الإطار المبني قد تعرض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية⁵، رغم أنه كان بالإمكان إضافة الأخطار التكنولوجية كسبب لمراجعة مخططات التعمير، فالغاية واحدة.

¹ نصت المادة 2 من القانون 04-05 على أن " (...) لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي: (...) - تكون غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية... "

² جاء في المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-177 أن "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يبين حدود القطاعات المعمرة والمخصصة للتعمير وغير القابلة للتعمير وبعض أجزاء الأرض كالساحل... الخ"

³ نصت الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي 91-177 أن "... يحدد شروط البناء الخاصة داخل بعض أجزاء التراب أو المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع إبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية ومساحات المناطق المطلوب حمايتها"

⁴ الفقرة 3 من المادة 37 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

⁵ المادة 10، المرجع نفسه ..

المبحث الثاني: تجسيد الوقاية من المخاطر الكبرى على مستوى تراخيص شغل واستعمال الأراضي

تتجسد الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية على مستوى تراخيص شغل واستعمال الأراضي، حيث تسمح هذه الوثائق بالسهر على احترام القواعد المطبقة في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى، وبالأخص تطور الرهانات في المناطق المعرضة للأخطار. حيث أن ضمان أمن البناءات وتفاقم الأخطار الطبيعية والتكنولوجية بسبب موقع العمارات، يمر حتما عبر أخذ تلك الأخطار في الحسبان، عند منح تلك التراخيص التي تستمد قراراتها من أحكام المخططات المحلية للتعمير أو/و من القواعد العامة للتهيئة والتعمير¹.

وفي هذا الإطار تعد رخصة البناء ورخصة التجزئة، أهم وثيقتان تسمحان بمراعاة الأخطار أثناء تشييد البناءات أو توسيعها. كما أن تحضير التراخيص لشغل الأرض هو عملية مركبة تمر عبر عدة مراحل بسبب الرهانات الكبيرة المرتبطة بها.

المطلب الأول: دور رخصة البناء ورخصة التجزئة في الوقاية من المخاطر الكبرى

تتجسد المخططات المحلية للتهيئة والتعمير في الميدان عبر إنشاء مشاريع ذات منفعة عامة أو لصالح الأفراد، تلبية لاحتياجات المجتمع في تنمية إقليمه اجتماعيا واقتصاديا. لكن التشييد يتطلب الحصول على ترخيص البناء أو رخصة التجزئة، والتي توفر وقاية فعالة ومستدامة ضد المخاطر الطبيعية والتكنولوجية.

الفرع الأول: رخصة البناء: أداة وقاية مهمة من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تعد رخصة البناء وثيقة إدارية إلزامية طبقا لنص المادة 52 من قانون التهيئة والتعمير²، بل أهم رخصة في مجال التعمير؛ وبالأخص في مجال الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية والأكثر استعمالا، حيث أنها تشكل أداة ضبط إداري في مجال التعمير مما يسمح بالمراقبة المسبقة لمدى احترام قواعد البناء.

غير أن الظهور الأول لرخصة البناء في التشريع الجزائري لم يقابله استفادة منها في الوقاية من المخاطر الكبرى، لأن مضمونها لم يكن يلزم طالب الرخصة باتخاذ أي إجراء أو تدبير لمواجهة المخاطر المعرضة لها قطعة الأرض، كما أن المشرع أعفى "البنائات ذات الأهمية القليلة"³ (أي البنائات الفردية) من اللجوء إلى مهندس معماري. غير أن آثار الزلزال الذي ضرب بومرداس سنة 2003، أفرز نتائج مهمة، لعل أهمها تدخل المشرع بإصلاحات عميقة على رخصة البناء، حيث عمّم اللجوء إلى مهندس معماري ودراسات الهندسة المدنية⁴ لكل مشروع بناء للتكفل بالدراسات المضادة للزلازل، و الانزلاقات الأرضية، والفيضانات في حالة وجودها.

وحتى تتمكن السلطات المختصة من دراسة ملف الترخيص بالبناء، واتخاذ قرار صائب فيما يتعلق بمنع المخاطر الطبيعية والتكنولوجية، يجب أن يكون لها صورة واضحة عن المشروع، ولذا يتضمن الملف وثائق عديدة يمكن أن تساعد في ذلك، لعل أهمها: تصميم لقطعة الأرض ومساحتها طبيعة الأشغال، مآل البناء⁵ ومخطط يسمح بمعرفة وصفية للأرض داخل البلدية ومشروع هندسي⁶ بالإضافة إلى دراسة في الهندسة المدنية أدرجت لأول مرة في تعديل قانون التهيئة والتعمير سنة

¹ الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 3 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها ج ر عدد 6 الصادرة في 12-02-2015 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 20-342، ج ر عدد 3-12-2020.

² في المادة 52 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم .

³ الفقرة الثانية من المادة 55، المرجع نفسه. قبل تعديلها

⁴ المادة 55 من قانون 90-29 المعدلة بالقانون 04-05 "

⁵ المادة 35 و المادة 3 من المرسوم التنفيذي 91-176 الذي يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير وتسليم ذلك المعدل والملغى.

⁶ يتضمن المشروع المعماري: مخطط الموقع، مخطط الكتلة، حدود القطعة الأرضية، ارتفاع البنائات الموجودة والمبرمجة على القطعة الأرضية أو عدد طوابقها... انظر المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها المعدل والمتمم، والمادة 55 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

2004، علاوة على ملف تقني¹ يتضمن النشاطات الصناعية التي يمكن أن تنجم عنها أخطار تكنولوجية، وشرح مختصر لأدوات إنتاج المواد الأولية والمنتجات المصنعة وتحويلها وتخزينها دون أن نُهمل قرار السلطة المختصة المرخص بإنشاء أو توسيع منشآت صناعية وتجارية مصنفة في فئة المؤسسات الخطيرة، وغير الصحية، والمزعجة، ونوعية المواد السائلة، والصلبة، والغازية وكمياتها المضرّة بالصحة العمومية والزراعة والمحيط الموجودة في المياه المستعملة المصروفة وانبعثات الغازات وأجهزة المعالجة والتخزين والتصفية.

وأخيرا يجب أن يشتمل الملف على دراسة التأثير يقدمها طالب الترخيص عندما يستلزم القانون إعدادها، و تسمح هذه الدراسة بتقييم آثار استغلال المنشأة، وهنا تصبح عملية تحضير الملف في جزء منها خارجية. ثم تأتي مرحلة دراسة الملف، الذي قد تتعلق بقطعة أرض واقعة في منطقة خاضعة لخطر طبيعي أو تكنولوجي، وفقا لما جاء في المخططات المحلية للتهيئة والتعمير ولاسيما مخطط شغل الأراضي.

الفرع الثاني: رخصة التجزئة أداة وقاية من المخاطر الكبرى

تسمح رخصة التجزئة بوقاية فعالة من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، لأنها وثيقة لازمة في كل عملية تقسيم الملكية العقارية (أو عدة ملكيات) إلى قطعتين أو أكثر مهما كان موقعها، إذا كان مآل استعمال إحدى تلك القطع الأرضية الناتجة عن هذا التقسيم هو تشييد بناية².

وقد عرف مضمون ملف طلب رخصة التجزئة بدوره تطورا هاما في مجال الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية. حيث أصبح يتضمن الملف العديد من الوثائق والتصاميم ومذكرتين، تشتمل الأولى على دراسة توضيحية تتعلق بطرق المعالجة المخصصة لتنقية المياه الراسبية الصناعية من جميع المواد السائلة أو الصلبة أو الغازية المضرّة بالصحة العمومية والزراعة والبيئة والمعالجة المخصصة لتنقية الدخان وكذلك انتشار الغازات من جميع المواد المضرّة بالصحة العمومية وتحديد مستوى الضجيج وانبعثات الطفيليات الكهرومغناطيسية، بالنسبة للأراضي المجزأة المخصصة للاستعمال الصناعي³.

أما المذكرة الثانية فتشتمل على البيانات المتعلقة بمختلف أشكال شغل الأرض وعدد المساكن والعدد الإجمالي للسكان المقيمين مع تحديد طبيعة الارتفاقات والأضرار المحتملة ودراسة التأثير في البيئة وأيضا دراسة جيوتقنية. يعدها مخبر معتمد⁴. كما يجب على طالب الترخيص بالتجزئة إعداد برنامج الأشغال الذي يوضح الخصائص التقنية للمشاريع والشبكات والتهيئة المقرر إنجازها⁵ ودفتر شروط يحدد الالتزامات والارتفاقات الوظيفية ذات المنفعة العامة المفروضة على الأراضي المجزأة، وكذا الشروط التي تنجز بموجبها البنائيات⁶. أما الملف البياني والتقني فيتم إعداده من طرف مكتب دراسات الهندسة المعمارية أو التعمير، ويؤشر على الوثائق المذكورة أعلاه، مهندس معماري ومهندس مسح الأراضي⁷.

1 المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها المعدل والمتمم.

2 المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها المعدل والمتمم.

3 الفقرة 3 من المادة 9، المرجع نفسه.

4 الفقرة 4 من المادة 9، المرجع نفسه.

5 الفقرة 5 من المادة 9، المرجع نفسه.

6 الفقرة 6 من المادة 9، المرجع نفسه.

6 المرجع نفسه.

7 المرجع نفسه.

يتضمن تحضير طلب رخصة التجزئة دراسة لمدى مطابقة مشروع الأراضي المجزأة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، وفي حالة عدم وجوده لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والتعليمات التي تحددها القواعد العامة للتهيئة والتعمير¹. وفي الأخير تكتسي رخصة التجزئة وملف الأراضي المجزأة أهمية كبيرة أثناء دراسة ملف رخصة البناء على أراض مجزأة، لأنه في غياب مخطط شغل الأراضي، يجب أن تكون رخصة البناء مطابقة لرخصة التجزئة ولتوجيهاتها².

المطلب الثاني: الرقابة على البناء واللجوء إلى العقوبات لتأمين الوقاية

يتجسد الالتزام باحترام التشريع، والتنظيم الجاري العمل بهما في مجال التراخيص بشغل الأراضي، من خلال الرقابة على البناء، للتأكد من أنها لا تشكل خطراً على سكانها أو مستعمليها أو حتى على المجاورين لها وأنها بُنيت وفقاً للترخيص الممنوح من طرف السلطة المختصة التي يمكنها إذا لزم الأمر، اللجوء إلى العقوبات المقررة قانوناً³.

الفرع الأول: الترتيبات المتعلقة بالبناء الآيلة للسقوط

ينجم عن وقوع أخطار طبيعية أو تكنولوجية تآثر البناءات والعمارات، إلى درجة قد تشكل تهديداً على قاطنيها أو المجاورين لها أو حتى على المارين. وفي هذا الإطار يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات واسعة في مجال الضبط الإداري العام، حيث انه مكلف بالسهر على النظام والسكينة، والنظافة العمومية⁴، كما ألزمته الفقرة الأولى من المادة 89 من قانون البلدية بأن يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية والتدابير الوقائية لضمان سلامة، وحماية الأشخاص، والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.

أما في حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف. وفي هذه الحالة يمكنه أن يأمر بهدم الجدران والبناءات الآيلة للسقوط.

وإذا كان تآثر البناءات، والعمارات يعود إلى أسباب من داخل البناءة، أي أن التهديد مصدره البناء نفسه وناجم عن سوء الصيانة أو غيابها أو عيوب في البناء أو قدم العمارة، فإن رئيس البلدية يتدخل في إطار صلاحيات الضبط الإداري الخاص وتقع تكاليف الأشغال في هذه الحالة على عاتق مالكي العمارات الآيلة للانهييار⁵، بينما تتكفل البلدية بتكاليف تدابيرها الوقائية إذا كان الخطر ناجماً عن حوادث طبيعية أو تكنولوجية.

كما يمكن للقضاء الإداري أيضاً أن يأمر البلدية باتخاذ الإجراءات لحماية الأرواح والممتلكات، حيث أمر القرار الصادر عن مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 2002-02-05 والقاضي بتأييد قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر ديوان الترقية والتسيير العقاري بتهديم عمارة آيلة للانهييار تشكل الإقامة فيها خطراً، مع أمر البلدية بإخلاء المبنى وفق المادة 77 من المرسوم التنفيذي 91-176 الذي يحدد كيفية تحضير شهادة التعمير وتسليم ذلك .

الفرع الثاني: المراقبة في ميدان التهيئة والتعمير

1 المادة 11 ، المرجع نفسه .
2 الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 52 ، المرجع نفسه .
3 إن الرقابة على البناءات واللجوء إلى العقوبات لا يتضمن أية خصوصية في مجال الأخطار الطبيعية، لكن صرامة هذه الإجراءات لا يمكن أبداً الاستغناء عنها لضمان أمن البناءات.
4 المادة 88 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.
5 " في حالة عدم تنفيذ صاحب الملكية للتدابير تدفع البلدية مبلغ المصاريف المترتبة عن تنفيذ الأشغال التي أمر بها رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحصلها في مجال الضرائب المباشرة". المادة 89 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07 الصادرة في 2015-02-12.

يقصد بالمراقبة التحقق من وجود الوثائق القانونية المكتوبة والبيانية المرخصة للأشغال التي شرع فيها، أو تطابق هذه الأشغال مع أحكام الوثائق المسلمة تطبيقاً لقانون التهيئة والتعمير¹ وتعد المراقبة حلقة مفصلية في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، حيث تسمح بكشف مخالفات التعمير المتعلقة بالبناء في المناطق المعرضة للأخطار أو عدم احترام أحكام رخصة البناء ذاتها. غير أنها شكلت لسنوات طويلة نقطة ضعف في مجال التهيئة والتعمير، حيث لم تكن هناك التزامات حقيقية بالمراقبة على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مديرية التعمير، بل كانت زيارات الرقابة عبارة عن "إمكانية" تخضع لتقدير المسؤولين المحليين.

لكن وبعد التعديلات التي شهدتها قانون التهيئة والتعمير سنة 2004، أصبح "يتعين" على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المحلفين، والمفوضين ضمان رقابة مطابقة البناءات مع رخص البناء الممنوحة²، حيث ألزمهم القانون بزيارة البناءات الجاري تشييدها في كل وقت وإجراء التحقيقات التي يعتبرونها مفيدة، وأن يطلبوا من المستفيدين من الرخص، إبلاغهم بالمستندات التقنية المتعلقة بالبناء³، حتى يتمكنوا من مراقبة مدى مطابقة البناءات للترخيص الممنوح، ولتنظيم الجاري العمل به، وكذا مراقبة المواد المستعملة في البناء.

وينجم عن انتهاء أشغال البناء، فسح المجال أمام المستفيد من رخصة البناء، لإيداع تصريح لدى السلطة المختصة، يشهد فيه على انتهاء الأشغال مرفقا بمحضر تسليم الأشغال تعدده الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء بالنسبة للتجهيزات، والبناءات ذات الاستعمال السكني الجماعي أو المعدة لاستقبال الجمهور⁴. وفي هذه المرحلة بالذات تتدخل العملية الأخيرة لرقابة مدى احترام قواعد البناء ضد الأخطار الطبيعية كالزلازل مثلاً، وهي رقابة تقنية محضة تنتهي بتسليم شهادة المطابقة.

ولمواجهة هذا الوضع الذي يزيد من تأثير الأخطار الطبيعية والتكنولوجية على الأشخاص وممتلكاتهم، لجأ المشرع إلى إصدار القانون رقم 08-15 الصادر سنة 2008، حدد فيه قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها. وحاول هذا النص التشريعي منح فرصة للمواطنين لتسوية البناءات غير المنتهية أو غير مطابقة للرخص الممنوحة ضمن رزنامة، ونصوص خاصة لا تتجاوز 5 سنوات⁵، لكن في الواقع تسوية الوضعية تعطلت كثيراً، وفي كل مرة كانت الحكومة مجبرة على تمديد الأجل.

الفرع الثالث: اللجوء إلى العقوبات

يترتب على مخالفة قانون التهيئة والتعمير وحسب الحالة، إما مطابقة البناء المنجز أو القيام بهدمه⁶، فإذا تم إنجاز بناء بدون رخصة أو البناءات المشيدة في قطع أرضية مخصصة لارتفاقات التعمير وممنوع البناء عليها أو المخترقة لقواعد الأمن، فإنه يؤدي إلى تدخل مباشر للإدارة، عن طريق إصدارها لقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص بهدم البناء في أجل أقصاه ثمانية أيام من تاريخ استلام محضر إثبات المخالفة من طرف الأعوان المؤهلين قانوناً⁷، وفي حالة

¹ المادة 4 من الرسوم التنفيذي 06-55 الذي يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج ر عدد رقم 6 الصادر في 06-02-2006.

² عدلت المادة 6 من القانون 04-05 المتعلق بالتعمير المادة 75 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير وحولت الإمكانية إلى التزام بالرقابة يقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي ومدير التعمير والبناء بالولاية.

³ المادة 6 من القانون 04-05 المعدل و المتمم للقانون 90-29 المتعلقة بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

⁴ المادة 66 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها المعدل والمتمم السابق.

⁵ جاء في المادة 94 من القانون 08-15: "ينتهي مفعول إجراءات تحقيق مطابقة البناءات وإتمام إنجازها كما تنص عليها أحكام هذا القانون في أجل خمس (5) سنوات ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية..."

⁶ انظر المادة 76 مكرر 3 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

⁷ المادة 76 مكرر 4 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، والمادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 الذي يحدد شروط وكيفية تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة السابق.

تفاسد رئيس البلدية عن أداء واجباته القانونية يتولى الوالي العملية¹، فيما يتحمل المخالف تكاليف عملية الهدم، ومعارضته لهذا القرار أمام القضاء لا يعلق الإجراء².

أما في حالة عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة، فإن السلطة الإدارية ليس من اختصاصها إصدار قرار الهدم، بل على الموظف المؤهل لمعاينة مخالفات التعمير³ إعداد محضر معاينة مخالفة يرسله مباشرة إلى الجهة القضائية المختصة⁴ للفصل؛ إما بقيام المخالف بمطابقة البناء أو هدمه جزئياً أو كلياً في أجل محدد، وفي حالة عدم امتثال المخالف للحكم القضائي في الأجل المحددة قضائياً يقوم رئيس البلدية بتنفيذ الأشغال المقررة على نفقة المخالف⁵.

لكن أمام عدم احترام آجال، وقواعد البناء وتحقيق المطابقة وعدم الحصول على ترخيص بالبناء، حاول المشرع تشديد العقوبات في مجال مخالفة قواعد التعمير من خلال القانون 08-15 المتعلق بتحديد قواعد مطابقة البناء، وإتمام إنجازها حيث بإمكان الجهة القضائية أن تأمر بإخلاء الأماكن فوراً⁶ في حالة شغل أو استغلال بناية قبل تحقيق مطابقتها وغرامة مالية في حالة عدم القيام بتحقيق المطابقة في الأجل المحدد. كما مكن القانون 08-15 الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي بإيقاف الأشغال التي تهدف إلى إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة فوق أملاك عمومية وطنية أو فوق ملكية خاصة لم تخصص للبناء وفقاً لمخططات التعمير. وفي هذه الحالة يأمر الوالي المخالف بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية وهدم البنايات المشيدة في أجل محدد وفي حالة عدم الامتثال يأمر الوالي بالقيام بأشغال الهدم، ويتحمل المخالف المصاريف⁷.

المبحث الثالث: آليات تدخل الدولة في مجال الوقاية من المخاطر الكبرى

إن تدخل الدولة في الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية تغذيه فكرة محورية؛ مفادها أن الدولة كسلطة مركزية محمية من التأثيرات المحلية، ولديها تراكم معرفي مهم، وإمكانات تقنية ومالية أكثر حجماً، وتطوراً مقارنة بما تملكه الجماعات المحلية، بالإضافة إلى وجودها في أحسن مركز لاتخاذ القرارات في مجال السياسة الوقائية، حتى ولو كان الأمر مطروحاً على المستوى المحلي.

ولذا فإن مسؤولية الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية تقع في المقام الأول على عاتق الدولة، وفقاً لما جاء به القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة⁸، والأحكام المتعلقة بالمنشآت المصنفة⁹ وينقل المواد الخطرة. وبالتالي فإن الحاجة إلى حصول الدولة على الأدوات اللازمة لأخذ الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في الحسبان منطقية للغاية.

ومن أجل تنفيذ التزاماتها الواسعة في إعداد سياسة وقائية شاملة من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، تعتمد الدولة على مخطط الوقاية من الأخطار الكبرى كما تتدخل من خلال

1 المادة 76 مكرر 5 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

2 الفقرة الأخيرة من المادة 76 مكرر 4، المرجع نفسه.

3 جاء في المادة 76 مكرر: "علاوة على ضباط وأعدان الشرطة القضائية المنصوص عليهم في التشريع المعمول به، يخول للبحث ومعاينة مخالقات أحكام هذا القانون، كل من - مفتشي التعمير - أعوان البلدية المكلفين بالتعمير - موظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية..."، المرجع نفسه.

4 المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 الذي يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالقات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة السابق.

5 المادة 76 مكرر 5 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

6 المادة 82 القانون 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها.

7 المادة 73، المرجع نفسه.

8 جاء في المادة 9 من القانون 04-20: "تشكل الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة منظومة شاملة تبادر بها وتشرف عليها الدولة (...)."

9 القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والنصوص التطبيقية له كالمرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

المشاريع ذات المصلحة الوطنية، وبتدابير عقارية كنزح الملكية من أجل المنفعة العمومية، وأخيراً إرساء محيط الحماية حول المنشآت الصناعية وعلى مسار نقل المواد الطاقوية الخطرة .

المطلب الأول: تدخل الدولة عن طريق مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى

لقد أقر قانون التهيئة والتعمير 90-29 إمكانية تدخل الدولة خلال مرحلة إعداد أدوات التعمير¹ لإدراج التنظيم الوطني أو تعديل الأدوات القائمة. غير أن تدخل الدولة في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية جاء مع صدور القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث² وخاصة في إعداد المخططات العامة للوقاية منها.

يعد المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى الأداة الأساسية التي جاء بها قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، ووثيقة تعدها الدولة للوقاية من مجمل الأخطار الطبيعية والتكنولوجية. يحدد المخطط مثل أدوات التعمير المحلية مختلف مناطق الخطر ويأخذ في الحسبان طبيعة وشدّة الخطر المعني عند وقوعه وفي حالة الضرورة يمنع البناء في المناطق المعرضة³.

هذا المنع نصت عليه المادة 19 من القانون 04-20 صراحة بالنسبة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية، ويعود لمصالح الدولة تحديد تلك المناطق التي تنطوي على درجات قابلية خاصة للإصابة، وهي المرحلة الأولية لكل مسار وقائي. إن تحديد هذه المناطق يُلزم مُعدّي مخطط الوقاية بانجاز قاعدة بيانات لا يمكن الاستغناء عنها في أية منظومة وقائية. تشمل هذه المعلومات على خرائط تصنف فيها المناطق المعرضة للزلازل والأخطار الجيولوجية⁴ وخريطة وطنية لقابلية الفيضان⁵ توضح مجموع المناطق القابلة للتعرض للفيضان⁶، وكذا المخاطر المناخية⁷، كما تصنف المناطق الغابية حسب الخطر المحدق بالمدن من جراء اندلاع حريق⁸، أما بالنسبة للأخطار التكنولوجية فتحدد قائمة المؤسسات والمنشآت الخطرة وموقعها⁹.

المطلب الثاني: تدخل الدولة في مجال الوقاية بواسطة المشاريع ذات المصلحة الوطنية والتجديد الحضري واستعمال تقنيات البناء المضاد للزلازل

سمح قانون التهيئة والتعمير للدولة بالتدخل لإجراء تعديلات على أدوات التعمير من أجل انجاز مشاريع ذات المنفعة الوطنية يمكن أن تتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى، وأوقد تكون خاصة بتطبيق قواعد جديدة أفرزتها تقييمات جديدة للأخطار أو القيام بأعمال التجديد لإصلاح البنايات المتضررة نسبياً واستعمال تقنيات البناء المضاد لزلزال المشاريع المستقبلية في المناطق المعرضة لهذا النوع من الأخطار.

الفرع الأول: تدخل الدولة عن طريق المشاريع ذات المصلحة الوطنية

تقدم المشاريع ذات المصلحة الوطنية أو ذات المنفعة العمومية على أنها أداة مقابلة لمبدأ لامركزية التعمير حيث لا تجعل من تحويل اختصاصات إعداد وتسيير وثائق التعمير إلى البلديات عائقاً أمام تنفيذ مشاريع ذات المصلحة الوطنية الصادرة عن الدولة، وتسمح للإدارة بالقيام بعمليات النفع العام - بالإضافة إلى تلك الداخلة في اختصاصاتها - عند إعداد أدوات التعمير، ويجد تدخل الدولة في مضمون أدوات التهيئة إلى تلك الداخلة في اختصاصاتها - عند إعداد أدوات

1 المادة 13 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

2 القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة .

3 المادة 18 ، المرجع نفسه.

4 المادة 21 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

5 المادة 24، المرجع نفسه.

6 بما في ذلك مجاري الأودية والمساحات الواقعة أسفل السدود والمهدد في حالة انهيار سد.

7 المادة 26، المرجع نفسه.

8 المادة 29، المرجع نفسه.

9 بحسب مكان وجودها في المنطقة أو خارجها أو في المنطق الحضرية. انظر المادة 33 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

التعمير، ويجد تدخل الدولة في مضمون أدوات التهيئة والتعمير تبريره في ضرورة تنفيذ أهداف تتعدى البلديات تحدها الدولة بكيفية مفصلة، وتعمل البلديات على تنفيذها.

الفرع الثاني: اللجوء إلى مشاريع التجديد الحضري وأدوات تقنية تستهدف الوقاية من الأخطار الطبيعية

إن النسيج العمراني في الجزائر المعقد والكثيف، يتطلب تدخل السلطات العمومية لمواجهة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، من خلال التجديد الحضري واستعمال تقنيات لمواجهة خطر من الأخطار الكبرى ألا وهو الزلزال.

أولاً: تدخلات عن طريق التجديد الحضري

يقصد بالتجديد الحضري مجمل مشاريع التهيئة والتجهيز الموجهة لتحسين العام للبنىات والذي يرافقه هدم شامل للبيوت القديمة أو غير الصحية وتعويضها بمجموعة عقارية حديثة تحمل كل التجهيزات الضرورية، وكذا حماية الأحياء التاريخية. إن أهمية هذه المشاريع تكمن في أنها تهدف إلى الوقاية من الأخطار من خلال التدخل على البنىات القائمة المهتدة بأخطار طبيعية، ولذا فهي أداة مفيدة خاصة لتغيير وترميم البنىات الهشة الواقعة في أحياء معرضة لخطر الزلزال مثلاً. بدأ الاهتمام بالتجديد الحضري في الجزائر منذ سنة 1983 وهو تاريخ صدور المرسوم التنفيذي رقم 83-684 الذي حدد شروط التدخل في المساحات الحضرية القائمة¹. لقد اهتم هذا المرسوم بالبنىات غير الملائمة للوظائف الحضرية، والتي لا تتوفر فيها شروط الصحة والنظافة² من خلال إرساء أربعة أنواع من التدخلات: أعمال التجديد، إعادة الهيكلة، وإعادة الاعتبار والترميم³.

ثانياً: التنظيم المتعلق بمقاومة الزلازل

يقع شمال الجزائر جغرافياً بين اللوحات التكتونية لإفريقيا والاوروآسيوية من ثم فهو معرض لخطر الزلازل. وقد شهدت بلادنا عدة هزات أرضية لعل أهمها زلزال الشلف سنة 1980، لكن الجزائر عرفت خلال تاريخها العديد من الزلازل الهامة، ولمواجهة هذا الخطر الكبير، بادرت الدولة الجزائرية بعد استقلالها إلى إصدار العديد من النصوص التقنية التي تبين المعايير الواجب إتباعها لبناء العمارات والمنشآت الفنية. وقد عرف التنظيم المتعلق بالبناء المضاد للزلازل تطوراً مهماً منذ ظهوره في بداية الثمانينات من القرن الماضي. فلقد شكلت الآثار المأساوية لزلزال الشلف (الأصنام آنذاك) نقطة البداية لميلاد وثيقة تقنية « DTR BC 2-48 المسماة « les règles » RPA 81 parasismiques algériennes » وهو نظام تطور مع مرور السنوات (عدل في سنوات 1983، 1989، 1999، 2003 ثم في سنة 2010)، ليأخذ في الحسبان دروس الزلازل الكبرى التي عرفت الجزائر، وكذا تحسن المعارف عن الظاهرة الزلزالية. لكن قواعد البناء المضادة للزلازل طبقت فقط على المشاريع العمومية، أما البنىات الخاصة فلم تكن ملزمة بذلك إلى غاية 2003، تاريخ وقوع زلزال بومرداس، وخسائره الفادحة.

ثالثاً: نزع الملكية من أجل الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية: أداة تهدف إلى ضمان أمن الأشخاص

منذ صدور القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى، أصبح بالإمكان اللجوء إلى نزع ملكية الأراضي الخاضعة لأخطار طبيعية وتكنولوجية. إن هذه الأداة القديمة من حيث المبدأ والجديدة من حيث السبب يمكن أن يكون لها وزن مهم في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى في الجزائر، حيث أصبحت حماية السكان ومباشرة تدابير الوقاية أسباباً جديدة للجوء إلى نزع الملكية.

¹ المرسوم رقم 83-684 يحدد شروط التدخل في المساحة الحضرية الموجودة، ج ر عدد 49، الصادرة في 29 نوفمبر 1983.

² المادة 1، المرجع نفسه.

³ المادة 2، المرجع نفسه..

إذا وتفاديا لوقوع ضحايا بشرية وخسائر مادية في الممتلكات العقارية منها والمنقولة والواقعة في مناطق معرضة للأخطار، جاء القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وبالضبط في مادته التاسعة والأربعين، ليضع نظاما خاصا للوقاية من الأخطار ويتعلق الأمر بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

يهدف هذا الإجراء القانوني إلى منع الأخطار من خلال حرمان بعض الأشخاص من حقهم في الملكية، ويعد يعد إجراء وقائيا يخضع لشروط ومبادئ القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

إن كل حرمان من الملكية لا يمكن مباشرته إلا بعد التصريح بالمنفعة العمومية، وبعد إجراء تحقيق يقر بالهدف الشرعي لعملية النقل القسري للملكية. أما أسباب المنفعة العمومية المصرح بها بعد إجراء تحقيق عمومي، فتننتج تقليديا عن مشروع تهيئة الإقليم أو انجاز مشاريع عمومية كبرى¹.

بيد أن صدور القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى طرح حالة جديدة لنزع الملكية كما ذكرنا آنفا، والتي تتبع هدفا آخرًا جديدًا، يتمثل في الحفاظ على الحياة البشرية وضمان الأمن العمومي في وجود أخطار متوقعة. وهكذا أصبحت الأخطار الكبرى احد الأسباب المشروعة لنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية مما يفتح لنا الباب لدراسة طبيعتها وشروط وضعها حيز التنفيذ .

المطلب الثالث: التحكم في التعمير حول المنشآت الخطرة وفي مسار نقل المواد الطاقوية

إن الحوادث الكبرى التي وقعت بالمنشآت الصناعية الخطرة عبر العالم، كثيرا ما كانت تتجاوز آثارها حدود المؤسسات الصناعية، لتصل إلى المناطق العمرانية المجاورة مسببة لها أضرار بالغة، ولهذا يعد التحكم في التعمير حول المنشآت الخطرة من أهم الأدوات القانونية التي تسمح بالوقاية أو التخفيف من آثار الكوارث الصناعية من خلال التقليل من الكثافة السكانية حول المؤسسات الصناعية واحترام محيط الحماية ويبرز هذا التحكم من خلال أشكال متعددة :

- الحد من البناءات المستقبلية في مناطق محددة.

- تعزيز البناءات القائمة، لكن أحيانا إزالتها.

- وضع تقييدات على استعمالات الأرض.

اختارت الدولة الجزائرية سنوات قليلة بعد الاستقلال الاستثمار الصناعي كإستراتيجية وطنية للتنمية وتركزت الصناعة الثقيلة الفتية في المدن الشمالية الكبرى من البلاد، حيث " استحوذ الفضاء الساحلي على 91% من صناعات الحديد وتحويلات و الميكانيك و إلكترونيك و 90 % من صناعات مواد البناء، 85 % من الصناعات الكيمائية، 65 % من صناعات الجلد و 56 % من الصناعات النسيجية".

في حين عرفت المدن الجزائرية انطلاقة حضرية هامة، تميزت بتطور عمراني قوي واستقرار 80% من السكان على الشريط الساحلي بالقرب من المناطق الصناعية، وهذا ما عرض الأشخاص وممتلكاتهم خارج المنشآت الصناعية إلى مخاطر صناعية كبرى برزت في السنوات الأخيرة من خلال حوادث خطيرة.

وأمام هذه الوضعية المعقدة والخطيرة أعطت النصوص القانونية المتعلقة بالبيئة والمنشآت المصنفة والوقاية من الأخطار الكبرى صلاحيات واسعة للدولة لاتخاذ التدابير اللازمة في مجال الوقاية من الأخطار التكنولوجية، وتمثلت هذه الإجراءات في إنشاء محيط حماية حول المنشآت الصناعية الخطرة، لكن وعلى الرغم من ذلك استمر التعرض للأخطار ليلتحق العمران بالحقول البترولية، ومواقع تكرير المحروقات وقنوات نقل المواد الطاقوية .

¹ الفقرة الثانية من 2 من القانون 91-11، الذي يحدد قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 21، المؤرخة في 08-05-1991.

الفرع الأول: إنشاء محيط الحماية حول المنشآت الصناعية الخطرة

إن تحديد محيط الحماية ينطلق من مبدأ مفاده أن وقوع حادث داخل هذا المحيط يعني أن الأضرار قد تكون كبيرة وعدد الضحايا مرتفع. فالنفس الناجم عن انفجار وآثار الحرائق والتلوث بفعل طرح مواد سامة تعد كافية لجعل السكنات والبنائات المختلفة خارج محيط الحماية، ويعتمد تحديد مسافة التباعد على مصدر المخاطر (المنشأة في حد ذاتها، المواد والتكنولوجيا المستعملة) التي يقدمها المستغل الصناعي، والتي تسمح بتحديد أهمية مخاطر الانفجارات والحريق وطرح المواد السامة ومدى قابلية تأثر البيئة المحيطة بحادث محتمل.

صدر أول نص جزائري خاص بتحديد محيط الحماية حول المنشآت سنة 1984¹ وهو المرسوم التنفيذي 84-105 المتعلق بتأسيس محيط لحماية للمنشآت والهيكل الأساسية، حيث أسس محيط الحماية حول المنشآت والهيكل الأساسية وشكّل إحدى الخطوات الأولى للتقليل من آثار الأخطار التكنولوجية. وعُرف من خلاله محيط الحماية بذلك النطاق الترابي الذي يحدد المجال الترابي والجوي والبحري الذي يُنظّم داخله كل شغل أو مرور وأي نشاط آخر عموماً كما أعطى النص كل وزارة مختصة أهلية تفتيش المنشآت وامتداداتها ومراقبتها التقنية خارج حيزها وداخل محيط الحماية³، في حين يتولى الوالي المختص إقليمياً الحماية في المحيط المعني⁴.

كما أوجب القانون تجسيد تحديد محيط الحماية في أدوات التعمير، وفي المخططات الرئيسية للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، عندما تكون الهياكل متواجدة في المجال الترابي وبخريطة بحرية عندما تكون متواجدة في المجال البحري⁵.

رغم وجود إطار تنظيمي منذ مدة طويلة فيما يخص إنشاء محيط الحماية حول المنشآت الصناعية - الذي يعد تقدماً في مجال الوقاية من الأخطار الصناعية - بقي نطاق هذه القرارات محدوداً بسبب غياب إرادة حقيقية في استعمال الأدوات القانونية المتوفرة، كما لم يتم مراعاة طبيعة وشدة الأخطار في منع كل أنواع البنائات والمنشآت، والتهيئة أو الاستغلال الفلاحي والغابي التجاري أو الصناعي.

الفرع الثاني: إنشاء مساحة استغلال الحقول البترولية والمناطق الصناعية المتخصصة في المحروقات

كان لغياب إطار قانوني واضح يحدد بدقة محيط الحماية في أماكن التنقيب عن المحروقات وتقاعس السلطات العمومية عن أداء مهامها في حماية الأشخاص، وممتلكاتهم وصول العمران إلى مشارف الحقول البترولية (حاسي مسعود مثلاً) ومحطات تكرير المحروقات. ولتدارك هذا الوضع الخطير تدخلت السلطات العمومية بداية من سنة 2005 عن طريق مراسيم⁶؛ للإعلان عن مساحات استغلال حقول البترول والمناطق الصناعية⁷ بسكيكدة و ارزيو كمناطق ذات أخطار كبرى⁸.

حددت هذه المراسيم تدابير عديدة لتطبيق داخل مساحة استغلال حقول البترول والمناطق الصناعية المخصصة للنشاطات البترولية، والغازية، والصناعات المرتبطة بها، حيث تم منع كل

1 المرسوم رقم 84-105، المتعلق بتأسيس محيط لحماية للمنشآت والهيكل الأساسية، ج ر عدد 20 المؤرخة في 15-05-1984.

2 المادة 2، المرجع نفسه.

3 المادة 5، المرجع نفسه.

4 المادة 6، المرجع نفسه.

5 المادة 8 المرسوم التنفيذي رقم 10-331 الذي يحدد محيط الحماية حول المنشآت والهيكل الأساسية لنقل وتوزيع المحروقات والكهرباء والغاز.

6 مرسوم تنفيذي رقم 05-127 المتضمن إعلان حاسي مسعود منطقة ذات أخطار كبرى، ج ر عدد 29 الصادرة في 24-04-2005.

7 امتداد المساحة المعرفة والمحددة بقرارات الملكية ورخص شغل الأراضي الموضوعة تحت تصرف مؤسسة تسيير المنطقة في ارزيو وسكيكدة وتأتي مجموع المنشآت والنشاطات البترولية والغازية والصناعات المرتبطة بتحويل المحروقات والمصالح التابعة لها، وكذا ميناء المحروقات المجاور لها.

8 هي مناطق معرضة لخطر كبير، تنجر عنه عواقب مدمامة وخطيرة بالنسبة للأشخاص والأماكن والبيئة.

بناء أو انجاز أو استثمار ذا طابع صناعي أو تجاري أو سياحي أو فلاحي، وبصفة عامة كل عملية غير مرتبطة مباشرة بصناعة المحروقات¹، كما منح رخصة بناء و/ أو أي امتياز لا يرتبط مباشرة بصناعة المحروقات.

أمرت الحكومة كذلك بنقل المنطقة الصناعية، ومنطقة النشاط الثانوية والثلاثية الموجودة داخل مساحة استغلال الحقول البترولية إلى خارج هذا المحيط، كما أمر التنظيم بهدم المساكن القصدية والبنيات غير المشروعة والسكنات المؤقتة المبنية بداخل مساحة استغلال حقول البترول ومساحة الارتفاق²، حتى مقر بلدية حاسي مسعود تم نقله إلى منطقة أخرى. أما الأملاك التابعة للخواص فاتخذ قرار بنزع ملكيتهم من أجل المنفعة العمومية، تطبيقاً للمادة 49 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث³.

الفرع الثالث: توفير الأمن لنقل المواد الخطرة

تعد الجزائر بلد المحروقات بامتياز وهو ما يرفع من درجة مخاطر نقلها وخاصة مادة الغاز التي تنقل، وتوزع عبر شبكات قنوات وأنابيب لآلاف الكيلومترات (شبكة نقل الغاز في الجزائر تفوق 41510 كلم من القنوات) على الإقليم الوطني، لتموين السكان ونشاطاتهم الاقتصادية بالطاقة. هذه الشبكات هي منشآت قاعدية حيوية ضرورية للتنمية، لكنها خطيرة في نفس الوقت بما قد تسببه من انفجارات واشتعال للنيران، مثلما وقع بمنطقة المحمدية حيث تآكل جزء من قناة نقل الغاز التي تربط حاسي الرمل بأرزويو نشب عنه انفجار تبعه اندلاع حريق خلف 78 ضحية وخسائر مادية معتبرة.

ترجع أسباب هذه الحوادث عموماً إلى ظواهر طبيعية (زلازل، فيضانات، انزلاقات أرضية، ...) أو لأخطاء بشرية (القيام بأشغال، تآكل شبكة النقل، نوعية المواد المستعملة... الخ) لكن ما يزيد من تفاقم الأضرار هو مرور هذه الشبكات بالمناطق العمرانية (مباني سكنية مدراس، مصانع...) وهذا ما يجعلها تشكل مخاطر كبرى يجب التحكم فيها بتدابير متعددة، منها بالخصوص وضع محيط الحماية حول شبكات وأنابيب وقنوات نقل وتوزيع وتخزين الغاز.

تحظى قنوات نقل الغاز والتجهيزات التابعة لها بمحيط الحماية الذي يتغير حسب طبيعة المنشأة⁴. لكن كذلك حسب طبيعة الأشغال المراد انجازها وموقعها. وهكذا فبالنسبة لقنوات وأنابيب نقل الغاز داخل المناطق العمرانية يجب أن تحترم مسافة 20 متراً لكل أشغال الردم أو التنقيب الذي لا يتعدى عمقها 5 أمتار ومسافة 40 متر بالنسبة لأشغال الحفريات التي يتعدى عمقها أكثر من 5 أمتار وأخيراً مسافة 75 متر بالنسبة للأشغال والعمليات الخاصة بمشاريع البناء والمتعلقة كذلك بالمنشآت المصنفة وكذا المؤسسات الخاصة باستقبال الجمهور⁵.

ولمعالجة هذا الوضع الخطير وضعت السلطات العمومية مخططاً لضمان صيانة وأداء ناجع لمنشآتها وبدأت في نقل القنوات من داخل التجمعات السكانية، وإن كانت العملية تتطلب جهداً أكبر ووتيرة عمل أسرع، خاصة بعد وضع مخطط للفترة 2012-2020 لمواصلة مجهود عصرنة شبكات نقل الغاز الذي بدأ سنة 2008.

¹ وهي مجموع النشاطات الصناعية والبترولية المرتبطة مباشرة بالبحث عن المحروقات وإنتاجها ونقلها وتكريرها وتطويرها.

² انظر المادتان 3 و4 من المرسوم التنفيذي رقم 05-127 السابق والمرسوم التنفيذي رقم 05-476 المتضمن إعلان حاسي الرمل منطقة ذات أخطار كبرى، ج ر عدد 82 الصادرة في 31-12-2005.

³ المرجع نفسه.

⁴ المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 06-431 الذي يحدد القواعد التقنية لتصميم شبكة نقل الغاز واستغلالها وصيانتها، ج ر عدد 21، الصادرة في 29-11-2006.

⁵ المادة 4 من القرار الوزاري الذي يحدد حدود محيط الحماية حول المنشآت والهياكل الأساسية لنقل وتوزيع الكهرباء والغاز وشروط وكيفية تشغيله، ج ر عدد 14، الصادرة في 02-10-2011.

المحاضرة الرابعة الوقاية من المخاطر الصناعية

الجزائر بلد معرض إلى مخاطر صناعية كبرى، ناجمة خاصة عن استغلال المؤسسات الصناعية والأنشطة الطاقوية. ولقد عرفت الجزائر حوادث صناعية؛ حيث شهدت مدينة سكيكدة عدة انفجارات بالمركب البتروكيميائي، آخرها في سنة 2004، بالإضافة إلى رمي المركب لنفايات النفط بعرض مياه البحر، وهو ما يشكل كارثة إيكولوجية. وأشارت الخريطة الوطنية التي أعدتها الوكالة الوطنية للموارد المائية لتلوث المياه السطحية، إلى تسجيل عدة حالات تلوث للمياه السطحية في غرب ووسط وشرق لمختلف الوديان والتي لم تعد صالحة حتى للزراعة. كما نشبت عشرات الحرائق الصناعية سنويا، فعلى سبيل المثال بين سنتي 2012-2013، وقع 142 حريق صناعي في مدة 17 شهرا.

لهذه الأسباب، تشكل الوقاية من المخاطر الصناعية تحديا كبيرا للسلطات العمومية من أجل حماية السكان وممتلكاتهم وبيئتهم، وكذا للتكلفة التي قد يمثلها حدوث مثل هذه المخاطر. كما يلزم القانون أصحاب القرار بحماية هذه الرهانات، من خلال تقييم المخاطر، وتصنيفها، ووضع آليات وقائية منها.

بيد أن اهتمام الإدارة بالأخطار الصناعية عرف تأخرا كبيرا، حيث كانت المقاربة علاجية رد فعلية بدل أن تكون وقائية استباقية، لكن وقوع بعض الأحداث الكبرى في العالم وفي الجزائر بالخصوص وصددها في الرأي العام الوطني، سمح بتقويم ملحوظ في ميادين مختلفة. ومن ناحية أخرى، فإن تطور العلاقات بين الصناعيين والإدارة لإيجاد طريقة لقبول القيود الناتجة عن نشاط المؤسسات المصنفة جعل من الممكن مراعاة الانشغالات المتعلقة بالأخطار الصناعية في السياسات العامة، حيث عرفت تطورا تشريعيًا مهما في عام 2003، تاريخ صدور قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

ولمواجهة الأخطار الصناعية، أرسى قانون حماية البيئة 03-10 قواعد خاصة بالوقاية من الحوادث الصناعية المحتملة من خلال تنظيم استغلال المؤسسات المصنفة من أجل حماية البيئة. ومن ثم يثور السؤال حول مدى فعالية هذه القواعد في حماية البيئة؟ للإجابة على هذه الإشكالية سنحاول تقديم دراسة تحليلية لتطور تلك القواعد القانونية، لمعرفة مدى كفايتها في مجال الوقاية من الأخطار الصناعية، وبالتالي قدرتها على حماية البيئة، من خلال مناقشة الالتزامات القانونية الموضوعية على عاتق مستغلي المؤسسات المصنفة والسلطات العمومية للوقاية من الأخطار الصناعية.

المبحث الأول: التزامات المستغل والسلطات العمومية أثناء مرحلة ما قبل استغلال المؤسسات المصنفة

تعد الوقاية من الآثار البيئية في قلب أغلب النصوص القانونية المتعلقة بالبيئة، إذ تركز على مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر¹، مما يعني التحليل المسبق للمخاطر البيئية للمنشآت الصناعية، من خلال إعداد دراسة التأثير ودراسة الأخطار، ولكن بما أن الوصول إلى أخطار منعدمة يبقى مستحيلا، فإنه يجب على المستغل الصناعي إعداد مخطط داخلي للتدخل، هدفه التقليل من الأضرار في حالة وقوع كوارث صناعية داخل مؤسسته. يسمح توفر هذه الشروط للسلطة الإدارية المختصة بإعطاء الترخيص للبدء في الاستغلال، ومراقبة النشاط الصناعي للمؤسسات المصنفة قبل بدءه. وفي هذه المرحلة، يتطلب بداية الإعداد لاستغلال نشاط

¹ الفقرة 5 من المادة 3 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43 الصادرة في 20-07-2003.

يتسم بالخطورة تقديم طلبات الاستغلال. وفي هذه المرحلة يلعب المستغل للمنشأة، والسلطات العمومية كفاعلين أساسيين دورا مهما في تنفيذ التدابير الوقائية.

المطلب الأول: دور المستغل في تطبيق قواعد الوقاية

تطبيقا للتشريع المتعلق بالبيئة، فإن كل المنشآت التي يستغلها أو يملكها شخص طبيعي أو معنوي، عمومي أو خاص، والتي قد تتسبب في أضرار على الصحة العمومية، والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية، والموارد الطبيعية¹ تخضع حسب أهميتها والأخطار أو المضار التي لا تنجر عن استغلالها إلى ترخيص أو تصريح، حسب الحالة من طرف السلطات العمومية². وللوصول إلى مستوى مقبول في مجال الوقاية من الأخطار الصناعية، والحصول على موافقة السلطات العمومية المختصة لبدء نشاط الاستغلال اشترط المشرع على المستغل انجاز دراسة التأثير، ودراسة الأخطار³ ومخطط التدخل الداخلي، والمخططات الخاصة للتدخل.

الفرع الأول: النظام القانوني للمؤسسات المصنفة

ارتبط مفهوم المؤسسات المصنفة بالصناعيين، والمختصين في مجال البيئة والمكلفين بتسيير ومراقبة المؤسسات المعنية، كما ارتبط بالعديد من القواعد التي تمس ميادين مختلفة، حتى وإن بقي القطاع الصناعي هو المعنى أساسا بهذا المفهوم. لكن نظام المؤسسات المصنفة ليس هو الوحيد المكلف بحماية البيئة وصحة الإنسان، حيث يتعايش مع قواعد أخرى تخضع منشآتها للتنظيم المتعلق بالنفايات والمياه وحماية الهواء.

تَشكّل النظام القانوني للمنشآت المصنفة من مبادئ كبرى تطورت وتحولت بتطور الصناعة. فما هي المنشأة المصنفة؟ إنها كل وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة من النشاطات المذكورة في قائمة المنشآت المصنفة⁴، وقد وسَّعت النصوص القانونية في المجال البيئي من مفهوم المنشآت إلى مفهوم المؤسسات المصنفة. فالمقاربة الجديدة للخطر لا ترتبط بوجود منشأة خطيرة فحسب بل ترتبط أيضا بتعدد المنشآت الصناعية. ومن هذا المنطلق تم إدراج مفهوم المؤسسة كمجال لتطبيق إجراءات الوقاية من الحوادث الصناعية، وهي مقاربة أكثر شمولية للأخطار الكبرى، وقد عرفها المشرع بأنها مجموع منطقة الإقامة التي تتضمن منشأة واحدة أو عدة منشآت مصنفة تخضع لمسؤولية شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، يحوز على المؤسسة والمنشأة المصنفة التي تتكون منها، أو يستغلها أو أوكل استغلالها إلى شخص آخر⁵. وإذا كانت الأرضية المفضلة لتطبيق مبدأ الوقاية من الأضرار البيئية تتواجد في التقدير المسبق للأثار البيئية للمنشآت الصناعية، فإن هذه الأخيرة ليست كلها على قدم المساواة، فقانون المؤسسات المصنفة يخضع المؤسسات التي تحمل أخطارا على البيئة والصحة إلى نظام قانوني خاص يفرق بين صنفين من المنشآت؛ الأولى يمكن أن تحدث أخطارا كبرى وتخضع لنظام الترخيص والثانية تحمل أخطارا أقل خطورة ويطبق عليها نظام التصريح⁶.

وفي هذا الإطار، فرَض قانون البيئة 03-10 الصادر سنة 2003 على مستغل المنشآت المصنفة الخاضعة لنظام الترخيص تقديم طلب إلى السلطة المختصة يعبر فيه عن رغبته في ممارسة النشاط المصنّف مع إرفاق طلبه بكافة الوثائق والبيانات المبيّنة في المواد 5 و 8 و 9 من

1 المادة 18، المرجع نفسه.

2 المادة 19، المرجع نفسه.

3 المادة 21، المرجع نفسه.

4 الفقرة الأولى من المادة 2 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عد 37 الصادرة في 4-06-2006 المعدل والمتمم.

5 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم.

6 المادة 19 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المتعلق بتنظيم المنشآت المصنفة¹، وذلك تحت طائلة عدم قبول الطلب.

لكن قد يبيح القانون للأفراد القيام بإنشاء منشآت مصنفة دون الحصول على تراخيص مسبقة على الرغم من الأخطار التي قد تنجم عنها، ويكتفي باشتراط التصريح بها، أي الإبلاغ عنها قبل إنشائها واستغلالها، وذلك لان احتمالات الأخطار المترتبة عنها اقل درجة واخف ضررا من المنشآت الخاضعة لنظام الترخيص الإداري المسبق، وهو ما يميز تقنية التصريح عن تقنية الترخيص.

ويعتبر سكوت الجهة الإدارية المختصة رغم إبلاغها بالمشروع ترخيصا ضمنيا بإنشائه أما إذا اتخذت موقفا ايجابيا في الرد بأن رفضت النشاط ، فهذا يعد رفضا صريحا يعادل رفض الترخيص، وقد تتخذ الإدارة موقفا وسطا بين القبول الضمني والرفض الصريح بأن لا تعترض على النشاط محل التصريح بشرط أن يقترن بشروط تحددها وتراها كافية لحماية البيئة. ولا يجب أن يفهم من عدم خضوع هذا النوع من المنشآت لنظام الترخيص، أنها تخرج عن دائرة المراقبة، إذ تفرض على طالب التصريح مجموعة من الإجراءات والشروط التي تملئها قرارات الإدارة المختصة.

إن إمكانية فتح منشأة من المؤسسات المصنفة مشروط بإيداع طلب لدى السلطة الإدارية المكلفة بمنحه، مرفقا بالدراسات المصادق عليها والمنصوص عليها في المادة 5 من المرسوم التنفيذي 06-198 ألا وهي : دراسة التأثير أو موجز التأثير و دراسة الخطر والتحقيق العمومي، على أن يكون الطلب مرفقا بكافة الوثائق المبينة بالمادتين 24 و 25 من المرسوم 06-198 المتعلق بتنظيم المنشآت المصنفة اللتان حددتا البيانات الواجب إدراجها في حالة التصريح².

تقوم السلطة العمومية³ بدراسة ملف المنشأة، وتوافق عليه من خلال تسليم مقرر الموافقة المسبقة الذي تنسخ فيه مجموع الأحكام المذكورة في مقررات المصادقة وهي دراسة التأثير أو موجز التأثير ودراسة الأخطار للسماح بالتكفل بها عند انجاز المنشأة المصنفة⁴ ثم تتبعه رخصة الاستغلال في بعد زيارة لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة للموقع بعد إتمام انجاز المؤسسة والتحقق من مدى مطابقتها للوثائق المدرجة في ملف الطلب ولمقرر الموافقة المسبقة لإنشاء المنشأة المصنفة⁵.

الفرع الثاني: دراسة التأثير على البيئة

تحمل كل مؤسسة مصنفة في حالة اشتغال أخطارا صناعية ذات تأثيرات أكيدة على البيئة، ولذا من الضروري تقييم تلك الآثار المباشرة أو غير المباشرة، المؤقتة أو الدائمة على الإنسان والبيئة. ويُعرف تقييم التأثير البيئي بأنه عملية تحليل للتأثيرات الايجابية والسلبية لمشروع أو خطة أو نشاط ما على البيئة. ويهدف وضع التقييم إلى تزويد صانعي القرار بمعلومات تسمح لهم بإدخال اعتبارات حماية البيئة خلال عملية اتخاذ القرار، مما يفضي إلى الموافقة على المشروع أو الخطة أو رفضه أو تعديله.

وتعد دراسة التأثير على البيئة الوسيلة الأساسية، والأكثر ملائمة لإجراء عملية التقييم البيئي لتفادي أي إضرار بالبيئة. وتعرف دراسة مدى التأثير على البيئة على أنها تلك الدراسة التي تمكننا من تقدير النتائج الايجابية والسلبية لمشاريع وبرامج التنمية على البيئة، والتأكد من أن النتائج

¹ المادتين 5 و 8 من المرسوم التنفيذي 06-198، الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم.

² راجع المادتين 24 و 25 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم

³ انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 22-167 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 06-198.

⁴ انظر الفقرة الأخيرة من المادة 4 من المرسوم التنفيذي 22-167 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 06-198.

⁵ الفقرة الثالثة من المادة 4 من المرسوم التنفيذي 22-167 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 06-198 المعدل والمتمم.

السلبية قد أخذت بعين الاعتبار. فدراسة التأثير هي دراسة علمية تقنية وقبلية أو سابقة لتأثيرات الأنشطة الاقتصادية على البيئة، مما يسمح بقياس مختلف الآثار السلبية للمشروع على البيئة. عرفت دراسة التأثير على البيئة أول دخول لها في المنظومة القانونية الجزائرية سنة 1983 بمناسبة صدور أول قانون للبيئة، لكنها أخذت أهمية كبيرة في قانون البيئة الحالي الصادر سنة 2003، مقارنة ببداياتها الأولى. ويتم تقديم الدراسة على أنها أداة إجرائية للوقاية من كل اعتداء على البيئة، أما نطاقها فيسمح بتوسيع مجالها وتحليل الآثار المحتملة للنشاط على البيئة. أما مجال الدراسة فقد نصت عليه المادة الخامسة عشر من قانون البيئة: " تخضع مسبقا وحسب الحالة، لدراسة التأثير أو موجز التأثير على البيئة، مشاريع التنمية والهيكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى، وكل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقا على البيئة لاسيما على الأنواع والموارد والأوساط و الفضاءات الطبيعية والتوازنات الايكولوجية وكذلك على إطار ونوعية المعيشة. تحدد كميّات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."

ومن جهته حدد الملحق المرفق بالمرسوم 07-145 قائمة المشاريع الخاضعة لدراسة مدى التأثير أو موجز التأثير مع الأخذ بعين الاعتبار القائمة الملحقة بالمرسوم 07-144 المتعلقة بالمنشآت المصنفة. فكل النشاطات الخاضعة لدراسة الخطر والتي تستوجب رخصة وزارية أو رخصة من الوالي تكون خاضعة في نفس الوقت لدراسة مدى التأثير على البيئة. غير أن المادة الخامسة عشرة المذكورة أعلاه عرفت مصيرا مشابها لدراسة التأثير على البيئة التي جاء بها قانون البيئة لسنة 1983، حيث ألغت المادة 113 من قانون البيئة 03-10 أحكام القانون السابق لحماية البيئة رقم 83-03، لكنها أبقت على النصوص التنظيمية القديمة الخاصة به لمدة أقصاها 24 شهرا، وبالأخص المرسوم التنفيذي 90-87 المتعلق بدراسات التأثير في البيئة إلى غاية صدور النصوص التنظيمية التي نص عليها القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

لكن السلطة التنفيذية تأخرت في إصدار النصوص التطبيقية لأربعة سنوات كاملة، أي بعد سنتين على المدة القصوى التي نصت عليها المادة 113 المذكورة أعلاه، و هو ما خلف فراغا قانونيا بعد نهاية فترة 24 شهرا، وعطل تطبيق دراسة التأثير وموجز التأثير في البيئة إلى غاية سنة 2007 تاريخ صدور المرسوم رقم 07-145 الذي حدد مجال تطبيق ومحتوى و كميّات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الذي تأخر بدوره، حيث اجل دخوله حيز النفاذ بسنة أشهر من نشره في الجريدة الرسمية، حتى يتسنى إنهاء دراسات التأثير المعدة في إطار التنظيم القديم، في حين كان من المفترض أن يلغى هذا الأخير بعد 24 شهر من صدور القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

وضع المشرع معيار التحديد الحصري للمشاريع المعنية بدراسة التأثير أو موجز التأثير، ويعاب على هذا المعيار إمكانية غياب مشاريع أو ربما تظهر مشاريع أخرى جديدة لا تتضمنها القائمة فتجد الإدارة نفسها مضطرة إلى إجراء تعديلات على قوائم المشاريع، ومع هذا يبقى هذا الخيار جدي لأنه يأخذ بطبيعة المشاريع التي تستخرج منها القائمة الحصرية. أما فيما يخص محتوى دراسة التأثير، فقد عرض قانون حماية البيئة 03-10 الخطوط الرئيسية لمحتواها¹. حيث تشتمل الدراسة على خمسة أقسام² فصلها التنظيم³ إلى ثلاثة عشرة نقطة يجب على المستغل إعدادها للحصول على الترخيص أو الموافقة على المشروع ألا وهي:

¹ المادة 16 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة السابق.

² المرجع نفسه.

³ المادة رقم 06 من المرسوم التنفيذي 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى و كميّات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، عدد

34 الصادرة في 22-05-2007.

- التعريف بصاحب المشروع وخبرته المحتملة في مجال المشروع، تقديم مكتب الدراسات، تحليل البدائل المحتملة لمختلف خيارات المشروع، أي على صاحب المشروع شرح وتأسيس الخيارات المعتمدة على المستوى الاقتصادي والتكنولوجي والبيئي. ولا يتعلق الأمر هنا بالحكم على مدى ملائمة المشروع في حد ذاته، لكن يتعلق مثلا بتوضيح سبب اختيار هذا الموقع أو المسار التقني بالذات دوناً عن الحلول الأخرى، تحديد منطقة الدراسة، الوصف الدقيق للحالة الأصلية للموقع¹. ويتمثل وصف الموقع في تحديد المشروع في بيئته العامة، وموقعه وكل العناصر التي يمكن أن تتأثر بالنشاط المزمع القيام به، كما يعد هذا الجانب من الدراسة القاعدة التي تدور حولها العناصر الأخرى، فعلى سبيل المثال رفض محافظ في فرنسا منح الترخيص باستغلال منشأة لتخزين النفايات لأنها قريبة من محيط حماية موقع لتجميع المياه موجهة للاستعمال البشري.

- الوصف الدقيق لكل مراحل المشروع، لاسيما مرحلة البناء، والاستغلال، وما بعد الاستغلال (تفكيك المنشآت وإعادة الموقع إلى ما كان عليه سابقاً)، وتؤكد هذه النقطة على المقاربة الشاملة لدراسة التأثير للمؤسسات المصنفة، حيث انه قبل بدأ المشروع هناك تصور حول كيفية نهايته مما يسمح مبدئياً بتقييم التأثيرات على المدى الطويل لمؤسسة صناعية.

- تقييم التأثيرات المتوقعة، المباشرة وغير مباشرة، على المدى القصير والمتوسط والطويل للمشروع على الإنسان والبيئة. أي تحليل الأخطار الصحية والبيئية التي يمكن أن يتعرض لها السكان وإعلامهم حول هذه الأخطار، وأخيراً وصف الحلول المقترحة من طرف صاحب المشروع للقضاء على الآثار السلبية، أو على الأقل تقليلها أو تعويضها و وضع مخطط تسيير البيئة وهو مخطط أو برنامج لسير و متابعة إجراءات تخفيف أو تعويض الأضرار والأغلفة المالية المتوفرة لتنفيذ التدابير الموصى بها.

من خلال قراءة هذه العناصر المتنوعة والشاملة لدراسة التأثير المؤسسات المصنفة يتبين أنها عرفت تطوراً كبيراً منذ بدايتها الأولى² ولا يمكن اعتبارها دراسة بحد أدنى بالنسبة للصناعيين، ولم تعد أداة بسيطة في يد السلطات العمومية لمساعدتها على اتخاذ القرار.

تشكل معطيات الدراسة سنداً مهماً للسلطات العمومية في منح الترخيص بالاستغلال، لأنها تضع التزاماً قوياً على عاتق المستغل طول مدة عمل المنشأة، فدراسة التأثير تعد ضماناً جدياً لاستمرارية الاستغلال لأنها تتبع تطور عمل كل منشأة مصنفة خاضعة للترخيص، لتمثل بذلك الدليل اليومي للمستغل، وعندما يرغب هذا الأخير في تجديد طلب الرخصة، يجب عليه تجديد دراسة التأثير.

وعلى الرغم من أن دراسة التأثير المتعلقة بالمؤسسات المصنفة عرفت تحسناً بمرور السنين، إلا أن بعض النقائص ظهرت أثناء تطبيقها في الإطار الخاص بالقواعد الصناعية، حيث غاب في القانون ضرورة تقدير الآثار البيئية لمجمل المؤسسات المصنفة الموجودة بنفس الموقع لتقييم الآثار التراكمية لعدة منشآت، مع أنها ليست مستغلة من طرف نفس الشخص القانوني، في حين المبدأ موجود في القانون الجزائري وهو " مبدأ التلازم الذي يأخذ في الحسبان عند تحديد وتقييم آثار كل خطر أو كل قابلية للإصابة، تداخل واستفحال الأخطار بفعل وقوعها بكيفية متلازمة"³، الذي طبقه المشرع الجزائري، لكن عندما يتعلق الأمر فقط باستغلال عدة منشآت مصنفة من قبل نفس المستغل، وهو الأمر الذي انتبه له المشرع الفرنسي، حيث اشترط بأن تشمل دراسة التأثير الملحقة بملف طلب الترخيص باستغلال مؤسسة مصنفة قائمة بمجموع المؤسسات أو التجهيزات المستغلة أو المرتقب استغلالها من طرف الطالب، والتي بسبب طبيعتها أو قربها أو ارتباطها

¹ يعتبر وصف الوسط الطبيعي عنصر مهم في دراسة التأثير، حيث يسمح بالتقييم الصحيح لحالة الوسط المستقبل، دراسة وجود نباتات، حيوانات ونوعية المياه والهواء والتوازنات الأيكولوجية السائدة قبل بداية المشروع.

² كانت دراسة مدى التأثير في ظل المرسوم 90-78 بضعة معلومات وأصبحت حالياً تتضمن ثلاثة عشر نقطة.

³ المادة 8 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث. في إطار التنمية المستدامة.

بمؤسسة خاضعة للترخيص يمكن أن تغير من الأخطار والعواقب السلبية¹. كما يعاب على دراسة التأثير أنها تخص فقط المنشآت المعنية بالترخيص، حتى مع ما يمكن أن تسببه المنشآت المصنفة الخاضعة للتصريح من أخطار على البيئة وصحة الإنسان.

ومن جانب آخر، يطرح الطابع المستقبلي للدراسة إشكالية التأكد والتأهيل العلمي، ولا ندري إن كانت الجزائر تتوفر على تقنيات وخبرات عالية تسمح بوضع دراسة تأثير جدية خاصة أن بلادنا حديثة العهد بهذا النوع من الدراسات، فالشركات الوطنية الكبرى كسونطراك وسونلغاز تبرم عقودا مع مكاتب دراسات أجنبية لانجاز دراسات التأثير لمشاريعها.

الفرع الثالث: دراسة الخطر

تعتبر دراسة الخطر في مجال الوقاية من الأخطار الصناعية وثيقة تقنية تهدف إلى تحديد المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها الأشخاص والممتلكات والبيئة من جراء استغلال المؤسسة، وتتضمن الدراسة كذلك الإجراءات التقنية للتقليل من احتمال وقوع الحوادث وتخفيف أثارها، بما في ذلك تدابير الوقاية من الحوادث وتسييرها التي يجب على المستغلين الالتزام بها، للحصول على ترخيص لا يمكن منحه دون انجاز دراسة الأخطار²، كما تسمح هذه الأخيرة للسلطات العمومية باتخاذ القرار المناسب، لأنها تشكل آلية مفصلية في مجال الوقاية من الأخطار الصناعية. لقد عرفت دراسة الخطر ظهورها الأول في المنظومة القانونية الجزائرية سنة 1988 بمناسبة صدور المرسوم رقم 88-149 الذي ضبط آنذاك التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة وحدد قائمتها³. وقد اتسمت الدراسة آنذاك بالاقتضاب، أي بحد أدنى من المعلومات، تركزت حول إلزام مستغل المنشأة بوضع إجراءات التقليل من عواقب استغلال المنشآت المصنفة ووسائل النجدة المتوفرة وكذا تنظيمها.

وبعد مرور 10 سنوات وبالضبط في سنة 1998، صدر المرسوم رقم 98-339 الذي ألغى المرسوم المذكور أعلاه وأعاد صياغة دراسة الخطر مع بعض الإضافات الإيجابية؛ تمثلت بالخصوص في إخضاع جميع المنشآت التي يستغلها صاحب الطلب أو التي يزعم تشغيلها إلى دراسة الخطر، مع الأخذ بعين الاعتبار أثناء إعداد الدراسة قرب هذه المنشآت وارتباطها بمنشآت أخرى خاضعة للرخصة، والتي من شأنها أن تغير من طبيعة الأخطار.

وعلى الرغم من تطور محتواها بقيت دراسة الخطر غير كافية، حيث لم تبين النصوص الصادرة آنذاك، العناصر التي تتضمنها الدراسة ولا كيفية إجرائها، كما لم توضح المنهج المتبع في تقييم الأخطار ولا الهيئات المكلفة بانجاز ذلك النوع من الدراسات ولا وضعية المنشآت المنجزة قبل صدور هذه النصوص. فدراسة الأخطار في تلك الفترة لم تشكل بعد أداة أساسية للوقاية من الأخطار الصناعية خاصة إذا علمنا أن الجزائر آنذاك لم تكن تتوفر على مكاتب قادرة على انجاز هذا النوع من الدراسات.

وبعد وقوع عدة حوادث متكررة في المركب البتروكيمياوي بسكيكدة أعادت السلطات العمومية النظر في مضمون دراسة الأخطار، وصدر المرسوم 06-198 سنة 2006، الذي جاء بتجديدات عرفت من خلالها دراسة الخطر تطورا مهما اتسم بالجدية والصرامة، وانتقلت من دراسة مقتضبة إلى دراسة شاملة، أصبحت تشكل اليوم الأداة المركزية في مجال الوقاية من الأخطار الصناعية. لكن وفي نفس الوقت بقيت الدراسة دون نصوص تنظيمية تبين كيفية فحصها

¹ Article R 512-6 du code de l'environnement français stipule que « étude d'impact doit porter sur l'ensemble des installations ou équipements exploités ou projetés par le demandeur qui par leur proximité ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation, sont de nature à en modifier les dangers ou inconvénients ».

² المادة 60 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.
³ المرسوم 88-149 الذي يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة، ج ر عدد 30، الصادرة في 27 يوليو 1988.

والمصادقة عليها إلى غاية سنة 2013 تاريخ صدور تعليمة من وزارة التهيئة العمرانية والبيئة، ثم صدر قرار¹ سنة 2015 سمح بتأسيس لجان محلية وأخرى على مستوى وزارة البيئة أو الولاية، حسب صنف المؤسسات² مهمتها فحص دراسة الخطر وصلاحيات اللجان ومطالبة أصحاب المشاريع بكل معلومة أو دراسة تكميلية.

وإذا كان من المستحيل اليوم الاستغناء عن دراسة الأخطار في مواجهة الحوادث الخطرة، فهذا يعود بالدرجة الأولى إلى كونها تمنحنا معلومات ثمينة، تسمح بالتحكيم بين المصالح المرتبطة بالنشاط الصناعي وتلك المرتبطة بحماية البيئة. ولكي تتمكن دراسة الأخطار من تحقيق أهدافها، يجب أن تشتمل على عرض عام للمشروع، ومختلف منشآته (الموقع، الحجم، القدرة، المداخل، اختيار المنهج، عمل المشروع، المنتجات والمواد اللازمة لتنفيذه...) مع استخدام خرائط عند الحاجة بالإضافة إلى وصف الأماكن المجاورة للمشروع والمحيط الذي قد يتضرر في حالة وقوع حادث ويشمل الوصف المعطيات الفيزيائية (الجيولوجية و الهيدرولوجية والمناخية والشروط الطبيعية) والمعطيات الاقتصادية - الاجتماعية والثقافية (السكان والسكن، نقاط الماء والالتقاط شغل الأراضي، النشاطات الاقتصادية طرق المواصلات، النقل والمجالات المحمية).

تسمح دراسة الأخطار بتحليل المخاطر³ والعواقب على مستوى المؤسسة المصنفة، وتؤثر المعلومات التي تتضمنها بشكل حاسم في أهم القرارات المتعلقة بالوقاية من الأخطار الصناعية داخل المؤسسات المصنفة وخارجها⁴. فالدراسة تتضمن إلزاميا كفاءات تنظيم امن الموقع وطرق الوقاية من الحوادث الكبرى، ونظام تسيير الأمن ووسائل النجدة وتسمح الدراسة للصناعيين بتصور وضعيات كانت مجهولة تماما لديهم كما يسبق منح الرخصة فحص دقيق للمنشأة من طرف خبراء مختصين في المجال البيئي، كما تسمح المعرفة المعمقة لكل منشأة خاضعة للترخيص من خلال دراسة الأخطار للإدارة بالتقييم الجيد للأخطار الصناعية، ومدى تأثيرها على السكان وممتلكاتهم وبيئتهم؛ وبالتالي رفض طلب الترخيص، أو قبوله شرط امتثال الصناعيين للأحكام الخاصة بالوقاية من الأخطار الصناعية⁵.

يتضح من خلال عرضنا لمضمون دراسة الأخطار أنها المصدر الأساسي للمعلومات التي تخص الأخطار الصناعية، غير أنها تعد أيضا مصدرا لصعوبات حقيقية، حيث ترتبط فعاليتها بإطارها التنظيمي الذي وضعته الدولة والأهمية التي تعطى له ، إضافة إلى قصور الدراسة في تغطية كل فرضيات الأخطار الصناعية. ففي دراسة أجرتها إدارات الحماية المدنية لتقديم خبرتها حول دراسة الأخطار ودراسة التأثير على البيئة المقدمة لها تم الحصول على النتائج التالية :

السنة	الملفات المدروسة	المطابقة	ملاحظات
2011	3687	486	
2012	3896	623	
2013	5918	785	

¹ قرار وزاري مشترك المؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2015، الذي يحدد كفاءات فحص دراسات الخطر والمصادقة عليها، ج ر عدد 03 الصادرة في 27-01-2015.

² بالنسبة للمؤسسات من الصنف الفئة الأولى فتدفع الملفات على مستوى وزارة البيئة أما المؤسسات المصنفة فئة الثانية فتدفع ملفات على مستوى الولاية و تتشكل لجان من ممثلي الحماية المدنية ووزارة البيئة. انظر المواد 12، 4، 3 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2015 السابق.

³ تحليل المخاطر الناجمة عن الوقود والنفايات القابلة للاحتراق و المؤسسات الكهربائية و المواد المستعملة و تخزينها.

⁴ بيد أن الوعي الصناعي لم يتوقف عند هذا الحد، بل اخذ يعين الاعتبار ما يسمى خطر الحوادث المتعاقبة كسلسلة بسبب الاتصال بمنشآت أخرى قريبة (اثر الدومينو)، وذلك من خلال وضع عند إعداد دراسة الخطر ليس فقط العوامل الداخلية للمنشأة بل العوامل الخارجية أيضا.

⁵ نصت المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 على أن " تسلم الرخصة عن طريق قرار استغلال المؤسسة المصنفة الذي يحدد الأحكام التقنية التي من شأنها الوقاية من التلوث والأضرار والأخطار التي تطرحها المؤسسة المصنفة في البيئة وتخفيفها أو إزالتها " .

ملاحظة: المطابقة تمنح بعد زيارة مصالح الحماية المدنية عند تقديم طلب من صاحب المشروع وعند الانتهاء من انجاز دراسة التأثير ودراسة الأخطار.

نلاحظ أن نسبة المشاريع المقبولة تتراوح بين 10 و 13 بالمائة وهي نسبة ضئيلة، و تعبر عن صعوبات جدية في توفير الشروط القانونية لاستغلال المؤسسات المصنفة في الجزائر، وهذا يعود ربما للنقائص التالية :

- عدم وجود دليل تقني يقترح منهجية عامة لتحضير وانجاز الدراسات لأن وجوده يسمح بإعطاء نوعية لهذه الدراسات، والتي تعطي بدورها مشاريع جيدة الإعداد، أما غيابها فيجعل عملية متابعة النتائج صعبة جدا مما يؤدي إلى خلط في استعمال مناهج تحليل الأخطار وتقييمها.

- قصور الإطار التنظيمي والمؤسسي: على الرغم من مرور سنوات طويلة من ظهور دراسة التأثير ودراسة الأخطار في المنظومة القانونية الجزائرية، مازال الإطار التنظيمي في مرحلته الجنينية، حيث ظهر ضعف ونقص على مستوى التقييم والمصادقة على الدراسات، كيف لا والمرسوم المتعلق بالمنشآت المصنفة الذي ضم دراسة الأخطار، لم يلحقه قرار الفحص والمصادقة على الدراسة إلا في سنة 2015، وهو فارق وفراغ قانوني دام 7 سنوات، من أجل قرارات كانت من المفترض أن تصدر خلال نفس الفترة.

- على المستوى المؤسسي، فقد تكلفت المصالح المكلفة بالبيئة بتفحص مضمون الدراسة ومراقبة مطابقتها تطبيقا للتعليمية الصادرة من وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والمدينة¹ في سنة 2013، لكن هذه المصالح أبانت عن ضعف بسبب نقص الكفاءات المتخصصة واقتصر دورها في نقل ملفات الدراسات إلى مصالح الحماية المدنية من أجل الرأي المطابق².

- عدم قدرة لجان الخبرة الممثلة في المصالح التقنية للحماية المدنية على التحكم في هذا النوع من الدراسات التي تتطلب تنوعا في التخصصات، بالإضافة إلى تعقدها الشديد على المستوى العلمي والتقني خاصة مرحلة التحليل، وتقييم التأثيرات، والمخاطر التي تتطلب اللجوء إلى طرق تحليل للفهم والتطبيق³ وفي المقابل هناك ضعف للقدرات الفنية والتقنية لمكاتب الدراسات، وقصور في مؤسسات تكوين المتخصصين في إعداد دراسات التأثير ودراسات الأخطار.

وفي الواقع، ترتبط دراسات الأخطار في الجزائر بالقدرات المالية لأصحاب المشاريع؛ حيث تلجأ المؤسسات الكبرى كسونطراك وسونلغاز إلى الخبرة الدولية لانجاز هذا النوع من الدراسات، أما أغلبية المشاريع الأخرى فلا تحظى بنفس المستوى من التحضير، بسبب ضعف مكاتب الدراسات وغياب معطيات علمية دقيقة حول الأوساط المستقبلية والأنظمة الايكولوجية عموما مما يعطى دراسات رديئة وتقريبية.

الفرع الرابع: المخطط الداخلي للتدخل

جاء في المادة 62 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث: "يجب على مستغلي المنشآت الصناعية، علاوة على المخططات الخاصة للتدخل، إعداد مخطط داخلي للتدخل يحدد، بالنسبة للمنشأة المعنية، مجموع تدابير الوقاية من الأخطار والوسائل المسخرة لذلك، وكذا الإجراءات الواجب تنفيذها عند وقوع ضرر ما...".

تكمن أهمية المخطط الداخلي في كونه أداة تسيير وتخطيط الإسعافات والتدخل، بهدف حماية العمال والسكان والممتلكات والبيئة⁴، مما يسمح باتخاذ تدابير استعجالية للحد وإلى أقصى درجة

¹ التعليمية الصادرة عن وزارة تهيئة الإقليم و البيئة والمدينة في 11 جوان 2013 المتعلقة بفحص دراسات الأخطار.

² المرجع نفسه.

³ بدأت المصالح التقنية للحماية المدنية منذ سنوات قليلة الاهتمام بتحضير إطارها لهذا النوع من الدراسات.

⁴ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 09-335 الذي يحدد كيفية إعداد وتنفيذ المخططات الداخلية للتدخل من طرف المستغلين للمنشآت الصناعية، ج ر عدد 60 المؤرخة في 21-10-2009.

ممكنة من الآثار قبل أن تتحول إلى كارثة في حالة وقوع حادث أثناء عمل المنشأة. وحتى يكون هذا التدخل فعالا يجب أن يعد التخطيط له مسبقا، أي قبل وقوع الحادث، وبالتالي فإن هذا النوع من المخططات يعد أداة للوقاية من الأخطار الصناعية، حيث يسمح بتفادي تفاقم آثار الحوادث. ومن جانب، وحتى يكون المخطط فعالا وناجعا، يجب أن يواكب مخطط التدخل التطور التقني للتغيرات التي قد تعرفها المؤسسة الصناعية، من خلال التكيف مع المخاطر الصناعية، وعليه حاول المشرع ضبط مخطط التدخل بواسطة وسيلتين فاعلتين وهما: التمارين التطبيقية ومراجعة المخطط.

لكن ما يلاحظ على إجراءات إعداد مخطط التدخل أن النصوص القانونية أعطت للمستغل مدة سنة كاملة بالنسبة للمؤسسات الصناعية الجديدة و6 أشهر للمؤسسات القائمة لإرسال المخطط إلى المديرية الولائية للصناعة¹، هذا ما يعني أن المؤسسة ستشتغل في تلك الفترة دون وجود لمخطط تدخل، والسؤال الذي لا مفر من طرحه هنا هو من يضمن عدم تعرض المؤسسة إلى حادث خطير في هذه الفترة؟

الفرع الخامس: المخططات الخاصة للتدخل

تهدف المخططات الخاصة للتدخل وبالخصوص في مجال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي الناجم عن النشاطات الصناعية إلى توقع ترتيبات الإنذار التكميلية، وتنفيذ التدابير الخاصة المطلوبة للتحكم في الحوادث، وإعلام المواطنين بالتدابير المتخذة في ضواحي المنشآت المعنية². وتتجز هذه المخططات على أساس المعلومات التي يقدمها مستغلي المنشآت أو الأشغال المنطوية على الخطر المعني³.

ونظرا لأهمية مخططات التدخل في حالة وقوع كارثة ناجمة عن النشاط الصناعي، فقد اشترطها المشرع على مستغلي المنشآت الصناعية في المادة 62 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الصادر سنة 2004، غير أن النص التنظيمي الذي يبين كيفية ومضمون هذه المخططات فقد صدر في سنة 2015 وهو المرسوم رقم 15-70 الذي يحدد شروط وكيفيات إعداد المخططات الخاصة للتدخل⁴. ويهدف المخطط الخاص للتدخل إلى تحديد تنظيم وتنسيق النجدة في حالة خطر خاص له تأثيرات خارج حدود المنشآت والهيكل، وذلك بغرض حماية الأشخاص والممتلكات والبيئة⁵.

المطلب الثاني: رقابة السلطة العمومية على التزامات المستغل قبل بداية نشاط المؤسسة

بموجب قانون المنشآت المصنفة، يقع على عاتق السلطات العمومية التزام أساسي بالرقابة على المؤسسات المصنفة، ودراسة ملفات طلبات الترخيص بالاستغلال و إجراء تحقيق عمومي.

الفرع الأول: الالتزام برقابة وتفتيش المؤسسات المصنفة

تخضع المؤسسات المصنفة في الجزائر لمراقبة اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة ومفتشي البيئة. ولهذا الغرض أنشأت سنة 2006 لجنة مختصة بمراقبة المنشآت المصنفة على

¹ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09-335 الذي يحدد كيفية إعداد وتنفيذ المخططات الداخلية للتدخل من طرف المستغلين للمنشآت الصناعية.

² المادة 58 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

³ المرجع نفسه، المادة 61.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 15-71 الذي يحدد شروط وكيفيات إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها، ج ر عدد 9 الصادرة في 18-02-2015.

⁵ المادة 3، المرجع نفسه.

مستوى كل ولاية¹ وأوكلت لها عدة مهام، تستهدف الوقاية من الأخطار الصناعية التي يمكن أن تحدثها المؤسسات المصنفة².

تتطلب مهام لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة بالضرورة وجود مراقبين تقنيين ذوي مستوى عال جدا وتخصص يسمح لهم بتأدية مهامهم بكفاءة في إطار معرفة علمية دقيقة، لكن ما نلاحظه على التركيب البشرية للجنة أنها مشكلة من مدراء الإدارة المحلية أو ممثليهم، وهم ليسوا بالضرورة متخصصين في مجال مراقبة المؤسسات المصنفة، حتى وإن كانت اللجنة تضم ثلاثة خبراء، فهذا عدد ضئيل جدا بالنظر إلى دقة المهمة وعدد المؤسسات المصنفة. ولهذا كان بإمكان القانون أن يشترط تعيين مختصين من طرف المصالح غير ممرضة للدولة، يختارون لكفاءتهم (مهندسي مناجم، مهندسي أشغال عمومية، بياطرة،...).

يمكن تقسيم مهام لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة إلى قطبين أساسيين: المشاركة في إعداد قواعد الوقاية ومراقبة المؤسسة المصنفة. حيث يقوم أعضاء اللجنة بفحص دراسة الملفات المرسله إلى الوالي أثناء تحضير مشروع الرخصة³ من خلال إعداد دراسة تقنية للملفات، وخاصة دراسة الأخطار والمخطط الداخلي للتدخل. وتقتصر اللجنة على الوالي أحكاما تقنية وتدابير أمنية إضافية، أو تلك التي يجب تفعيلها - إذا كانت غائبة بالطبع عن مشروع النشاط⁴ - كالزام المستغل مثلا بانجاز المصنع بمسافة معينة عن البنايات المشيدة. وبالتالي تلعب المصالح غير الممرضة للدولة دور المساعد على اتخاذ القرار إضافة إلى وظيفة مراقبة المؤسسة المصنفة. أما بالنسبة للمهمة الثانية فقد ورد في المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 أن اللجنة تُكلف بالسهر على احترام التنظيم الذي يسير المؤسسات المصنفة وكذا على مطابقة المؤسسات الجديدة لنص مقرر الموافقة المسبقة لإنشاء المؤسسة المصنفة.

لا تسلم رخصة استغلال المؤسسة المصنفة إلا بعد زيارة اللجنة للموقع عند إتمام انجاز المؤسسة المصنفة وذلك للتأكد من مطابقتها للوثائق المدرجة في ملف الطلب⁵ ولنص مقرر الموافقة المسبقة⁶ و إعداد محضر مطابقة المؤسسة المصنفة⁷، وفي حالة معاينة وضعية غير مطابقة عند كل مراقبة للتنظيم المطبق على المؤسسة المصنفة وللأحكام التقنية المنصوص عليها في رخصة الاستغلال، يحرر محضر يبين الأفعال المجرمة ويحدد أجل لتسوية وضعية المؤسسة المعنية، وفي حالة عدم التكفل بالوضعية غير المطابقة تعلق رخصة استغلال المؤسسة المصنفة، أما إذا لم يقم المستغل بمطابقة مؤسسته في أجل أقصاه ستة أشهر فإن رخصة الاستغلال تسحب منه⁸.

كما يمارس مفتشي البيئة من جهتهم رقابة على المنشآت المصنفة وهي رقابة عرفت ظهورها في المنظومة القانونية الجزائرية سنة 1983 بمناسبة صدور قانون حماية البيئة في إطار التنمية

¹ المادة 28 من المرسوم 198-06 المتعلق بتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 9، الصادرة في 04-06-2006 المعدل والمتمم 2006. وهو المرسوم الذي الغى المرسوم التنفيذي 253-99 المؤرخ في 07-11-1999 الذي أنشأ لجنة حراسة ومراقبة المنشآت المصنفة وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 8.

² أعاد المرسوم 198-06 تنظيم لجنة مراقبة وحراسة المنشآت المصنفة التي ظهرت سنة 1999.

³ المادة 30 من المرسوم التنفيذي 198-06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم.

⁴ المادة 17 من المرسوم التنفيذي 198-06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم.

⁵ المادة 4 المرسوم التنفيذي 167-22 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 198-06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة

⁶ يجب أن ينسخ مقرر الموافقة المسبقة لمجموع الأحكام المذكورة في مقررات المصادقة : دراسة التأثير أو موجز التأثير ودراسة الأخطار للسماح بالتكفل بها خلال انجاز المؤسسة المصنفة. الفقرة الأخيرة من المادة 4 من المرسوم التنفيذي 167-22 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 198-06.

⁷ المادة 4 المرسوم التنفيذي 167-22 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 198-06 .

⁸ المادة 23 من المرسوم التنفيذي 198-06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم.

المستدامة 03-83 لثُكرس في قانون حماية البيئة الحالي رقم 10-03، لكن بصلاحيات أهم في مجال الوقاية من الأخطار الصناعية.

ومن جانبها، أنشأت المادة 134 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة القديم 03-83 شرطة مكلفة بحماية البيئة كانت مشكلة من ضباط، وأعوان الحماية المدنية، والشرطة القضائية والمفتشون المكلفون بحماية البيئة. لكن بقيت الرقابة شكلية إلى حد بعيد، لأن قانون حماية البيئة آنذاك لم يبين مهامهم بصفة دقيقة، كما أن ضباط الشرطة والحماية المدنية لم يكونوا متخصصين في هذا النوع من الرقابة، أما المفتشين المكلفين بالبيئة، فإن النص الذي يبين صلاحيتهم في مجال مراقبة المنشآت المصنفة، قد تأخر إلى غاية سنة 1988. هذا يعني أن بداية الرقابة الفعلية على المنشآت المصنفة بدأت في الجزائر مع بداية التسعينات من القرن الماضي، بعدما تم إنشاء ثلاث التعمير والعديد من المناطق الصناعية، الأمر الذي جعل من ظهور النصوص المتعلقة بالمنشآت المصنفة والرقابة عليها إجراء متأخر جدا.

كرس المرسوم رقم 232-08 بعد صدور قانون حماية البيئة 10-03 لسنة 2003 كسابقه دور مفتشي البيئة في إثبات المخالفات الصادرة عن المؤسسات المصنفة، من خلال المحاضر التي يعدونها ويرسلونها إلى الوالي ووكيل الجمهورية، كما سمح نفس المرسوم بتحديد المهام العلمية والتقنية لمفتشي البيئة والمتمثلة أساسا في القيام بالتحاليل الفيزيائية - الكيمائية في الموقع وفي المخبر للعينات التي تم أخذها في إطار الحراسة، والرصد في أوساط، ومصادر التلوث، وفحص وتقييم دراسات التأثير ودراسات الخطر والتدقيقات البيئية ودراسة طلبات الرخص والتراخيص والاعتمادات المقررة في التشريع والتنظيم البيئي المعمول بهما¹. وقد ينجم عن زيارة المفتشين للمنشآت وضع تدابير على المستغل تنفيذها، وإلا فانه قد يتعرض إلى عقوبات إدارية جزائية. وهي صلاحيات تسمح برقابة جدية على المؤسسات المصنفة، وبالتالي الوقاية من الأخطار الصناعية الكبرى.

ما يمكن استخلاصه في هذا المجال أن المؤسسات المصنفة تخضع لرقابة مزدوجة من طرف اللجنة الولائية ومفتشي البيئة، حيث يمكنهم وضع قواعد لمساعدة المستغل أثناء إيداعه ملف الترخيص مع مراعاة المعايير التقنية والمالية. وهذا ما يعد أمرا ايجابيا في ميدان الوقاية من الأخطار الصناعية، على الرغم من الغموض الكبير الذي يسود العلاقة بين الهيئتين الرقابيتين.

الفرع الثاني: الالتزام بدراسة ملف طلب الترخيص

يتقاسم كل من الوزير والوالي صلاحية منح التراخيص للمنشآت الأكثر خطورة من خلال إصدار قرار تحدد فيه الأحكام التقنية²، خاصة تلك التي من شأنها الوقاية من التلوث والأضرار والأخطار التي تطرحها المؤسسة المصنفة في البيئة، وتخفيفها أو إزالتها³. ويملك الوالي في مجال النشاطات الخطرة والتشريع المتعلق بالمنشآت المصنفة سلطات واسعة في إطار الضبط الإداري الخاص، التي تسمح له برقابة تطبيق قواعد الأمن المرتبطة بالمنشآت ذات الخطورة وإليه تعود الرقابة على جزء مهم من طلبات الترخيص⁴ التي يدرس من خلالها مدى توفر المقترضات الأمنية

¹ المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 08-232، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالبيئة وتهيئة الإقليم، ج ر عدد 43 الصادرة في 30-07-2008.

² اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن المحافظ (الوالي) المخطر بطلب ترخيص لمنشأة مصنفة لحماية البيئة لا يمكن أن يقلل بأنصاف التدابير أو تدابير خيالية يقدمها لطلب الترخيص. فهو ملزم برفض الترخيص لمنشأة لا تتوفر فيه إمكانية الاستجابة للشروط التي جاء بها قرار الترخيص بسبب تصميم المشروع. انظر:

CE, 15 octobre 1990, commune de Froideconche c/ Denis, cité par Christian Vigoureux, sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement, AJDA, 1994, p.596

³ انظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم.

⁴ المادة 7 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم.

وكفاية الوقاية قبل القبول بالترخيص¹ لها بقرار ولائي يخضع لسلطته التقديرية. ومن جانبه يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي احد الفاعلين المعنيين بالأخطار في المجال البيئي حيث أوكل له القانون الحق في استقبال طلبات الترخيص والفصل بقرار بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الثالثة² أو منح وصل إيداع للتصريحات بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الرابعة.

الفرع الثالث: التحقيق العمومي

طبقا للمادة 21 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة، يعد إجراء التحقيق التزاما آخر يقع على عاتق السلطات العمومية من اجل منح الترخيص باستغلال منشأة مصنفة. فبعد الفحص الأولي وقبول دراسة أو موجز التأثير على البيئة يعلن الوالي عن فتح تحقيق عمومي، يدعو فيه الغير سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا بتقديم آرائه حول المشروع المزمع انجازه ومختلف الآثار المتوقعة على البيئة³. وفي هذه المرحلة يلعب التحقيق العمومي دورا آخر وقائيا، بالإضافة إلى دوره في إعلام الجمهور بمخاطر المشروع.

يسمح التحقيق العمومي خاصة للجمعيات، بدراسة ملف المشروع وتقديم ملاحظاتها للمحافظ⁴ وحتى لتوعية سكان المنطقة المعنية بخطورة المشروع مثلا والوقوف في وجه انجازه، كما يمنح التحقيق العمومي للجمهور فرصة طرح مخاوفه واستفساراته عن طبيعة المشروع ومدى ملائمتها للمنطقة وحياة السكان، وهو ما قد يلفت انتباه السلطات العمومية، ويجعلها تطالب صاحب المشروع بتوضيحات أكثر حول المشروع وقد تتراجع عن قرارها الأولي بالموافقة.

تجدر الإشارة إلى أن جميع القواعد والالتزامات المفروضة على القطاع الصناعي والإدارة فيما يتعلق بالسلامة يمكن من الناحية النظرية وفي المرحلة الأولى من الاستغلال أن تشكل مستوى مقبولا من الحماية والأمن، ولكن على الرغم من جدية الإجراءات السابقة لاستغلال المؤسسة المصنفة، يمكن أن يتسبب نشاط هذه الأخيرة وحتى زوالها في ضرر بيئي خطير. لذلك ينبغي على المستغلين الصناعيين والسلطات المختصة تطبيق قواعد أخرى في مجال الوقاية.

المبحث الثاني: احترام التزامات الأمن أثناء مرحلة الاستغلال وإلى غاية التوقف النهائي لنشاط المؤسسة المصنفة

ألقى القانون على عاتق المستغل واجب احترام القواعد الأساسية للأمن، حيث انه قبل كل رقابة خارجية، تخضع المؤسسات المصنفة للرقابة الذاتية لصاحب المؤسسة، في حين أوكل للسلطات المختصة الرقابة أثناء مرحلة الاستغلال أو أثناء إنشاء المصنع على إقليم البلدية، وهو التزام يستمر إلى غاية التوقف النهائي عن ذلك النشاط، بعدما يتم التأكد من أن المصنع لا يمثل أي خطر على الإنسان وبيئته.

المطلب الأول: التزامات المستغل أثناء نشاط المؤسسة

إن حصول المستغل على رخصة الاستغلال وبداية المؤسسة في النشاط لا يعني نهاية التزامات المستغل، بل يبقى دوره مهما جدا في الوقاية من الأخطار الصناعية أثناء عمل المؤسسة، إذ يجب عليه تقديم تصريحات إلى السلطات العمومية أثناء السير العادي لمؤسسته، أو بعد وقوع حوادث داخلها.

الفرع الأول: تصريحات المستغل المتعلقة بالنشاط العادي للمؤسسة

¹ وفي نفس السياق اعتبر القضاء الفرنسي أن المحافظ ملزم بالتأكد أن الكلفة المحتملة للتدابير التي وضعها المستغل للحد أو تعويض الآثار السلبية للاستغلال كافية ويظهر في قضية الحال أن فرض هذه الالتزامات على المستغل تؤثر على مرودية المنشأة إلى درجة تجعل تطبيق هذه التدابير مستحيلة.

CAA, Lyon, 22 mars 1993, ministre de l'environnement c/S^{te} Orgachim, cité par Christian Vigoureux, *ibid*,

² المادة 3 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم.

³ المادة 9 من المرسوم التنفيذي 07-145 يحدد مجال تطبيق ومحتوي وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة السابق.

⁴ المادتان 13 و 15 من المرسوم التنفيذي 07-145 يحدد مجال تطبيق ومحتوي وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

يمكن أن تعرف المنشأة المصنفة أثناء نشاطها العادي حَدَّين من شأنهما أن يؤثرتا سلبا على آليات الوقاية من الأخطار الصناعية؛ وهما حالتا التعديل في المؤسسة المصنفة وتغيير المستغل، الأمر الذي جعل المشرع يفرض على المستغل بعض الالتزامات تفاديا للكوارث البيئية.

أولاً: حالة تعديل في المؤسسة المصنفة

تنشأ المؤسسات المصنفة المصرح بها أو المرخص لها من أجل البقاء والاستمرار في العمل، وهو ما يستلزم تطورها أو تحولها، ولذا قد تصبح القيود الوقائية بدون معنى إذا اتضح أن المؤسسة أقل خطورة أو بالعكس تظهر الإجراءات الوقائية أقل صرامة بالنظر لتطور المؤسسة. ولذا يكتسي فرض التزامات على عاتق المستغل في هذه المرحلة من حياة المؤسسة أهمية كبيرة، بالنظر للاضطرابات التي يمكن أن تحدثها بعض التغييرات على ظروف الاستغلال وعلى الأخطار الصناعية في حد ذاتها. فحسب المادتين 38 و39 من المرسوم التنفيذي 06-198 فإن كل تعديل في المؤسسة المصنفة يهدف إلى تحويل نشاطها أو تغيير في المنهج أو تحويل المعدات أو توسيع النشاطات أو تحويل المؤسسة إلى موقع آخر يقتضي تقديم طلب جديد للحصول على رخصة استغلال جديدة.

والسؤال الذي يمكن أن نطرحه هو ما إذا كان هذان النصان يعنيان أن أي تعديل في المؤسسة يتطلب بالضرورة ترخيصا جديدا، حتى ولو كان بسيطا¹، إذا كان الجواب بنعم، كما يظهر من النص، فإن الإجراء سيصبح مرهقا جدا بالنسبة للصناعيين، ولهذا كان من الأجدر أن يترك أمر الفصل في تقديم طلب جديد بالاستغلال للجنة مراقبة المؤسسات المصنفة، التي تدرس الطلبات حالة بحالة. لكن هناك تعديلات أخرى في حياة المؤسسة يمكن أن تكون مهمة في مجال الوقاية من الأخطار الصناعية، وبالتالي تتطلب ترخيصا جديدا.

ثانياً: التصريح بتغيير مستغل المؤسسة المصنفة

يبدو للوهلة الأولى أن تغيير مستغل المؤسسة لا يؤثر كثيرا في موضوع الوقاية من الأخطار الصناعية، هذا في حالة ما إذا ما كان التبديل لا يخص إلا الشخص المرخص له باستغلال المنشأة، دون أن يرافق مجيء المستغل الجديد تعديلا في المنشأة في حد ذاتها، ومن ثم يمكن أن نعتبر أنه لا تأثير لتغيير الشخص على ترتيبات الوقاية من الأخطار الصناعية، فهذه الأخيرة تبقى لصيقة بالمنشأة وليس بالشخص المسؤول عنها، لكن عمليا التصريح بالتغيير مهم جدا، حيث أن الترخيص بالاستغلال مرتبط بشخص المستغل من حيث الضمانات المالية والتقنية، و يسمح التصريح للإدارة من التأكد أن المستغل الجديد وبالنظر لتلك الضمانات يمكنه أن يحترم الالتزامات التي يفرضها عليه نظام المؤسسات المصنفة. وقد واجه الفقه الفرنسي فرضية تغيير صفة المستغل بمجموعة من التساؤلات حول هذه الفرضية، مفادها يدور حول الالتزام المفروض على مستغل يريد التغيير وآخر راغب في الحلول محله، فهل يقع على كاهل الأول الإخبار أو الإعلام، ثم هل يكون الثاني (المستغل الجديد) ملتزما بتقديم طلب جديد للحصول على ترخيص جديد؟

أجاب المرسوم التنفيذي 06-198 عن هذه الحالة، حيث اعتبر أن تغيير مستغل المؤسسة يتطلب من المستغل الجديد التصريح في مدة أقصاها شهر إلى الوالي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة الخاضعة للترخيص، **والوالي المنتدب بالمنشآت من الدرجة الثانية**² ورئيس المجلس الشعبي البلدي لتلك الخاضعة لنظام التصريح³، وعملا بذلك لا يتطلب الأمر الحصول على

تشرط بعض التشريعات المقارنة ضمانات مالية يقدمها الغير، في حالة ما عرف صاحب المشروع صعوبات مالية (القانون الفرنسي). انظر: ¹ L'article L516-1 du code de l'environnement français.

² المرسوم التنفيذي 22-167 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بتنظيم المنشآت المصنفة
³ المادة 40 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بتنظيم المنشآت المصنفة المعدل والمتمم.

ترخيص جديد لمتابعة النشاط، أما إذا لم يتم التصريح بتغيير المستغل فيبقى منصب المستغل الأول شاغرا قانونا، ويظل هذا الأخير خاضعا للالتزامات الناشئة عن استغلال المؤسسة المصنفة حتى وإن توقف عن ممارسة نشاطه، في حين يكون التصريح بمبادرة من الصناعي فقط، الأمر الذي يحرم الإدارة من مراقبة المستغل الجديد، لذلك من الأحسن إلزام المستغل الأول بإبلاغ السلطات بتخليه عن مهامه أو اشتراط الحصول على الترخيص المسبق بتغيير المستغل، وهذا ما هو ما معمول به في بعض الأنظمة القانونية المقارنة، مما يسمح بإبقاء رقابة وقائية على انتقال المؤسسات من يد إلى أخرى¹.

الفرع الثاني: التزام المستغل بالتصريح بالحوادث

ألزمت المادة 37 من المرسوم التنفيذي 06-198 كل مستغل تضررت منشأته المصنفة من جراء حريق أو انفجار أو أي حادث آخر ناجم عن الاستغلال، بإرسال تقرير عن ظروف وأسباب الواقعة أو الحادث، وأثارها على الأشخاص والممتلكات والبيئة إلى رئيس لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة مع ذكر التدابير المتخذة أو المزمع اتخاذها لتفادي أية واقعة أو حادث مماثل والتخفيف من آثار ذلك على المدى المتوسط أو الطويل.

وفي هذا الإطار، يحتل التصريح بالحادث أهمية كبيرة، لأنه يعد نقطة البداية للاعتراف بوقوع الحادث، وكذا التدخلات التي تتبع "الأزمة"، لأن الهدف من التصريح ليس التقليل من احتمالات تواتر الكارثة (مثل التصريح بالتعديل) بل التقليل من الآثار الضارة على الإنسان وممتلكاته وبيئته.

ما يلاحظ هو أن مضمون التقرير بالحادث يجعله أداة وقائية مهمة للمستقبل، حيث أن التعرف على أسباب الحادث وأثاره والتدابير المتخذة يسمح بتحسين نوعية الإجراءات الوقائية للتقليل من احتمالات تواتر الحوادث. لكنه في نفس الوقت لم تحدد المادة 37 المذكورة أعلاه آجال للمستغل لتسليم التقرير، وهو ما قد يؤدي أثارا سلبية على سرعة تحضير واتخاذ تدابير الوقاية في حد ذاتها، فكان من الأجدر أن يلزم التنظيم المستغل باتخاذ كل التدابير اللازمة على حسابه لوضع حد لأسباب الحادث، وإعلام السلطات المختصة بدون تأخير، كما يمكن أن يفهم من نص المادة 37 أن واجب الإعلام يتحقق فقط في حالة تضرر المؤسسة، مع أن "التهديد الوشيك" يشكل حالة حرجة يمكن أن تلزم المستغل باتخاذ التدابير، ومن بينها إعلام السلطات المختصة. كما يمكن أن نطرح تساؤلا حول العقوبات التي يمكن أن يوجهها المستغل الذي لم يتخذ التدابير الضرورية، ومن بينها إعلام السلطات الإدارية المختصة بالحادث؟ في الحقيقة لم يجيبنا المرسوم 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة عن هذه الحالة، وهو قصور يمكن أن يؤثر على أمن الأشخاص وممتلكاتهم وبيئتهم².

المطلب الثاني: التزامات السلطات العمومية خلال نشاط المؤسسة المصنفة

بعد تسليم مقرر الموافقة المسبقة وزيارة اللجنة لموقع انجاز المؤسسة المصنفة للتأكد من مطابقتها للوثائق المدرجة في ملف الطلب، تسلّم للمستغل رخصة الاستغلال. وفي هذه المرحلة تبدأ عملية الاستغلال التي يراقب فيها الوالي مدى احترام المستغل للشروط التي جاء بها الترخيص، وبالأخص الأحكام التقنية التي من شأنها الوقاية من التلوث والأضرار والأخطار التي تطرحها المؤسسة في البيئة وتخفيفها و/أو إزالتها³. وقد نصت المادة 23 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة على كفاءات المراقبة والعقوبات الإدارية في حالة عدم احترام الشروط الإدارية والتقنية الخاضعة لرقابة لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة التي

¹ تغيّر مستغل المنشأة المصنفة يسمح بطرح مسائل لم يتناولها التنظيم المتعلق بالمنشآت المصنفة؛ وهي حالة إدماج أو انفصال المؤسسات المصنفة.

² في فرنسا مثلا يتم اعداد المستغل مع إلزامه بإيداع مبلغ بقيمة تدابير الوقاية أو حتى يفرض عليه التنفيذ، بالإضافة إلى الغرامات المالية.

³ انظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم.

تشكل حسب تعبير الأستاذ Michel Prieur جانبا أساسيا في الوقاية من التلوث، حيث أن فعالية الوقاية مرتبطة " بتواتر وجدية المراقبات التي تمارسها الإدارة".
إذا وأثناء مرحلة الاستغلال، وعند أية زيارة أو رقابة فجائية للجنة تكتشف مؤسسة مصنفة على أنها مستغلة بطريقة غير مطابقة للتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة أو مخالفة للأحكام التقنية المنصوص عليها في رخصة الاستغلال (عدم احترام مسافة الابتعاد عن مباني سكنية مثلا)، يحرر محضر تبين فيه الأفعال المجرمة أو تحدد أجل لتسوية وضعية المؤسسة المعنية¹ حسب طبيعة وأهمية تلك الأفعال.

وفي حالة عدم التكفل بالوضعية غير المطابقة عند نهاية الأجل، تعلق رخصة استغلال المؤسسة المصنفة، وإذا لم يقم المستغل بمطابقة مؤسسته في أجل ستة أشهر بعد التبليغ تسحب رخصة المؤسسة المصنفة، وذلك باستقلال تام عن المتابعات الجزائية المحتملة². وفي حالة استغلال منشأة بدون ترخيص يعاقب الصناعي المستغل بالحبس لمدة سنة واحدة وبغرامة قدرها 500.000 دج ويجوز للمحكمة أن تقضي بمنع استعمال المنشأة إلى غاية الحصول على ترخيص³. من الناحية العملية، قد يظهر أن هناك استغلال لمنشآت غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة والتي تنطوي على مخاطر أو أضرار، وفي هذه الحالة يعذر الوالي المستغل ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأضرار أو الأضرار المثبتة وفي حالة عدم امتثال المستغل يوقف سير المنشأة إلى غاية تنفيذ الشروط المفروضة⁴.

المطلب الثالث: إعادة الحال إلى كما كان عليه في الموقع في حالة توقف استغلال النشاط

يمكن أن يخلف توقف المؤسسة المصنفة عن النشاط نهائيا أضرارا وتلوثا وأخطارا تقرض على المستغل ترك الموقع في حالة لا تشكل أي خطر أو ضرر على البيئة⁵. وفي هذه الحالة -قبل تعديلها- ، كان يمنح للمستغل مدة ثلاثة أشهر التي تسبق تاريخ التوقف لإعلام الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة، وإفراغ أو إزالة المواد الخطرة، وكذا النفايات الموجودة في الموقع وإزالة تلوث الأرض والمياه الجوفية المحتمل تلوثها وعند الحاجة كيفيات حراسة الموقع⁶. لكن بعد تعديل 2022 بقي الإبلاغ عن التوقف إلزامي للمؤسسة المصنفة أو إحدى منشآتها لكن بدون آجال ، كما أصبحت الشروط والكيفيات التي ترافق توقف المؤسسة و مراقبة تنفيذها تصدر حالة بحالة بقرار من وزير البيئة⁷.

ما يحدث هو أن بعض المستغلين يبالغون ويتعسفون في استخدام هذا المعيار القانوني ألا وهو " التوقيف النهائي" مفضلين إبقاء شبه نشاط حتى لا يتكفلون بالمهام الثقيلة والمكلفة عند نهاية النشاط وهي " ترك الموقع بدون خطر أو ضرر على البيئة" لإعطاء حياة مستقبلية للموقع وإبعاد الأضرار على صحة الإنسان وبيئته. ولحل هذه الإشكالية، اعتبرت السلطات العمومية المختصة في فرنسا أن معاينة التوقف عن النشاط يعتمد على عناصر واقعية وأخرى قانونية. أما بالنسبة للأولى، فإن الأمر يتعلق مثلا بإزالة أدوات الاستغلال من المنشأة أو الهجر الظاهر للموقع، أما فيما يخص العناصر القانونية فيمكن للسلطات أن تعتمد على إيقاف العمال أو فسخ عقد كراء محلات الاستغلال أو بيعها أو بيع آلات الاستغلال.

ينجم عن إخلال المستغل بالتزاماته عقوبات مالية، حيث يعاقب بالحبس لمدة ستة أشهر وبغرامة مالية قدرها 500.000 دج كل من لم يمتثل لقرار الإعدار في الأجل المحدد لاتخاذ تدابير

1 المادة 23 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم السابق.

2 انظر المواد من 101 إلى 106 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

3 المادة 102 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

4 المادة 25 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

5 المادة 8 من المرسوم المرسم التنفيذي 22-167 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

6 المادة 42 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة السابق والملاءة

7 المادة 9 من المرسوم التنفيذي 22-167 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة .

الحراسة أو إعادة المنشأة أو مكانها إلى حالتها الأصلية¹ بعد توقف النشاط بها². وفي هذه الحالة يمكن أن تطرح مسألة إفسار المستغل، وعجزه المالي في تحقيق مخطط إزالة التلوث، وهنا تكمن أهمية اشتراط وجود ضمانات مالية عند تقديم طلب للترخيص باستغلال منشأة وتقديرات دورية للقدرة المالية والتقنية لها. وقد تعرض إلى هذه المسألة النص المتعلق بتحضير دراسة التأثير لكن بصورة مبتورة وغامضة، حيث اكتفى بضرورة توفير " الآثار المالية الممنوحة لتنفيذ التدابير الموصى بها"³ وهذا على عكس تماما لما جاء في قانون المناجم الصادر سنة 2014 حيث " يتعين على أصحاب تراخيص الاستغلال المنجمي، قبل تحديد الناتج الخام، أن يشكلوا سنويا مؤونة لتأهيل وإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية والتكفل بالأخطار والاضطرابات والأضرار التي من شأنها أن تظهر بعد انتهاء الترخيص المنجمي"⁴. تحدد نسبة هذه المؤونة المالية من طرف الوكالة للنشاطات المنجمية والتي تقدر بـ 2 % كحد أقصى من رقم الأعمال السنوي خارج الرسوم. ويتم حجز تلك المؤونة لدى الخزينة باسم صاحب الترخيص المنجمي. كما يستعمل ذلك المبلغ خصيصا لتمويل أشغال التأهيل وإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية وأعمال الرقابة والوقاية⁵.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض التشريعات المقارنة اهتمت بمسألة الضمانات المالية التي يجب أن يحوزها كل طالب للترخيص باستغلال مؤسسة مصنفة، حيث لزم قانون البيئة الفرنسي مثلا بالأخذ في الحسبان القدرات التقنية والمالية لطالب الترخيص أثناء منح الترخيص بالاستغلال، وغياب مثل هذه الضمانات يؤثر حتما على المشروعية الخارجية لرخصة الاستغلال. وتكمن أهمية توفير الضمانات المالية في ضمان مراقبة الأرض من التلوث والحفاظ على امن المنشأة والتدخلات المحتملة في حالة وقوع حوادث، وإعادة الموقع إلى حالته بعد غلقها، كما تسمح هذه الضمانات أيضا للسلطات العمومية باتخاذ احتياطاتها في حالة إفسار محتمل لصاحب المنشأة، وهو الملزم بإعادة الموقع إلى حالته الأصلية.

1 قانون البيئة الفرنسي يسمح للمحافظ باعداد المستغل بتنفيذ الأشغال وفي حالة عدم نجاح الاعذار، يطلب منه إيداع مبلغ لدى محاسب عمومي يقابل تكلفة الأشغال.

2 المادة 10 من القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

3 النقطة 12 من المادة 6 من المرسوم التنفيذي 145-07 الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى و كفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة السابق.

4 المادة 141 من القانون 05-14 المتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 18 الصادرة في 2014-03-30.

5 المرجع نفسه.

المحاضرة الخامسة

النظام القانوني للتأمين على الكوارث الطبيعية

عرف التأمين ضد الكوارث الطبيعية ظهوره الأول في المنظومة القانونية الجزائرية سنة 1980 وخضع لتعديلات هامة سنة 1995، لكنه لم يكن ملزما، غير أن ارتفاع حجم الخسائر الناجمة عن الكوارث الطبيعية وبالخصوص الفيضانات والزلازل ولجوء الدولة إلى الخزينة العمومية لتعويض الضحايا من باب التضامن، كلها عوامل أجبرت المشرع سنة 2003 على وضع نظام تأمين إجباري ضد الأخطار الطبيعية¹ لإعطاء فعالية أكبر لعملية التأمين ضد الكوارث الطبيعية. لكن هل يسمح هذا النظام بالاستجابة للمقتضيات التي كانت سببا في وجوده.

لكن قبل ذلك لم تكن أخطار الكوارث الطبيعية معنية بالتأمين في قانون التأمينات الصادر سنة 1980² حيث سمح المشرع الجزائري من خلال القانون 80-07 بالتغطية ضد هذه الأخطار في إطار الضمانات المكتملة لخطر "الحريق" وبطلب من المؤمن، على أن يلحق هذا الضمان بأخطار الحريق في مقابل دفع قسط إضافي وقد نصت المادة 40 من القانون 80-07 على أنه: "لا يتحمل المؤمن الأضرار المادية الناتجة مباشرة عن الحريق أو الانفجار أو الصواعق أو الكهرباء ما عدا إذا كان هناك اتفاق مخالف، كما يمكن أيضا التأمين على الأضرار التالية: (...). الأضرار الناتجة عن ثوران البراكين والهزات الأرضية، والفيضانات، والكوارث الأخرى المتبوعة أو غير المتبوعة بحريق."

قدم هذا النوع من التأمين إضافات جديدة في قانون التأمينات لسنة 1995 حيث غير طريقة تغطية أخطار الكوارث الطبيعية بزيادته للفروع التي يمكن التكفل بها دون أن تحدد في عقود "الحريق"، حيث جاء في المادة 41 من الأمر 95-07 أنه: "يمكن التأمين كليا أو جزئيا على الخسائر والأضرار الناجمة عن حادث من الحوادث الخاصة بالكوارث الطبيعية مثل الهزات الأرضية، الفيضان، هيجان البحر، أو أية كارثة أخرى في إطار عقود تأمين الأضرار مقابل قسط إضافي". وبعبارة أخرى نصت ترتيبات هذه المادة على أن:

- التأمين ضد الكوارث الطبيعية اختياري، ويلحق بعقود تأمين الأضرار.

- التأمين ضد الكوارث الطبيعية يمكن أن يكون جزئيا أو كليا، مع الأخذ بعين الاعتبار قدرات التأمين وقيمة أقساط المؤمن لهم والإمكانات التي يمنحها السوق الدولي لإعادة التأمين.

لكن الوسائل القانونية التي وضعها المشرع في سنتي 1980 و1995 لتعويض الأضرار الناجمة عن الأخطار الطبيعية، لم تجد إقبالا من طرف الجمهور، ربما بسبب عدم الزاميتها وكذا لغياب ثقافة التأمين لدى قطاعات كبيرة من المجتمع. لكن أمام الحوادث المتكررة والتعويضات الكبيرة التي دفعتها الدولة لضحايا الكوارث، اضطر المشرع إلى التوجه نحو نظام تعويض إلزامي ضد الكوارث الطبيعية، تميز بتدخل واسع للدولة في وضع شروط العملية التأمينية ووضع ضمانات هامة في عقود التأمين ضد الكوارث الطبيعية.

المبحث الأول: تدخل الدولة في العملية التأمينية ضد الكوارث الطبيعية

¹ صدر الأمر 03-12 المتعلق بالزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية في 26 أوت 2003 أي في أقل من 6 أشهر من وقوع زلزال بومرداس في 21 ماي 2003 .

² القانون 80-07 المتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 33 المؤرخة في 12-08-1980.

في مجال التأمين ضد الكوارث الطبيعية، اختار القانون الجزائري القطيعة مع آليات التأمين الإرادية واللجوء إلى الطابع الأمر، مع تحديد الأقساط من قبل السلطات العمومية والتدخل في العملية التأمينية.

المطلب الأول: الطابع الأمر للتأمين ضد الكوارث الطبيعية

يعتبر التأمين الإلزامي ضد خطر الكوارث الطبيعية نظاما جديدا قرره المشرع الجزائري بعد تسلسل الكوارث الطبيعية في السنوات الأخيرة في عدة مناطق من الوطن، لينتقل المشرع بموجب تلك التشريعات الجديدة الصادرة ابتداء من سنة 2003 من مرحلة التأمين الاختياري بالنسبة للتأمين على الممتلكات ضد أخطار الكوارث الطبيعية إلى مرحلة التأمين الإلزامي، وذلك مراعاة بالدرجة الأولى لمصالح الملاك وضمن حقوقهم تجاه الدولة ولأجل التكفل بضحايا الكوارث الطبيعية وتعويضهم عن الخسائر المالية التي تكبدوها.

وقد نظم الأمر 12-03 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية الجزاء الواجب تطبيقه على كل مخالف لإلزامية التأمين، من خلال إلزام كل مالك يريد التنازل عن ممتلكاته العقارية أو إيجارها، بتقديم وثيقة تثبت الوفاء بإلزامية التأمين المشار إليها في المادة 01 من الأمر 12-03 للموثق مع العقد الخاص بعملية التنازل، وإلا امتنع هذا الأخير وجوبا عن تحرير عقد التنازل أو الإيجار، كما ألزم هذا الأمر إدارة الضرائب بطلب شهادة تثبت قيام المعني - أي الصناعيين والتجار بالخصوص - بهذا الالتزام عند كل تصريح جبائي¹ لدى مصالحها بموجب التشريع الضريبي الساري المفعول، بمعنى انه يستحيل على مالك العقار القيام بأعمال قانونية متعلقة بأملكه دون عقد التأمين.

أما المادتين 13 و14 من الأمر 12-03 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية فقد أكدتا على الجزاء القانوني المشار إليه في الفقرة السابقة، حيث قررت المادة 13 حرمان الأشخاص الملزمين بهذا النوع من التأمين من أي تعويض للأضرار التي تلحق بممتلكاتهم الواجب التأمين عليها من جراء كارثة طبيعية مشار إليها في نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 268-04 المطبق للمادتين 02 و03 من الأمر 12-03، وعدم إمكانية الاستفادة من المساعدات مثل بناء مساكن أو منح قروض عقارية في حالة امتناعهم عن تنفيذ التزامهم تجاه الدولة.

كما قرر المشرع معاقبة كل مخالف لإلزامية ذلك النوع من التأمين بغرامة تساوي على الأقل مبلغ القسط أو الاشتراك الواجب دفعه مع زيادة قدرها 20% تستفيد منها الخزينة العمومية كما هو معروف في مجال الضرائب المباشرة². لكن في الواقع لا توجد أية طريقة للوصول إلى المخالفين، وهنا تكمن نقطة ضعف الترتيبات الحالية، حيث لا يلجا إلى التأمين إلا الأشخاص المؤجرين لمساكنهم، وفي هذه الحالة يجب على الدولة أن تجد وسائل لمراقبة عملية التأمين ضد الكوارث الطبيعية، لتصل إلى نفس مستوى النجاح الذي حققه تأمين السيارات.

المطلب الثاني: تحديد الأقساط من طرف السلطة العمومية

يُعرف القسط على انه المقابل المالي الذي يلتزم به المؤمن له، مالك أو ممارس للأنشطة الصناعية أو التجارية الملزم التأمين عليها، بدفعه لتغطية خطر الكارثة الطبيعية المؤمن منها عند تحققه. فالقسط يعتبر ركنا في عقد التأمين ويُيطل تخلفه التأمين من أساسه³، وكقاعدة عامة يجب أن يكون معادلا لقيمة الخطر، عملا بمبدأ تناسب القسط مع الخطر، إضافة إلى عوامل أخرى تراعى عند تحديد القسط، تختلف من تأمين لآخر وحسب نوع الخطر المؤمن منه.

¹ المواد 4، 13، 14 من الأمر 12-03 المتعلق بالتأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا السابق.

² انظر المادة 14 من الأمر 12-03 المتعلق بالتأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا.

³ عبد الهادي السيد محمد تقي الحكيم، عقد التأمين، حقيقته ومشروعيته دراسة مقارنة، منشورات الحلبي القانونية، 2010، ص 119.

تقوم الإدارة بتحديد قيمة الأقساط التي يجب أن تدفع إلى المؤمنين، وقد بين المرسوم 04-269 كيفية تحديد نسب القسط أو الاشتراك في الحالات العادية، حيث يتم بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية، بعد إبداء رأي المجلس الوطني للتأمينات مع مراعاة معايير قياس التعرض للأخطار المحددة على أساس القواعد والمقاييس التقنية المرجعية المعمول بها، كمنطقة التعرض وقابلية البناية للتعرض للخطر، وبالتالي يحتسب القسط الواجب دفعه بتطبيق نسبة قسط على الأموال المؤمن عليها حسب الحالة¹. وهذا يجرنا إلى استخلاص نتيجة هامة وهي أن قيمة الأقساط في الجزائر تتغير حسب عوامل موضوعية، ألا وهي درجة تعرض الممتلكات للأخطار وهو ما يمكن أن يؤثر ايجابيا على عنصر الوقاية لدى الملاك.

ولتحديد قيمة الأقساط، وضع الأمر 03-12 تحت تصرف الزبون، نوعين من الوثائق تسمى " تصريح المؤمن" يسلمهما المؤمن إلى المؤمن له، وهي عبارة عن مجموعة من الأسئلة يجب عليها المكتب بصفة دقيقة وصادقة وحقيقية²، حيث تسمح تلك الإجابات للمؤمن بتحديد موقع الأخطار، ودرجة تعرض المنطقة ويحدد معدل الأساس الذي سيطبق على الممتلكات المراد تأمينها، ومن خلاله يمكن حساب أقساط التأمين التي ستدفع.

ومن جانب آخر، يتم تقدير القسط في تأمين الممتلكات ضد الكوارث الطبيعية خروجاً عن القواعد العامة المعتادة في أنواع التأمين الأخرى، ومنها ارتباط القسط بقيمة التعويض المتوقع دفعه للمتضرر من الحادث المؤمن منه والمقاييس العامة الأخرى، لكن بالنسبة لهذا النوع من التأمين يضاف إلى عملية تقدير القسط عوامل خاصة وهي: مكان تواجد المنطقة الجغرافية أو ما يعبر عنه بمنطقة التعرض أو قابلية البناية للتعرض للخطر، علاوة على معيار قيمة العقار.

الفرع الأول: المنطقة الجغرافية

توجد مجموعة من العناصر تراعى في تسعيرة التأمين على أخطار الكوارث الطبيعية في الجزائر لعل أهمها طبيعة الخطر واحتمال وقوعه حسب المنطقة الزلزالية بالنسبة لخطر الزلازل وحسب درجة التعرض للفيضانات وانزلاق التربة، العواصف، الرياح القوية وطبيعة البناية ومدى احترامها لقواعد البناء المحددة في الجزائر.

ولقد ظهرت هذه القواعد مباشرة بعد الزلزال الذي ضرب مدينة بومرداس في ماي 2003 حيث صدر قرار وزاري³ حدد معدل الأساس بالنسبة لخطر الزلازل حسب المنطقة وُعُدّل سنة 2017. يتراوح معدل قسط التأمين بين 0.37 و 0.83 % بالنسبة للبيانات الصناعية والتجارية أما البيانات المخصصة للسكن فينحصر معدل القسط بين 0.55 وهو الأضعف ويخص حالة البناية الواقعة في المنطقة المصنفة صفر(0) مهما كانت قواعد البناء بها وكانت غير معرضة لأية مخاطر ليصل إلى 1.25 %، وهي النسبة الأعلى لبناية تقع في المنطقة غير مطابقة أو التي من غير الممكن التأكد من بناءها وفق قواعد البناء ضد الزلازل والمعرضة للأخطار الثلاثة في آن واحد والتي تضاف على الشكل التالي: 0.2 % إذا كانت المنطقة معرضة لخطر الفيضانات وسوائل الوحل و 0.1 % إذا كانت المنطقة معرضة لخطر للعواصف والرياح القوية و 0.2 % إذا كانت المنطقة معرضة لخطر انزلاق التربة⁴.

¹ المواد 2،3،4 من المرسوم التنفيذي 04-269 الذي يضبط كميّات تحديد التعريفات والإعفاءات وحدود تغطية آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 55 الصادرة في 01-09-2004.

² إذا كان التأمين يركز على حسن النية، فإنه في حالة وقوع حادث، تراقب شركات التأمين مدى صدق حسن النية قبل الشروع في تعويض الأضرار.

³ قرار مؤرخ في 19 مارس 2017، يعدل القرار المؤرخ في 31 أكتوبر 2004 المحدد لمعايير التعريفات والإعفاءات المطبقة في مجال التأمين من آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 45 الصادرة في 30-07-2017.

⁴ المادة 3 من القرار المؤرخ في 31 أكتوبر 2004 المحدد لمعايير التعريفات والإعفاءات المطبقة في مجال التأمين من آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 81 الصادرة في 19-12-2004 المعدل والمتمم.

ولتوضيح ذلك، نأخذ مثلا خطر الزلازل، حيث قام مركز البحث في علم الفلك و الفيزياء الفلكية والفيزياء الأرضية (CRAAG) والمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل (CGS) بإعداد خريطة للزلازل على كل الإقليم، وحسب كل بلدية. غُذلت هذه الخرائط بعد زلزال بومرداس في 2003 و قُسم الإقليم إلى خمسة مناطق زلزالية، بداية من المنطقة الأقل تعرضا لخطر الزلازل إلى الأكثر عرضة :

المنطقة (0): منطقة ذات حركة زلزالية لا يعتد بها

المنطقة (1): منطقة ذات حركة زلزالية لا يعتد بها

المنطقة (2 أ): منطقة زلزالية متوسطة

المنطقة (2 ب): منطقة زلزالية متوسطة

المنطقة (3): منطقة ذات حركة زلزالية مرتفعة

لكن خريطة الحركة الزلزالية في الجزائر لا تكفي لتحديد التسعيرة، بل يجب أن تقتزن باحترام البناء لقواعد مواجهة الزلازل المطبقة في الجزائر وهنا تبرز ثلاث حالات:

- بناء مطابق للقواعد الجزائرية لمقاومة الزلازل لسنة 2003¹

- بناء غير مطابق للقواعد الجزائرية لمقاومة الزلازل لسنة 2003، لكنه مطابق لقواعد مواجهة الزلازل السابقة أي لسنوات 1983، 1988، 1999.

- بناء غير مطابق لكل القواعد الجزائرية لمقاومة الزلازل أو استحالة التحقق من طبيعة البناء.

يقسم إقليم الجزائر إلى مناطق جغرافية حسب درجة تأثر كل منطقة بالكوارث الطبيعية، إذ يلاحظ انه كلما كانت درجة احتمال وقوع الكارثة المعنية بالتأمين مرتفعة، كلما زاد معها بالضرورة مقدار القسط، وكلما انخفضت درجة الاحتمال المذكورة انخفض معها في المقابل مبلغ القسط، مع الأخذ بعين الاعتبار في تحديد المنطقة نوعية البناية ومكان وجودها وقيمتها، وكذا قدمها أو حداثتها ونوعية المنشأة التجارية أو الصناعية وتاريخ إنشائها، ثم التأكد من مدى احترامها للمعايير المضادة للزلازل، ومدى تعرضها للفيضانات وانزلاق التربة والعواصف وبقية الكوارث الطبيعية، وذلك حسب كل كارثة طبيعية مؤمن على أضرارها.

الفرع الثاني: تحديد قيمة العقار

يتم تحديد القسط بالنسبة للعقارات المبنية المستعملة للسكن والنشاطات المهنية على أساس القيمة الحقيقية للعقار²، وتحدد بضرب المساحة في سعر المتر المربع عملا بنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 04-269 المتضمن التعريفات والإعفاءات وحدود التغطية المطبق للمادتين 6 و 7 من الأمر 03-12 المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية³، أما فيما يتعلق بالمنشآت التجارية أو الصناعية، فيحدد القسط على أساس قيمة هيكلها والتجهيزات حسب قيمة استبدالها، أما البضائع والمنتجات فيحدد حسب قيمتها التجارية⁴، وأخيرا البنايات حسب قيمة إعادة بنائها.

الفرع الثالث: تدخل السلطات العمومية في مجال تأطير إعادة التأمين

أدى وقوع العديد من الكوارث في العالم في السنوات الماضية إلى استخلاص نتيجة مفادها أن الرهان الأساسي للتأمين ضد الكوارث الطبيعية وخاصة الكبيرة منها مرتبط بمدى انتشار الأضرار وهذا ما طرح قدرة المؤمنين وحتى معيدي التأمين على الوفاء بالتزاماتهم المالية، ومن أجل

¹ قرار مؤرخ في 11-01-2004، يتضمن الموافقة على الوثيقة التقنية التنظيمية المتعلقة بـ" القواعد الجزائرية لمقاومة الزلازل (ق. ج. ز. 99/ طبعة 2003)»، ج ر عدد 8 الصادرة في 08-02-2004.

² كان سعر المتر المربع الواحد بالنسبة للسكنات في 2004 يتراوح بين 16000 دج و 30000 دج، وتم تعديله في 2017 ليتراوح الآن بين 25000 و 47000 دج حسب طبيعة السكن فردي أو جماعي وصنف المنطقة الموجود بها. انظر القرار المؤرخ في 31 أكتوبر 2004 المحدد لمعايير التعريفات والتعريفات والإعفاءات المطبقة في مجال التأمين من آثار الكوارث الطبيعية والمعدل بالقرار المؤرخ في 19 مارس 2017 السابق.

³ معراج جديدي، مدخل لدراسة قانون التأمين الجزائري، ط 05، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 47.

⁴ المادة 6 من المرسوم التنفيذي 04-269 الذي يضبط كفاءات تحديد التعريفات والإعفاءات وحدود تغطية آثار الكوارث الطبيعية السابق.

مواجهة خطر إفسار شركات التأمين في الجزائر، فإن الشركة المركزية لإعادة التأمين مؤهلة لمنح عقود التأمين مع ضمان تغطية غير محدودة من طرف الدولة. إذ أن النظام الجزائري للتأمين من الأخطار الطبيعية يركز على آليات التأمين التقليدية، حيث أن شركات التأمين هي أول من يتحمل الأخطار لتحويلها فيما بعد إلى الشركة المركزية لإعادة التأمين كآخر درجة.

تلجأ شركة التأمين إلى الاستعانة بدعم شركة تأمين أخرى أو إلى شركة إعادة التأمين لدفع الفارق بين الرصيد المخصص ومبلغ التعويض المستحق دفعه للمؤمن لهم عندما تعجز عن تغطية أضرار الكارثة الطبيعية بعد استنفاد كل الرصيد الخاص بالتأمين ضد الكوارث الطبيعية أما في حالة عجز كل من شركة التأمين وشركة إعادة التأمين عن تغطية الخطر الحاصل بدفع مبلغ التعويض عن الأضرار المؤمن عليها، تتدخل الدولة باعتبارها ضامنة لعمل الشركة المركزية لإعادة التأمين¹ (CCR) والمعهود إليها صلاحيات تسيير هذا النوع من التأمين بتنفيذ ضمانها من خلال تسديدها لمقدار التعويض الباقي دفعه بعد دفعات شركة التأمين وشركات إعادة التأمين حتى يحصل المؤمن له على مبلغ التعويض المستحق دفعه بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية التي تعتبر إطاراً قانونياً حديثاً للتأمين على الممتلكات العقارية المبنية سواء كانت مخصصة للاستعمال السكني أو لمزاولة الأنشطة المهنية المختلفة، وكذا التأمين على المنشآت الصناعية و/أو التجارية ضد الكوارث الطبيعية.

المبحث الثاني: الضمانات الممنوحة في عقود التأمين ضد الكوارث الطبيعية

يتطلب تقييم مدى استدامة آليات التأمين ضد الكوارث الطبيعية تحليل مجال التطبيق و مسار العملية التعويضية.

المطلب الأول: مجال تطبيق التأمين ضد الكوارث الطبيعية

تنطوي دراسة مجال تطبيق التأمين عن الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية على نوعية الأحداث والممتلكات والأنشطة المشمولة بالتغطية التأمينية أو الأضرار المضمنة في العقود.

الفرع الأول: الحوادث المضمنة في عقد التأمين ضد الكوارث الطبيعية

يطبق نظام التعويض الذي نص عليه قانون التأمين على الكوارث الطبيعية في حالة تحقق أضرار مباشرة تلحق بالأموال جراء وقوع حادث طبيعي ذو شدة غير عادية مثل الزلزال أو الفيضانات أو العواصف أو أي كارثة أخرى². وقد حددت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 04-268 على سبيل الحصر قائمة الحوادث الطبيعية التي يجب التأمين ضد أخطارها لفائدة مالكي العقارات المبنية، وممارسي الأنشطة التجارية والصناعية، أشخاصاً طبيعيين كانوا أو معنوية خاصة، بقولها: "تغطي إلزامية التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، الحوادث الطبيعية الآتية:- الزلزال - الفيضانات وسوائل الوحل العواصف والرياح الشديدة - تحركات القطع الأرضية". وحسن ما فعل المرسوم المذكور أعلاه حيث سمى الكارثة بأسمائها، لأنه لا يمكن اللجوء إلى تقنية التأمين ضد" أي كارثة أخرى" وهي العبارة غير الواضحة التي جاء بها الأمر 03-12 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث.

أما فيما يخص الطبيعة غير العادية، فيتعلق الأمر بشدة الحادث الذي يجب أن يُربط بطابعه الاستثنائي وأن يُؤخذ بحسب الشروط المناخية المحلية عندما يتعلق الأمر بالأخطار الطبيعية وهو ما يتماشى جيداً مع التصور العام وغير القانوني للكارثة الطبيعية، ويؤدي بالضرورة إلى استبعاد تعويض الأضرار الناجمة عن الحوادث ذات الشدة الضعيفة.

¹ المادة 9 من الأمر 03-12 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 04-271 الذي يوضح شروط منح و تنفيذ ضمان الدولة في إطار عمليات إعادة تأمين الأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 55 الصادرة في 01-09-2004.

² المادة 02 من الأمر 03-12 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا.

وقد عرّفت بعض التشريعات المقارنة الشدة غير العادية كما يلي: " الشدة غير العادية لظاهرة طبيعية، هي عندما لم تمنع التدابير المعتاد اتخاذها اتقاء الضرر أو لم يكن بالإمكان اتخاذها" ويبقى على عاتق السلطات العمومية تقدير هذه الشدة ولا تراعى مبدئياً إلا الأحداث ذات الطابع الاستثنائي، عند إعلان حالة الكارثة الطبيعية.

الفرع الثاني: الممتلكات والأنشطة المغطاة بالتأمين ضد الكوارث الطبيعية

حدد المشرع الجزائري طبيعة الأملاك التي يجب التأمين عليها من أضرار الكوارث الطبيعية، تتمثل حصراً في الأملاك العقارية المبنية التابعة للخواص فقط، مع التمييز بين العقارات فبالنسبة للعقار المخصص للبناء يشمله التأمين دون محتواه من المنقولات ومهما كانت أهميتها على خلاف العقد العقارات المبنية المخصصة لممارسة نشاط تجاري و/ أو صناعي، التي يشملها التأمين وكذا محتوياتها¹، كما تخرج العقارات غير المبنية من دائرة الإلزام، لاسيما الأراضي الفلاحية.

تكون الممتلكات العقارية والمنقولة في القانون الجزائري محلاً للتأمين ضد الكوارث الطبيعية، ويشمل الضمان عموماً السكنات والمنشآت التجارية ومحتوياتها ويكون ذلك ضمن عقد نموذجي، غير انه يستثنى من هذه التغطية الأضرار التي تلحق بالمحاصيل الزراعية غير المخزنة والمزروعات والأراضي والقطيع الحي خارج المباني²، وهي أضرار تخضع لأحكام خاصة. وبمفهوم المخالفة فإن الأضرار التي تتعرض لها محتويات المباني الفلاحية قابلة لضمان الكوارث الطبيعية وبالخصوص المحاصيل الزراعية والقطيع الحي داخل المباني.

ومن جانب آخر، تستبعد في إطار هذا القانون الأضرار التي تلحق بأجسام المركبات الجوية والبحرية وكذا السلع المنقولة على متنها من التغطية³، إذ أن مجالها هي الأحكام الخاصة بالتأمينات البحرية والجوية.

لكن وفي المقابل، تعفى الدولة من إلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية⁴ على أساس مبدأ ترسخ في مجال التأمين مفاده أن الدولة ضامنة لنفسها بنفسها، فهي لا تحتاج إلى إجراء عملية تأمين على ممتلكاتها، عامة أم خاصة. لكن يلزمها القانون بأن تأخذ على عاتقها واجبات المؤمن تجاه الأملاك التابعة لها، أو التي تشرف على حراستها⁵. والمقصود هنا التزامها بتغطية أضرار الكارثة الطبيعية التي أضرت بأملكها سواء كانت عامة أو خاصة، وحتى التي تشرف على حراستها وإن لم تكن تابعة لها كالأملك الوقفية.

غير أن الدولة ليست معفاة من إلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية عندما يتعلق الأمر بالتأمين على ممارسة الأنشطة التجارية والصناعية، من خلال المنشآت التابعة لها، باعتبار أن رؤوس أموالها ممولة من طرف الدولة كملكية خاصة لها، كما هو الحال في المشاريع الاقتصادية والتجارية التي تديرها المؤسسات الاقتصادية وشركات المساهمة أو التوصية بالاسم⁶. فهذا النوع من المؤسسات وإن كانت تابعة للدولة، إلا أنها تدير منشآت صناعية وتجارية، والفقرة الثانية من المادة الأولى من الأمر 03-12 لم تستثن هذه المنشآت صراحة كما فعلت الفقرة الأولى من نفس المادة، حيث جاء نص تلك الفقرة على انه: " يتعين على كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس نشاطاً صناعياً و/ أو تجارياً أن يكتتب عقد تأمين على الأضرار يضمن المنشآت الصناعية و/ أو التجارية ومحتواها من آثار الكوارث الطبيعية."

1 المادة 01 من الأمر 03-12 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا.

2 الفقرة الأولى من المادة 10 من الأمر المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا.

3 الفقرة الأخيرة من المادة 10 من الأمر المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا.

4 الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من الأمر رقم 03-12 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا.

5 المرجع نفسه.

6 المرجع نفسه.

الفرع الثالث: الأضرار التي يضمنها التأمين ضد الكوارث الطبيعية

إن القانون التأمين على الكوارث الطبيعية لا يسمح بتعويض إلا الأضرار المباشرة الناتجة عن وقوع كوارث¹، حيث لا يضمن إلا التعويضات المالية عن الأضرار المالية المباشرة لمجمل الممتلكات المؤمن عليها في عقد التأمين ضد الكوارث الطبيعية، ويعود للمؤمن تقدير رابطة السببية بين الضرر والحدث الطبيعي ويمكنه رفض تعويض الضحايا كلما كان الضرر ليس ناجما مباشرة عن حادث طبيعي. ومن أمثلة الأضرار المادية المباشرة تعرض بناية للحرق والانفجار بسبب الزلزال مثلا، أما الأضرار غير المادية كخسارة قيمة القاعدة التجارية فإنها تلتقي مع الأضرار غير المباشرة لإبعاد عناصر أخرى من التعويض كرفع الركام وضياع الدخل والتوقف عن العمل وفقدان إيرادات الإيجار ومصاريق التنقل وأتعاب الخبراء، كما أن ضمان الكوارث الطبيعية لا يعد تأميناً على المسؤولية بل على الممتلكات. وأخيراً يتم التعويض في حدود 80 % من الأموال المؤمن عليها عندما يتعلق الأمر بتغطية أضرار الأملاك العقارية.

أما فيما يتعلق بالمنشآت الصناعية و/أو التجارية، فمقدار التعويض عن الخسائر المباشرة لا يزيد عن نسبة 50 % من الأموال المؤمن عليها، وهي نسبة تمثل قيمة إعادة بناء واستبدال التجهيزات والمعدات والبضائع إن وجدت، ويبقى المالك ضامناً بنفسه لبقية المبلغ من الخسائر والمقدر بـ 50 %²، علماً أن قيمة التعويض تحدد بالنظر إلى العقد القاعدي. كما تجدر الإشارة إلى أن الأضرار الجسدية والمعنوية التي يتعرض لها الأشخاص لا يشملها الضمان. هذا الأخير يطبق فقط على المباني وما احتوته من ممتلكات.

كما يمكن طرح مسألة تعويض ضحايا الكوارث التكنولوجية الكبرى، حيث لم يتعرض لها المشرع الجزائري تماماً، على الرغم من أن هذا النوع من الأخطار يمكن أن تكون آثاره المدمرة كبيرة، خاصة أن الكثير من المنشآت الصناعية محاطة بأحياء سكنية، فمن حق ضحايا هذا النوع من الكوارث أن يستفيدوا من الأطر التأمينية الموجودة.

ويمكن في هذا الإطار أن نستدل بالتشريع الفرنسي في هذا المجال الذي وإن كان لا يلزم الأشخاص بالتأمين ضد الأخطار التكنولوجية، لكنه أرسى ضمان إجباري، بمعنى أن الأفراد ليسوا ملزمين بالتأمين ضد الأخطار التكنولوجية، لكن إذا ما اكتتبوا تأميناً على ممتلكاتهم ضد الحريق مثلاً، فإن هذا العقد يغطي إجبارياً الأخطار التكنولوجية، ويستفيد في هذا الإطار الضحايا من تعويض كامل وفي أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر ودون الرجوع على المستغل، الذي كانت منشأته الصناعية هي الفعل المولد للكارثة.

المطلب الثاني: مسار العملية التعويضية

عندما تدخل عملية التعويض حيز النفاذ، يصبح المنطق التأميني هو السائد، حيث تُسَيَّر هذه المرحلة وبشكل كامل من طرف شركات التأمين، إذ يسمح التأمين بتعويض المنكوبين بصفة سريعة وفعالة مقارنة بتدخل الصناديق العمومية والتي تسيرها البيروقراطية والمركزية الشديدة الأمر الذي يثقل إجراءات تحضير الملفات ومرحلة التعويض بشكل ملموس.

إذا يتم التكفل بالتعويض عن طريق الاعتماد على آليات التأمين، لكن انطلاق العملية مرتبط بإعلان السلطات العمومية صاحبة الاختصاص الحصري³ في هذا المجال عن حالة الكارثة الطبيعية.

الفرع الأول: تدخل الدولة عن طريق الإعلان عن حالة الكارثة الطبيعية

1 المادة 2 من الأمر 12-03 المتعلق بالزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا.

2 انظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 269-04 الذي يضبط كيفية تحديد التعريفات والإعفاءات وحدود تغطية آثار الكوارث الطبيعية السابق.

3 يرفع شرط إعلان حالة الكارثة الطبيعية عن المؤمن (شركات التأمين) أو الخبراء أو غيرهم تقدير فيما إذا كانت الظاهرة المسجلة كارثة طبيعية أم لا.

إن وقوع كارثة طبيعية لا يعطي للمؤمن له الحق مباشرة في التعويض، بل يبقى معلقا على شرط قانوني ألا وهو تكيف الدولة للحدث بالكارثة الطبيعية عبر قرار مشترك بين وزارتي الداخلية والمالية يوضح طبيعة الحادث وتاريخ وقوعه مع تحديد البلديات المعنية به¹. ويأتي هذا الإعلان بعد القيام بإجراءات تشارك فيها عدة سلطات إدارية، إذ تبادر البلدية ضحية الظاهرة بتحضير ملف طلب الاعتراف بحالة الكارثة الطبيعية من خلال ما يصلها من ملفات الضحايا لترسله بدورها إلى الوالي. هذا الأخير يدرس الملف المرسل إليه ويقدر أهميته بناء على رأي المصالح التقنية المتخصصة وإذا اقتنع بضرورته، يعد تقريراً² يرسله إلى وزارة الداخلية في أجل أقصاه شهر، أين تتم دراسته من طرف لجنة وزارية تمتلك سلطة تقديرية في تكيف الحادث على أنه كارثة طبيعية ويتخذ قرار بذلك ينشر بالجريدة الرسمية³، بعد شهرين من الكارثة، كأبعد حد⁴.

الفرع الثاني: تعويض المنكوبين من طرف شركات التأمين

يبرز الطابع التأميني لأنظمة التعويض عن الكوارث الطبيعية خاصة في مسار التعويض الذي تتكفل به وبصفة كاملة شركات التأمين، التي يجب أن تحدد إذا كانت طلبات المؤمن بالاستفادة من ضمان الكوارث الطبيعية في محلها ويشمل هذا التحديد إقامة رابطة سببية بين الحادث الطبيعي والضرر الحاصل، مع العلم بأن تقدير رابطة السببية مرتبط بظروف كل قضية. كما يعود للمؤمن بطبيعة الحال مهمة توضيح أن الأضرار أو الخسائر التي تكبدها، كانت النتيجة المباشرة للعامل الطبيعي غير العادي.

ومن جانب آخر، يمكن للمؤمن أن يمتنع عن القيام بالتعويض إذا اتضح له أن إجراءات الوقاية العادية لم يتم اتخاذها، لكن شريطة أن تؤثر هذه الإجراءات بطبيعتها على نتائج الحادث مع العلم أن الشرط المتعلق بالتدابير المعتادة للوقاية لم يحدد مضمونها بدقة في التنظيم، وبالتالي نادرا ما يطبق من طرف المؤمن.

أما آجال التعويض التي يجب على المؤمن احترامها فقد حددها التشريع بـ 3 أشهر من تاريخ تقديم الوضعية التقديرية للأضرار من طرف الخبير⁵. إذ تُعين شركة التأمين (المؤمن) خبيراً لتقدير الأضرار الناجمة عن هذه الكارثة، وترفع تقريراً بذلك إلى المؤمن له في ظرف لا يتجاوز الثلاثة أشهر من تاريخ نشر تصريح الدولة، مع ضرورة دفع تعويض للمؤمن لهم في ظرف ثلاثة أشهر من تاريخ تسليم الخبرة وإقرار مبلغ التعويضات، وهو تسريع مهم لوتيرة التعويض يسمح بتسيير فعال للكوارث الذي يعد أحد أهداف التأمين ضد المخاطر الطبيعية.

ومن ثم فقد أجاز الأمر 12-03 المتعلق بالزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية، للمؤمن لهم مطالبة شركات التأمين بتعويضات عن التأخير، كما أعطى لهم الحق في طلب خبرة مضادة في حالة ما إذا بدا لهم أن التعويضات المقدرة من قبل الخبير - المعين من طرف المؤمن - غير كافية أو موضع خلاف مع الطرف الثاني لعقد التأمين، وفي حالة ما إذا لم يفض الخلاف إلى اتفاق بين الطرفين أو إذا رفضت شركة التأمين (المؤمن) الخبير الثاني، فإنه يتعين على الطرفين الاتفاق

1 المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 04-268 المتضمن تشخيص الحوادث الطبيعية المغطاة بالزامية التأمين على آثار الكوارث الطبيعية و يحدد كيفية إعلان حالة الكارثة الطبيعية، ج ر عدد 55 الصادرة في 1-09-2004.

2 التقرير يتضمن بالخصوص تاريخ بداية و نهاية الحادث، المناطق المعنية، أصل الحادث، معلومات حول الممتلكات المحطمة أو المتضررة سواء كانت خاصة أو عمومية و تدابير الوقاية المتخذة.

3 انظر البند الثالث من المادة 2 من المرسوم التنفيذي 04-270 الذي يحدد البنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 55 الصادرة في 01-09-2004.

4 انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 04-268 المتضمن تشخيص الحوادث الطبيعية المغطاة بالزامية التأمين على آثار الكوارث الطبيعية و يحدد كيفية إعلان حالة الكارثة الطبيعية السابق.

5 انظر المادة 12 من الأمر 03-12 المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، ج ر عدد 52 الصادرة في 27-08-2003 و المادة 2 من المرسوم التنفيذي 04-270 الذي يحدد البنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 55 الصادرة في 01-09-2004.

بالتراضي على خبير ثالث أو اللجوء إلى القضاء¹، الذي تكون تقديرات خبيره المعين إلزامية للمؤمن والمؤمن لهم، ولا يحق لأي منهم الطعن فيها.

إن ضمان التأمين ضد الأخطار الطبيعية لا يشمل إلا الأملاك العقارية المبنية والنشاطات الممارسة وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما²، بمفهوم المخالفة كل بناء لم يتحصل على رخصة بناء أو شهادة المطابقة أو البناء في مناطق مصنفة بأنها غير قابلة للبناء، لا يلزم شركات التأمين بضمن التأمين لممتلكاتهم ضد الكوارث الطبيعية، كما أن عدم التزام الأشخاص الطبيعية أو المعنوية بالتأمين على ممتلكاتهم يفقدهم الحق في الاستفادة من تعويض تأميني ويحرمهم حتى من المساعدات والقروض التي تمنحها الدولة في حالة وقوع كوارث³. وقد وضعت هذه الترتيبات لتفادي البنائيات غير الشرعية والتي من شأنها أن تهدد فعالية الوقاية.

كما أن تعويض الأضرار المندرجة ضمن ضمان الكوارث الطبيعية لا يكون كاملا، لان الضحايا يتحملون جزءا منها، حتى ولو لم يصدر أي تقصير من جانبهم على أساس ما يسمى بالإعفاء؛ وهو ذلك الجزء من التعويض الواجب دفعه بعد وقوع الحادث إذ يحتفظ به المؤمن له على حسابه. ولهذه العملية هدفان: الأول جعل المؤمن مسؤولا ويقضا، حيث يتحمل جزء من الأخطار وثانيا للوصول إلى تسيير عقلائي لعقود التأمين، بغية تفادي تدفق عدد كبير من الملفات ذات الأهمية الثانوية.

¹ انظر الفقرة الأخيرة من الأمر 12-03 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 270-04 الذي يحدد البنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية.

² المادة 7 من الأمر 12-03 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا السابق.

³ انظر المادة 13 من الأمر 12-03 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية السابق.