

جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2
كلية الحقوق والعلوم السياسية

مقياس تسيير المخاطر الكبرى

السداسي الأول

محاضرات خاصة بطلبة السنة الثانية ماستر
تخصص قانون البيئة

الأستاذ المحاضر بوصفصاف خالد

السنة الجامعية 2024-2025

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 ظهوراً 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 سبباً 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 أنه فمن بين الأربعة عشر خطراً كبيراً 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 مسؤولاً عنها بصفة مباشرة أو غير مباشرة، إما بسبب تصرفاته أو بسبب تقدم التكنولوجيا وعدم التحكم فيها.

فمنذ ثمانينيات القرن العشرين شهدنا وقوع عدة كوارث كبرى، ولاشك فإن 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 حديثاً، وأصبح فرعاً 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 آثارها الضارة على الأشخاص وممتلكاتهم وبيئتهم.

أخيراً، 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

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 مُلزِمة 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 الرئيسة 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.

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 وثراء واسعا. ومن الناحية الاصطلاحية، تترجم هذا التطور بالظهور الحديث لمفاهيم الأخطار الكبرى أو المخاطر الكبرى المرتبطة بتطور التكنولوجيات الجديدة، القادرة 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؛ فتحدث 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 البعض الآخر 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. أما القانون الجديد الصادر في 2024 والمتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة فكان تعريفه أكثر شمولية وعرف المخاطر كمايلي: " عملية أو ظاهرة أو نشاط بشري يمكن أن يسبب خسائر في الأرواح أو إصابات خطيرة أو يحدث أثارا أخرى ضارة بالصحة أو أضرار بالممتلكات أو اضطرابات اجتماعية واقتصادية أو تدهورا للبيئة"².

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 على الإنسان، على عكس الدول الفقيرة أو غير المستعدة لمواجهة هذا النوع من المخاطر، حيث تسبب لها الحوادث الطبيعية والتكنولوجية دمارا كبيرا³.

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،

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 الملغى.

² المادة 2 من القانون 04-24 المتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 16 المؤرخة في 06-03-2024.

³ زلزال هايتي في 2010 الذي كانت درجته بين 7 و 7.3 أحدث 300.000 وفاة و300.000 جريح و 1.2 مليون دون مأوى. أما زلزال اليابان الذي وقع في 14 نوفمبر 2015 والذي كانت درجته 7 على سلم ريختر فلم يحدث ولا ضحية واحدة.

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 للوقاية.

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 أو متأخر على الإنسان، داخل أو خارج المؤسسة، و/أو على البيئة ويدخل في الواقعة مادة واحدة أو عدة مواد خطرة". 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 أثارها 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 اكبر: 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 أثار مؤذية واعتبرها المشرع

أخطارا كبرى تتكفل بها ترتيبات الوقاية منها¹ : كالزلازل والأخطار الجيولوجية الفيضانات الأخطار المناخية(الرياح القوية، سقوط الأمطار الغزيرة، الجفاف، التصحر، الرياح الرملية العواصف الثلجية)، حرائق الغابات، الأخطار الصناعية والطاقوية والأخطار التكنولوجية الحيوية والأخطار السببرانية، الأخطار الإشعاعية والنووية و الأخطار المتصلة بصحة الإنسان، الأخطار المتصلة بصحة الحيوان والنبات، أخطار التلوث الجوي، أو الأرضي، أو البحري أو المائي، أخطار التجمعات البشرية الكبرى(الملاعب، المحطات، الموانئ، المطارات، الشواطئ، والأماكن العمومية الأخرى)، أخطار تعرية السواحل وارتفاع مستوى البحر، أخطار الجراد².

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 أثارها 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 لاملاكها 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 على النظام العام³، معنية كذلك باتخاذ التدابير الضرورية للوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية⁴، 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

¹ فيما يخص الأخطار الإشعاعية والنووية ونظرا لخصوصيتها، فلم يوضح القانون 20-04 كيفية الوقاية منها والملغى بالقانون 04-24 الذي بدوره لم يتعرض للموضوع، وأخضعت معالجتها لإطار قانوني خاص. وهي أخطار لا تدخل في مجال دراستنا كذلك.

² المادة 2 من القانون 04-24 المتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 16 المؤرخة في 2024-03-06.

³ 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 2011-07-03.

⁴ 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..."

إطار التنمية المستدامة¹، 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 لليقظة، 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 الإنذار.

ترجع مهمة معرفة المخاطر في جزء منها إلى المندوبية كجهاز يساهم في ترقية المعرفة العلمية، والتقنية، وينسق عملية تسيير المخاطر. 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 ولايته.

لكن قبل تدخل القانون الجديد 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى، كانت مهمة معرفة المخاطر الكبرى في الجزائر مسندة إلى عدة مؤسسات يمكن أن نذكر أهمها: الديوان الوطني للأرصاد الجوية ومركز البحث، وعلم الفلك والفيزياء الفلكية، والفيزياء الأرضية والمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل.

أولا: الديوان الوطني للأرصاد الجوية

أنشأ الديوان الوطني للأرصاد الجوية سنة 1975 واعتبر آنذاك كهيئة للأمن. وهي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تحت وصاية الوزير المكلف بالنقل. أما مهام الديوان فتتمثل في أعداد 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 المناخية² 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 وشدها 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>

ثانيا: 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 وبتوسيعها 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 المختصة 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، وإثرائه وإنشاء بنك للمعطيات الزلزالية وأخيرا تحسين الإنذار الزلزالي.

ثالثا: المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل

¹ الملغى بالقانون 04-24 المتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 16 المؤرخة في 06-

2024-03

² المرجع نفسه، المادة 5 .

أُنشأ المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة زلازل في سنة 1985 وكُلف 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 النتائج، كما يقوم المركز بالدراسات الخاصة بحساسية النسيج العمراني الموجود في مناطق الزلازل ووضع نموذج تقديري للخسائر وإنشاء بنك للمعلومات المحصل عليها، علاوة على وضع المعطيات الضرورية تحت تصرف السلطات المختصة في مجال التهيئة والتعمير.

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 إقليم 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 والتحصير 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 بدهاءة فوثائق التعمير التي تحدد أنماط شغل الأراضي تساهم في الوقاية من المخاطر وذلك عن طريق

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

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 المركزية 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 بتقسيم إقليمها إلى مناطق قابلة للتعمير، وأخرى ممنوع البناء فيها، وأخيرا 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 منعرجا في التفكير القانوني، حيث لا يمكن حصر الوقاية من تلك المخاطر في حماية الأشخاص والممتلكات فقط، ولكن يجب معالجتها مع مراعاة المستلزمات البيئية، خاصة انه 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 انه يضمن تطبيق مبدأ التنمية المستدامة.

تمنحنا معالجة المخاطر الطبيعية والتكنولوجية وربطها بحماية البيئة، فهما أفضل للمخاطر لان 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 حاضرا لمخططات أو مشاريع مستقبلية.

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

تعد فكرة الوقاية أساسا 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، وعموما تقييم العلاقة بين الوقاية من تلك المخاطر الكبرى وحماية البيئة.

لقد ادمج مبدأ الوقاية أولا 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

¹ جاء في المادة 2 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة: " 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 ضررا كبيرا بالبيئة، مراعاة مصالح الغير قبل التصرف (...)"

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...".

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

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 عنه¹. 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 الماضية.

كما أن مخطط الوقاية من المخاطر هو الركيزة الأساسية والأداة الشاملة في مجال الوقاية من أخطار الكوارث في الجزائر، ويعد عنصر الشمولية مصدره في كونه يطبق على جميع الأخطار؛ كالفيضانات والزلازل وحرائق الغابات... الخ. كما يعد المخطط على أساس المعلومات التي يتم جمعها من مختلف الإدارات العمومية والشركاء المعنيين فيما يخص الوقاية والتخفيف من أخطار الكوارث. فالمخطط يضم ما يسمى بالمنظومة الوطنية لليقظة والمنظومة الوطنية للإنذار اللتان ينظم بموجبهما مراقبة تطور المخاطر، وتُثمن وتحلل وتقيم المعلومات المتعلقة بها للوصول إلى معرفة جيدة بالخطر لتحسين عملية تقدير وقوعه².

يسمح المخطط ليس فقط بتعريف المناطق المعرضة لظاهرة طبيعية أو تكنولوجية، بل كذلك بتقييم المخاطر حسب الرهانات³ المرتبطة بشغل الإقليم، الأمر الذي يشكل طابعا تجديديا.

المطلب الثالث: التقييم البيئي أداة لمعرفة جماعية للأخطار الطبيعية والتكنولوجية

يشكل التقييم البيئي أداة مهمة لتسيير البيئة⁴ 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 تتجر عن انجاز مخططات البرامج أو النشاطات. ولهذا السبب يعد التقييم البيئي أداة أساسية في معرفة المخاطر الكبرى.

¹ المادة 20 من القانون 04-24 المتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

² المادة 21 من القانون 04-24 المتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

³ المقصود هنا بالرهانات: الأشخاص وممتلكاتهم وبيئتهم.

⁴ جاء في المادة 05 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة: "تتشكل أدوات تسيير البيئة من: (...) - نظام لتقييم الآثار البيئية لمشاريع التنمية (...)".

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 أشخاص عموميين أو خواص.

الفرع الأول: التقييم البيئي للمخططات والبرامج

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 مخططا وطنيا للنشاط البيئي والتنمية المستدامة، تستهدف منه تحديد مجمل الأنشطة التي تعترم الدولة القيام بها في مجال البيئة، كما تضمن الدولة مراقبة مختلف مكونات البيئة من خلال ضبط القيم القصوى، ومستوى الإنذار وأهداف النوعية¹. 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 مستغلي الأرض بالتقييم البيئي

يمكن لنمط استعمال الأرض أن يسبب حدوث ظاهرة طبيعية كالفيضانات مثلا 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 ومعرق في موقع محدد مساهمة في معرفة المخاطر ومكتملا للالتزام بمعرفتها المسند بشكل أساسي للإدارة.

يعد صاحب المشروع هو المسؤول عن الدراسات، سواء كان شخصا عاما أو طبيعيا. 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، أثارا 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 آثار 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.

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

يتطلب التعرف على المخاطر لضمان حماية فعالة للسكان انجاز دراسة الأخطار، التي تعتبر إلزامية لكل المؤسسات المصنفة الخاضعة للترخيص¹، 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 ترقيمًا يعبر عن درجة خطورتها، واحتمالات وقوعها وآثارها على السكان (بما فيهم العمال داخل المؤسسة) 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 وتقليصها، 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. وانطلاقًا من إستراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمنًا 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". دُكر إطار هيوغو " إن الكوارث في جزء

¹ المادة 5 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم، ج ر عدد 37، المؤرخة 04-06-2006.

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".

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 أخطار الكوارث، حيث نص القانون 04-24 المتضمن قانون الوقاية من أخطار الكوارث على أن الدولة تضمن الحصول المتكافئ والدائم للمواطنين على المعلومات المتعلقة بأخطار الكوارث، وتشمل تلك المعلومات، معرفة المخاطر والأخطار والهشاشة لمكان معرفة آليات الوقاية والتدخل والتعافي المطبقة على مكان إقامتهم ونشاطهم.

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 كليات 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 أخطار الكوارث، وقد جاء هذا الحق في نصين مختلفين، الأول هو قانون الوقاية من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة الكبرى، حيث تضمن الدولة الحصول المتكافئ والدائم للمواطنين على المعلومات المتعلقة بأخطار الكوارث، وتشمل تلك المعلومات، معرفة المخاطر والأخطار والهشاشة لمكان معرفة آليات الوقاية والتدخل والتعافي المطبقة على مكان إقامتهم ونشاطهم.

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

أما النص الثاني فهو قانون حماية البيئة¹، 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 بأخطار الكوارث المعرضين لها.

جاء في المادة 12 من قانون الوقاية من الأخطار الكبرى السابق: " تحدد عن طريق التنظيم كليات 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 للتمكنين من إعلام خاص في مناطق تنطوي على أخطار خاصة، أو في أماكن العمل أو في الأماكن العمومية، بصفة عامة. (أما في القانون الجديد الصادر في مارس 2024 فلم تصدر نصوصه التطبيقية بعد)

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 البيئة². 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 المواطنة³، ضمن الشروط التي يجب أن تتحقق في المستفيد من المعلومات عن الأخطار الكبرى. وهو شرط أكدّه قانون الوقاية من الأخطار الكبرى 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 نص عليه القانون 04-24 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، كما استعمل المرسوم 88-131 الذي ينظم العلاقات

¹ القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43، الصادرة في 20-07-2003.
² 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..."

³ 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..."

بين الإدارة والمواطن نفس العبارة¹. وبمعنى آخر منح القانون الجزائري حق الحصول على المعلومات حول الأخطار الكبرى وغيرها للأشخاص الحاملين للجنسية الجزائرية فقط. وبمفهوم المخالفة، لا يمكن للأجانب المتواجدين بالجزائر من أجل 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 الداخلية، 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 للـ"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 أخطار 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 المنطقة 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 لمنطقين مختلفين، غير أنهما متكاملين. إذ يهدف الأول إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن والتسيير الشفاف، من خلال تنظيم الإدارة لمصالحها بطريقة تسمح

¹ 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 وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام".

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 اجل 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 اجل احترام شروط السرية المنصوص عليها في العقد الذي ابرمه 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 المنع، لكن لا المرسوم التنفيذي 88-131 ولا قانون البيئة ولا قانون الوقاية من الأخطار الكبرى حدد تلك الأسباب، عكس مشروع قانون البيئة، الذي فسح المجال واسعا أمام

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 (...)."

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: كفيات الإعلام في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تتميز كفيات 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 الطرفية والهامشية، وإدراجه في سجل التدابير المستمرة والمدمعة. 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 كفيات 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 الكبرى.

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 الحكومة.

الفرع الثاني: الإعلام المباشر للسكان حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى

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 المركزية على المستوى المحلي.

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

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 ويُرر 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 الإسعاف. 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.

أولا: الالتزام بوضع الإشارات المبيّنة للأخطار

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي إطار واجبه في ضمان الأمن من خلال تدابير الضبط الإداري العام، الذي يلزمه طبقا 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.

ثانيا: 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 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. تحدد كفاءات إعداد هذه المعلومات وتوزيعها والاطلاع عليها عن طريق التنظيم".

يظهر للوهلة الأولى أن النص يقدم ضمانا تشريعيا مهما في مجال إعلام السكان بالأخطار الكبرى المعرضين لها وتدابير التصدي لها، لكنه في الواقع بقي مشلولا، 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.

ثالثا: 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 فورا 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 للجماهير وأجهزة الكثف المركبة داخل البنايات.

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 وضوحاً، 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 والتكنولوجية.

أولاً: 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 يتقرر 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 الجمهور هي تعليقها للإعلانات في المكان المخصص لها بمقر البلدية ويمكن الحصول على نسخة من قرارات البلدية التنظيمية ومداوات مجلسها الشعبي وهذا ما أكدته المادة 14 من قانون البلدية.

وتطبيقاً لنص المادة الرابعة عشرة من قانون البلدية، وبالتزامن مع إقرار التعديل الدستوري لسنة 2016 بحق المواطن في المعلومة، بادرت السلطة التنفيذية بإصدار المرسوم التنفيذي 3-16-190 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 البلدية.

¹ المادة الرابعة من القانون المدني.

² المادة 11 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ المرسوم التنفيذي رقم 16-190، يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر عدد 41، الصادرة في 12-07-2016.

أما قانون الولاية فقد ألزم هو الآخر الولاية بنشر محاضر مداورات المجلس الشعبي الولائي في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور كما مكن الجمهور من الاطلاع على محاضر مداورات المجلس، وسمح له بالحصول على نسخة منها على نفقته، طبقاً للمادتين 20 و21 من قانون الولاية. يجب الإشارة كذلك، انه يمكن للأفراد حضور مداورات المجلس الشعبي البلدي، إذا كان موضوعها يتعلق بإعداد وثائق التعمير ومناقشتها، وفي هذه الحالة يمكن أن تكون المداورات 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 باجتناّب 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 في الأدوات المحلية للتعمير

يجري استغلال وتسيير الأراضي القابلة للتعمير، وتكوين وتحويل الإطار المبني في نطاق القواعد العامة للتهيئة والتعمير، وبأدوات التهيئة والتعمير المحلية المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي. 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 المبيّنة في المخطط العام للوقاية والمخططات الخاصة للتدخل.

أما مخطط شغل الأراضي، فيحمل بين طياته العديد من المعلومات عن الأخطار، التي نحصل عليها إما عن طريق التقرير الذي يضم تقييماً 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 البلدي، تعين حقوق طالبيها في البناء، وتحدد الارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية وكذا أنظمة تهيئة التعمير المطبقة على القطعة الأرضية المعنية والخدمات المقدمة لها من خلال شبكات من الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المبرمجة. ولقد عرفت الشهادة إصلاحات سايرت اهتمام المشرع بالوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، حيث أصبحت تقدم تفصيلاً دقيقاً 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، لأن أية شهادة تعمير تسلم لطالبيها، تبين الأخطار الطبيعية¹ 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 لأن 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 البيئة. 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 وطنيتين.

يحدد الإعلان موضوع التحقيق العمومي بالتفصيل ومدته التي يجب أن لا تتجاوز شهرا واحدا ابتداء من تاريخ التعليق، 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 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 اشتراط 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، لثقل ذلك 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 الخفية التي تعتبر التزاما عاما بالإعلام يقع على عاتق البائع أو المؤجر، أثناء إجراء المعاملات العقارية.

الفرع الثاني: التزام مالك ومستغل المؤسسة بإعلام الجمهور

¹ ويتعلق الأمر خاصة بظهور شروخ زلزالية نشطة على سطح الأرض وحركات التربة (انزلاق، انهيار، انسياب الطين، ارتصاص، تميع، سقوط الحجارة...)، والأراضي المعرضة للفيضانات. انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 15-19 السابق.

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 آثار تحقق الأخطار بسبب نشاط المؤسسة الصناعية. لكن وعلى الرغم من أهمية هذه المعلومات في مجال الوقاية لم يفرض المشرع على مُلاك 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 أرضاً استغلت أو تستغل فيها منشأة خاضعة لترخيص، يكون عليه إعلام المشتري كتابياً بكل المعلومات حول الأخطار والانعكاسات الناجمة عن هذا الاستغلال، سواء تعلق الأمر بالأرض أو بالمنشأة. 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 ارتفاقات على الأرض الملوثة التي من الممكن أن تتحول إلى مدرسة أو مكان لاستقبال الجمهور أو حتى إلى سكن.

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 استعمال 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 عدلّ 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

يعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وثيقة توجيهية تحدد المبادئ الكبرى وتقدم اقتراحات. فمن خلال مضمونه تعلن الدولة عن مشروعها الإقليمي لعقدين متتاليين. كما يبرز المخطط الوطني الطريقة التي تعتمدها الدولة اعتماداً لتحقيق تهيئة مستدامة من خلال التكفل خاصة بضرورات الدفاع عن الإقليم وأمنه، وحماية التراب الوطني، والسكان، والحفاظ على المصالح الوطنية من كل أنواع التهديدات. 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

¹ نصت المادة 4 من القانون 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المتعلقة بالتهيئة والتعمير " تحدد أدوات التهيئة والتعمير التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي... بترشيح 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 ...".

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 منها.

لقد احدث تركز السكان والأنشطة في الشريط الساحلي اختلالات مكلفة للمجتمع خاصة أنها أقاليم هشة معرضة لأخطار كبرى طبيعية وصناعية. 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 كبرى.

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 أقل عرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

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

يجري استغلال وتسيير الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل الإطار المبني في إطار المبادئ والقواعد العامة وأدوات التهيئة والتعمير. تسمح الأولى بتوفير وسيلة لفهم القواعد الفنية والمفصلة لقانون التعمير، ووضع معايير تدفع المسؤولين إلى اللجوء إلى مقاربة عقلانية وشاملة لتخطيط المجال تُدمج 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 والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية".

أما القواعد العامة للتهيئة والتعمير التي وجدت لتطبق بصفة احتياطية على كل جزء من الإقليم الوطني لا تتوفر فيه أداة تعميم محلية¹، فقد شكلت لعدة سنوات الإطار الوحيد للتعمير في الجزائر وسمحت بقراءة آلية لكل مشروع بناء، لأنه بعد صدور قانون التهيئة والتعمير سنة 1990، تطلب إنجاز مخططات التعمير المحلية فترة من 8 إلى 10 سنوات، لتشكل القواعد العامة للتعمير 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 تماماً ماعدا الإشارة إلى ضرورة تصميم المنشآت والبنى ذات الاستعمال المهني والصناعي بكيفية تُمكن من تفادي رمي النفايات الملوثة وكل العناصر الضارة خارج الحدود المنصوص عليها في التنظيم. 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 حجمها.

¹ وهما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

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 والجرف.

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 للتعمير 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 أنه لا تكون قابلة للبناء إلا القطع التي (...) تكون غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية مع ضرورة احترام الأدوات والقواعد العامة عند استغلال وتسيير الأراضي القابلة للتعمير. وهذا يعد تأكيدا على ضرورة الاهتمام الفعلي والمباشر بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

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 للتعمير.

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

تشكل أدوات التعمير المحلية من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي التي يتم إعداد مشاريعها بمبادرة من رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وتحت مسؤوليتهم. 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 تُدرج 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 الوقاية 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 و التعمير (...).
كما جاء في نفس المادة " تحدد أدوات التهيئة و التعمير 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 و البناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية."

إن وجود الوثائق المحلية للتهيئة و التعمير، يسمح بإدراج جميع التوقعات التي يفرضها بناء منشآت ذات أخطار أو تواجد أشخاص في المناطق المعرضة لها أو التناغم المحتمل للمخاطر بسبب التعرض. وقد أضاف قانون التهيئة و التعمير 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 و شغل الأراضي في المناطق المعرضة لأخطار طبيعية وتكنولوجية.

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 و التعمير للقضاء بالرقابة على مخططات التهيئة و التعمير، وهنا تكمن كذلك أهمية الإشارة المباشرة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية في قانون التهيئة و التعمير، 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 انه وبسبب ضرورة تنمية التجمعات السكانية ومبدأ التناسب في مجال الضبط الإداري المطبق كذلك في قانون التعمير، يمكن لمعدي 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 و البناء التي تفرض على أصحاب المشاريع، نجد مثلا فرض حد أدنى لارتفاع الأرضية بالنسبة لأخطار الفيضانات انطلاقا من مرجعية موضوعية للسيول، وتنظيم غرس النباتات والأشجار.

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 و التعمير 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"

أما في حالة الخطر الزلزالي فإنه توضع ترتيبات لتحقيق التباعد بين البنايات، وإيجاد فضاءات لتجمع السكان، إضافة إلى التقيد بعلو معين للبنايات، أما بالنسبة للأراضي القريبة من قنوات نقل المواد الخطرة، فتحدد الكثافة القصوى للبنايات أو تفرض مسافات معينة، ونفس الأمر بالنسبة للبنايات 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 انه يمكن استعمال ترتيباتها لمعارضة¹ 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 طبيعية²، رغم انه كان بالإمكان إضافة الأخطار التكنولوجية كسبب لمراجعة مخططات التعمير، فالغاية واحدة.

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 امن البناءات وتفاقم الأخطار الطبيعية والتكنولوجية بسبب موقع العمارات، يمر حتما عبر اخذ تلك الأخطار في الحسبان، عند منح تلك التراخيص التي تستمد قراراتها من أحكام المخططات المحلية للتعمير أو/و من القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

وفي هذا الإطار تعد رخصة البناء ورخصة التجزئة، أهم وثيقتان تسمحان بمراعاة الأخطار أثناء تشييد البنايات 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 والتعمير، 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، لان مضمونها لم يكن يلزم طالب الرخصة باتخاذ أي إجراء أو تدبير لمواجهة المخاطر المعرضة لها قطعة الأرض، كما أن المشرع أعفى "البنايات ذات الأهمية القليلة" (أي البنايات 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 المدنية لكل مشروع بناء للتكفل بالدراسات المضادة للزلازل، و الانزلاقات الأرضية، والفيضانات في حالة وجودها.

¹ الفقرة 3 من المادة 37 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

² المادة 10، المرجع نفسه ..

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 البناء ومخطط يسمح بمعرفة وصفية للأرض داخل البلدية ومشروع هندسي بالإضافة إلى دراسة في الهندسة المدنية أدرجت لأول مرة في تعديل قانون التهيئة والتعمير سنة 2004، علاوة على ملف تقني 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 المضررة 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، وتسمح 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 وللتعمير 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 بناية¹.

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 المضررة بالصحة العمومية والزراعة والبيئة والمعالجة المخصصة لتنقية الدخان وكذلك انتشار الغازات من جميع المواد المضررة بالصحة العمومية وتحديد مستوى الضجيج وانبعثات الطفيليات الكهرومغناطيسية، بالنسبة للأراضي المجزأة المخصصة للاستعمال الصناعي.

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 معتمد. كما يجب على طالب الترخيص بالتجزئة إعداد برنامج الأشغال الذي يوضح الخصائص التقنية للمشاريع والشبكات والتهيئة المقرر إنجازها ودفتر شروط يحدد الالتزامات والارتفاقات الوظيفية ذات المنفعة العامة المفروضة على الأراضي المجزأة، وكذا الشروط التي تتجزأ بموجبها البنائيات. أما الملف البياني والتقني فيتم إعداده من طرف مكتب دراسات الهندسة المعمارية أو التعمير، ويؤشر على الوثائق المذكورة أعلاه، مهندس معماري ومهندس مسح الأراضي.

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 والتعمير.

¹ المادة 7 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها المعدل والمتمم.

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 ولتوجيهاتها.

المطلب الثاني: الرقابة على البناءات واللجوء إلى العقوبات لتأمين الوقاية

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

الفرع الأول: الترتيبات المتعلقة بالبناءات 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 المآزين. وفي هذا الإطار يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات واسعة في مجال الضبط الإداري العام، حيث انه مكلف بالسهر على النظام والسكينة، والنظافة العمومية، 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 والشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف. وفي هذه الحالة يمكنه أن يأمر بهدم الجدران والعمارات والبناءات الآيلة للسقوط.

وإذا كان تآثر البناءات، والعمارات يعود إلى أسباب من داخل البناية، 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 للانهيال¹، 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 05-02-2002 والقاضي بتأييد قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر ديوان الترقية والتسيير العقاري بتهديم عمارة آيلة للانهيال 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

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 والتعمير 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.

¹ " 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 12-02-2015.

لكن وبعد التعديلات التي شهدها قانون التهيئة والتعمير سنة 2004، أصبح "يتعين" على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المحلفين، والمفوضين ضمان رقابة مطابقة البناءات مع رخص البناء الممنوحة، 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 بالبناء، 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 تعده الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء بالنسبة للتجهيزات، والبناءات ذات الاستعمال السكني الجماعي أو المعدة لاستقبال الجمهور. وفي هذه المرحلة بالذات تتدخل العملية الأخيرة لرقابة مدى احترام قواعد البناء ضد الأخطار الطبيعية كالزلازل مثلا، 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 انجازها. وحاول هذا النص التشريعي منح فرصة للمواطنين لتسوية البناءات غير المنتهية أو غير مطابقة للرخص الممنوحة ضمن رزنامة، ونصوص خاصة لا تتجاوز 5 سنوات، لكن في الواقع تسوية الوضعية تعطلت كثيرا، وفي كل مرة كانت الحكومة مجبرة على تمديد الآجال.

الفرع الثالث: اللجوء إلى العقوبات

يترتب على مخالفة قانون التهيئة والتعمير وحسب الحالة، إما مطابقة البناء المنجز أو القيام بهدمه، فإذا تم انجاز 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 قانونا، وفي حالة تقاعس رئيس البلدية عن أداء واجباته القانونية يتولى الوالي العملية، فيما يتحمل المخالف تكاليف عملية الهدم، ومعارضته لهذا القرار أمام القضاء لا يعلق الإجراء.

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

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 البناءات، وإتمام انجازها حيث بإمكان الجهة القضائية أن تأمر بإخلاء الأماكن فورا 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 وفقا لمخططات التعمير. وفي هذه الحالة يأمر الوالي المخالف بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية وهدم البناءات المشيدة في أجل محدد وفي حالة عدم الامتثال يأمر الوالي بالقيام بأشغال الهدم، ويتحمل المخالف المصاريف.

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

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

ولذا فإن مسؤولية الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية تقع في المقام الأول على عاتق الدولة، وفقا لما جاء به القانون 04-24 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، والأحكام المتعلقة بالمنشآت المصنفة¹ وبنقل 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 المشاريع ذات المصلحة الوطنية، وبتدابير عقارية كنزح الملكية من أجل المنفعة العمومية، وأخيرا 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 التعمير² لإدراج التنظيم الوطني أو تعديل الأدوات القائمة.

يعد المخطط العام للوقاية من أخطار الكوارث 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 وشدة الخطر المعني عند وقوعه وفي حالة الضرورة يمنع البناء في المناطق المعرضة³.

هذا المنع نصت عليه المادة 24 من القانون 04-24 صراحة بالنسبة لأخطار الكوارث 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 الجيولوجية وخريطة وطنية لقابلية الفيضان توضح مجموع المناطق القابلة للتعرض للفيضان، وكذا المخاطر المناخية، كما تصنف المناطق الغابية حسب الخطر المحدق بالمدن من جراء اندلاع حريق، أما بالنسبة للأخطار التكنولوجية فتحدد قائمة المؤسسات والمنشآت الخطرة وموقعها.

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، أو قد تكون خاصة بتطبيق قواعد جديدة أفرزتها تقييمات جديدة للأخطار أو القيام بأعمال التجديد لإصلاح البنايات المتضررة نسبيا واستعمال تقنيات البناء المضاد لزلزال للمشاريع المستقبلية في المناطق المعرضة لهذا النوع من الأخطار.

¹ القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والنصوص التطبيقية له كالمرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة .

² المادة 13 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

³ المادة 18 ، المرجع نفسه.

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 عائقا 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 التعمير، ويجد تدخل الدولة في مضمون أدوات التهيئة والتعمير تبريره في ضرورة تنفيذ أهداف تتعدى البلديات تحددها 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 للتحسين العام للبنىات والذي يرافقه هدم شامل للبيوت القديمة أو غير الصحية وتعويبها 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 المهددة 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.

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..

ثالثا: نزع الملكية من اجل 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 أسبابا جديدة للجوء إلى نزع الملكية. إذا وتفاديا لوقوع ضحايا بشرية وخسائر مادية في الممتلكات العقارية منها والمنقولة والواقعة في مناطق معرضة للأخطار، جاء القانون 04-24 المتعلق بقواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة وبالضبط في مادته الرابعة والستون ليضع نظاما خاصا للوقاية من الأخطار ويتعلق الأمر بنزع الملكية من اجل المنفعة العمومية.

يهدف هذا الإجراء القانوني إلى منع الأخطار من خلال حرمان بعض الأشخاص من حقهم في الملكية، ويعد إجراء وقائيا يخضع لشروط ومبادئ القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من اجل 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، فتنتج تقليديا عن مشروع تهيئة الإقليم أو انجاز مشاريع عمومية كبرى¹.

بيد أن صدور القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث 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 اجل 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 وتحويلاته والميكانيك والإلكترونيك و 90 % من صناعات مواد البناء، 85 % من الصناعات الكيماوية، 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

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

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 .

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 و آثار الحرائق والتلوث بفعل طرح مواد سامة تعد كافية لجعل السكنات والبنيات 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 الحماية، في حين يتولى الوالي المختص إقليمياً الحماية في المحيط المعني:

كما أوجب القانون تجسيد تحديد محيط الحماية في أدوات التعمير، وفي المخططات الرئيسية للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، عندما تكون الهيكل متواجدة في المجال الترابي وبخريطة بحرية عندما تكون متواجدة في المجال البحري².

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 البنيات 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

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

² المادة 8 المرسوم التنفيذي رقم 10-331 الذي يحدد محيط الحماية حول المنشآت والهيكل الأساسية لنقل وتوزيع المحروقات والكهرباء والغاز.

الخطير تدخلت السلطات العمومية بداية من سنة 2005 عن طريق مراسيم¹؛ للإعلان عن مساحات استغلال حقول البترول والمناطق الصناعية بسكيكدة وارزيو كمناطق ذات أخطار كبرى².

حددت هذه المراسيم تدابير عديدة لتطبيق داخل مساحة استغلال حقول البترول والمناطق الصناعية المخصصة للنشاطات البترولية، والغازية، والصناعات المرتبطة بها، حيث تم منع كل بناء أو انجاز أو استثمار ذا طابع صناعي أو تجاري أو سياحي أو فلاحي، وبصفة عامة كل عملية غير مرتبطة مباشرة بصناعة المحروقات³، كما منع 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 والبنائات غير المشروعة والسكنات المؤقتة المبنية بداخل مساحة استغلال حقول البترول ومساحة الارتفاق، حتى مقر بلدية حاسي مسعود تم نقله إلى منطقة أخرى. أما الأملاك التابعة للخواص فاتخذ قرار بنزع ملكيتهم من أجل المنفعة العمومية، تطبيقا للمادة 49 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

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 بأرزيو نشب عنه انفجار تبعه اندلاع حريق خلف 78 ضحية وخسائر مادية معتبرة.

ترجع أسباب هذه الحوادث عموما 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 المنشأة. لكن كذلك حسب طبيعة الأشغال المراد انجازها وموقعها. وهكذا فبالنسبة لقنوات وأنابيب نقل الغاز داخل المناطق العمرانية يجب أن تحترم مسافة 20 مترا لكل أشغال الردم أو التنقيب الذي لا يتعدى عمقها 5 أمتار ومسافة 40 متر بالنسبة لأشغال الحفريات التي يتعدى عمقها أكثر من 5 أمتار وأخيرا مسافة 75 متر بالنسبة للأشغال والعمليات الخاصة بمشاريع البناء والمتعلقة كذلك بالمنشآت المصنفة وكذا المؤسسات الخاصة باستقبال الجمهور.

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

¹ مرسوم تنفيذي رقم 05-127 المتضمن إعلان حاسي مسعود منطقة ذات أخطار كبرى، ج ر عدد 29 الصادرة في 24-04-2005.

² هي مناطق معرضة لخطر كبير، تنجر عنه عواقب مدمامة وخطيرة بالنسبة للأشخاص والأملاك والبيئة.

³ وهي مجموع النشاطات الصناعية والبترولية المرتبطة مباشرة بالبحث عن المحروقات وإنتاجها ونقلها وتكريرها وتطويرها.

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، و كذا 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 تشريعا 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

الموضوعة 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 اغلب النصوص القانونية المتعلقة بالبيئة، إذ تركز على مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر، مما يعني التحليل المسبق للمخاطر البيئية للمنشآت الصناعية، من خلال إعداد دراسة التأثير ودراسة الأخطار، ولكن بما أن الوصول إلى أخطار منعدمة يبقى مستحيلا، فانه 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 بدئه. وفي هذه المرحلة، يتطلب بداية الإعداد لاستغلال نشاط 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 أخطار على الصحة العمومية، والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية، والموارد الطبيعية تخضع حسب أهميتها والأخطار أو المضار التي لا تنجر عن استغلالها إلى ترخيص أو تصريح، حسب الحالة من طرف السلطات العمومية. 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 الأخطار 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 المصنفة، 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 آخر. وإذا كانت الأرضية المفضلة لتطبيق مبدأ الوقاية من الأضرار البيئية تتواجد في التقدير المسبق للآثار 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 التصريح. وفي هذا الإطار، فرّض 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 المصنف مع إرفاق طلبه بكافة الوثائق والبيانات المبينة في المواد 5 و8 و9 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المتعلق بتنظيم المنشآت المصنفة، 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 المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم ألا وهي : دراسة التأثير أو موجز التأثير ودراسة الخطر والتحقيق العمومي، على أن يكون الطلب مرفقا بكافة الوثائق المبينة بالمادتين 24 و25 من المرسوم 06-198 اللتان حددتا البيانات الواجب إدراجها في حالة التصريح.

تقوم السلطة العمومية 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 المصنفة 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 المصنفة!

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

¹ الفقرة الثالثة من المادة 4 من المرسوم التنفيذي 22-167 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 06-198 المعدل والمتمم.

من تقدير النتائج الايجابية والسلبية لمشاريع وبرامج التنمية على البيئة، والتأكد من أن النتائج السلبية قد أخذت بعين الاعتبار. فدراسة التأثير هي دراسة علمية تقنية وقبليّة 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 أبقّت 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 وكميّات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة المعدل والمتمم، الذي تأخر بدوره، حيث اجل دخوله حيز النفاذ بستة 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 لمحتواها. حيث تشتمل الدراسة على خمسة أقسام فصلتها التنظيم إلى أربعة عشرة نقطة يجب على المستغل إعدادها للحصول على الترخيص أو الموافقة على المشروع ألا وهي:

¹ المادة رقم 06 من المرسوم التنفيذي 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكميّات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، عدد 34 الصادرة في 22-05-2007. المعدل و المتمم .

- 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، وتداخل واستفحال الأخطار بفعل وقوعها بكيفية متلازمة"، 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 الايكولوجية الساندة قبل بداية المشروع.

² كانت دراسة مدى التأثير في ظل المرسوم 78-90 بضعة معلومات وأصبحت حالياً تتضمن 14 نقطة.

بمؤسسة خاضعة للترخيص يمكن أن تغير من الأخطار والعواقب السلبية. 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 الأخطار، 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 قائمتها. وقد اتسمت الدراسة آنذاك بالاقتراب، 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 والمصادقة عليها إلى غاية سنة 2013 تاريخ صدور تعليمة من وزارة التهيئة العمرانية والبيئة، ثم صدر قرار سنة 2015 سمح بتأسيس لجان محلية وأخرى على مستوى وزارة البيئة أو الولاية، حسب صنف المؤسسات 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 تشمل 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 والانتقاط شغل الأراضي، النشاطات الاقتصادية طرق المواصلات، النقل والمجالات المحمية).

تسمح دراسة الأخطار بتحليل المخاطر والعواقب على مستوى المؤسسة المصنفة، وتؤثر المعلومات التي تتضمنها بشكل حاسم في أهم القرارات المتعلقة بالوقاية من الأخطار الصناعية داخل المؤسسات المصنفة وخارجها. فالدراسة تتضمن إلزاميا كفاءات تنظيم امن الموقع وطرق الوقاية من الحوادث الكبرى، ونظام تسيير الأمن ووسائل النجدة وتسمح الدراسة للصناعيين بتصوير 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 الصناعية.

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 تعطي 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 | |

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 غيابه 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 و فراغ 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 تطبيقاً للتعليمية الصادرة من وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والمدينة في سنة 2013، لكن هذه المصالح أبانت عن ضعف بسبب نقص الكفاءات المتخصصة واقتصرت دورها في نقل ملفات الدراسات إلى مصالح الحماية المدنية من أجل الرأي المطابق.

- عدم قدرة لجان الخبرة الممثلة في المصالح التقنية للحماية المدنية على التحكم في هذا النوع من الدراسات التي تتطلب تنوعاً في التخصصات، بالإضافة إلى تعقدها الشديد على المستوى العلمي والتقني خاصة مرحلة التحليل، وتقييم التأثيرات، والمخاطر التي تتطلب اللجوء إلى طرق تحليل للفهم والتطبيق¹ 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 وسونغاز 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 الأيكولوجية عموماً مما يعطى دراسات رديئة وتقريبية.

الفرع الرابع: المخطط الداخلي للتدخل

يجب على مستغلي المنشآت الصناعية، علاوة على المخططات الخاصة للتدخل، إعداد مخطط داخلي للتدخل يحدد، بالنسبة للمنشأة المعنية، جميع تدابير الوقاية من الأخطار، لاسيما منها نظم الإنذار والتنبيه والدراسات التقنية ذات الصلة والوسائل المسخرة لذلك، وكذا الإجراءات الواجب تنفيذها عند وقوع كارثة².

تكمن أهمية المخطط الداخلي في كونه أداة تسيير وتخطيط الإسعافات والتدخل، بهدف حماية العمال والسكان والممتلكات والبيئة³، مما يسمح باتخاذ تدابير استعجالية للحد وإلى أقصى درجة ممكنة من الآثار قبل أن تتحول إلى كارثة في حالة وقوع حادث أثناء عمل المنشأة. وحتى يكون هذا التدخل فعالاً يجب أن يعد التخطيط له مسبقاً، 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 فعالاً وناجعاً، 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 للصناعة⁴، هذا ما يعني أن المؤسسة ستستغل في تلك الفترة دون وجود لمخطط

¹ بدأت المصالح التقنية للحماية المدنية منذ سنوات قليلة الاهتمام بتحضير إطاراتها لهذا النوع من الدراسات.

² المادة 76 من القانون 04-24 المتعلق بقواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

³ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 09-335 الذي يحدد كليات إعداد وتنفيذ المخططات الداخلية للتدخل من طرف المستغلين للمنشآت الصناعية،

ج ر عدد 60 المؤرخة في 21-10-2009.

⁴ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09-335 الذي يحدد كليات إعداد وتنفيذ المخططات الداخلية للتدخل من طرف المستغلين للمنشآت الصناعية.

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 إلى تحليل الأخطار وتوقع ترتيبات الإنذار التكميلية، وتنفيذ التدابير الخاصة المطلوبة للتحكم في الحوادث، وإعلام المواطنين بالتدابير المتخذة في ضواحي المنشآت المعنية¹. وتنجز هذه المخططات على أساس المعلومات التي يقدمها مستغلي المنشآت أو الأشغال المنطوية على الخطر المعني.

ونظرا لأهمية مخططات التدخل في حالة وقوع كارثة ناجمة عن النشاط الصناعي، فقد اشترطها المشرع على مستغلي المنشآت الصناعية في المادة 76 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الصادر سنة 2004 الملغى، 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 للتدخل². ويهدف المخطط الخاص للتدخل إلى تحديد تنظيم وتنسيق النجدة في حالة خطر خاص له تأثيرات خارج حدود المنشآت والهياكل، وذلك بغرض حماية الأشخاص والممتلكات والبيئة.

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 وإجراء 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 مستوى كل ولاية وأوكلت لها عدة مهام، تستهدف الوقاية من الأخطار الصناعية التي يمكن أن تحدثها المؤسسات المصنفة.

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 التركيبة 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 مكرزة 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 المرسلّة إلى الوالي أثناء تحضير مشروع الرخصة 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 النشاط - كإلزام المستغل مثلا بانجاز المصنّع بمسافة معينة عن البناءات المشيدة. وبالتالي تلعب المصالح غير الممركزة 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

¹ المادتان 73 و74 من القانون 24-04 المتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

² 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.

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 إنجاز المؤسسة المصنفة وذلك للتأكد من مطابقتها للوثائق المدرجة في ملف الطلب ولنص مقرر الموافقة المسبقة و إعداد محضر مطابقة المؤسسة المصنفة، وفي حالة معاينة وضعية غير مطابقة عند كل مراقبة للتنظيم المطبق على المؤسسة المصنفة وللأحكام التقنية المنصوص عليها في رخصة الاستغلال، يحزر 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 منه¹.

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 المستدامة 03-83 لتُكرس 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 - الكيميائية 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 بهما². وقد ينجم عن زيارة المفتشين للمنشآت وضع تدابير على المستغل تنفيذها، وإلا فإنه قد يتعرض إلى عقوبات إدارية وجزائية. وهي صلاحيات تسمح برقابة جديّة 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 إيجابيا في ميدان الوقاية من الأخطار الصناعية، على الرغم من الغموض الكبير الذي يسود العلاقة بين الهيئتين الرقابيتين.

الفرع الثاني: الالتزام بدراسة ملف طلب الترخيص

¹ المادة 23 من المرسوم التنفيذي 198-06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة المعمل والمتمم.
² المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 232-08، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالبيئة وتهيئة الإقليم، ج ر عدد 43 الصادرة في 30-07-2008.

يتقاسم كل من الوزير والوالي صلاحية منح التراخيص للمنشآت الأكثر خطورة من خلال إصدار قرار تحدد فيه الأحكام التقنية¹، خاصة تلك التي من شأنها الوقاية من التلوث والأضرار والأخطار التي تطرحها المؤسسة المصنفة في البيئة، وتخفيفها أو إزالتها. 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 الترخيص التي يدرس من خلالها مدى توفر المقننات الأمنية وكفاية الوقاية قبل القبول بالترخيص² 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 الثالثة 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 البيئة. 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 ملاحظتها للمحافظ 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 ملائمة للمنطقة ولحياة السكان، وهو ما قد يلتفت 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

¹ اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن المحافظ (الوالي) المخطر بطلب ترخيص لمنشأة مصنفة لحماية البيئة لا يمكن أن يقبل بأنصاف التدابير أو تدابير خيالية يقدمها لطالب الترخيص. فهو ملزم برفض الترخيص لمنشأة لا تتوفر فيه إمكانية الاستجابة للشروط التي جاء بها قرار الترخيص بسبب تصميم المشروع.

² 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 مروية المنشأة إلى درجة تجعل تطبيق هذه التدابير مستحيلة.

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

يمكن أن تعرف المنشأة المصنفة أثناء نشاطها العادي حَدَّتَيْن 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.

أولا: 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.

ثانيا: 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 التبدل 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، ويسمح 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 الحل محلها، فهل يقع على كاهل الأول الإخبار أو الإعلام، ثم هل يكون الثاني (المستغل الجديد) ملتزما بتقديم طلب جديد للحصول على ترخيص جديد؟

¹ تشترط بعض التشريعات المقارنة ضمانات مالية يقدمها الغير، في حالة ما عرف صاحب المشروع صعوبات مالية (القانون الفرنسي) ..

أجاب المرسوم التنفيذي 06-198 عن هذه الحالة، حيث اعتبر أن تَغْيِير 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 ورئيس المجلس الشعبي البلدي لتلك الخاضعة لنظام التصريح، وعملا بذلك لا يتطلب الأمر الحصول على 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 أخرى.

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 وآثاره 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 يُؤد آثارا سلبية على سرعة تحضير واتخاذ تدابير الوقاية في حد ذاتها، فكان من الأجدر أن يُلزم 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 وبيئتهم¹.

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، تسلم 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 إزالتها. وقد نصت المادة 23 من المرسوم التنفيذي 06-198

¹ في فرنسا مثلا يتم اعداد المستغل مع إلزامه بإيداع مبلغ بقيمة تدابير الوقاية أو حتى يفرض عليه التنفيذ، بالإضافة إلى الغرامات المالية.

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 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 المحتملة. 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 ترخيص².

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 المفروضة³.

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 تفرض على المستغل ترك الموقع في حالة لا تشكل أي خطر أو ضرر على البيئة⁴. 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 كفاءات حراسة الموقع⁵. لكن بعد تعديل 2022 بقي الإبلاغ عن التوقف إلزامي للمؤسسة المصنفة أو إحدى منشاتها لكن بدون آجال، كما أصبحت الشروط والكفاءات التي ترافق توقف المؤسسة ومراقبة تنفيذها تصدر حالة بحالة بقرار من وزير البيئة.

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 الأخطار 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 بيع آلات الاستغلال.

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

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

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

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

5 المادة 42 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة السابق والمعدلة.

ينجم عن إخلال المستغل بالتزاماته عقوبات مالية، حيث يعاقب بالحبس لمدة ستة أشهر وبغرامة مالية قدرها 500.000 دج كل من لم يمتثل لقرار الاعذار في الأجل المحدد لاتخاذ تدابير الحراسة أو إعادة المنشأة أو مكانها إلى حالتها الأصلية¹ بعد توقف النشاط بها. 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 وتقدير دورية للقرارات المالية والتقنية لها. وقد تعرض إلى هذه المسألة النص المتعلق بتحضير دراسة التأثير لكن بصورة مبتورة وغامضة، حيث اكتفى بضرورة توفير " الأثار المالية الممنوحة لتنفيذ التدابير الموصى بها " 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". 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 والوقاية.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض التشريعات المقارنة اهتمت بمسألة الضمانات المالية التي يجب أن يحوزها كل طالب للترخيص باستغلال مؤسسة مصنفة، حيث الزم 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 باعذار المستغل بتنفيذ الأشغال وفي حالة عدم نجاح الاعذار، يطلب منه إيداع مبلغ لدى محاسب عمومي يقابل تكلفة الأشغال.

