

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد لمين دباغين . سطيف 2 .



أطروحة مقدمة

لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية

تخصص قانون عام

بغنوان

الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى
وتسيير الكوارث في الجزائر

إشراف الأستاذة الدكتورة:

لشهب صاش جازية

إعداد الطالب :

بوصفصاف خالد

أعضاء لجنة المناقشة:

أ.د. زواوي موسى أستاذ التعليم العالي جامعة محمد لمين دباغين سطيف2.....رئيسا

أ.د. لشهب صاش جازية ..أستاذة التعليم العالي جامعة محمد لمين دباغين سطيف2... مشرفا ومقررا

أ.د. مزياني فريدة..... أستاذة التعليم العالي جامعة باتنة1 عضوا مناقشا

د. حاج عزام سليمان.....أستاذ محاضر أ جامعة المسيلة عضوا مناقشا

د. بوجلال صلاح الدين.... أستاذ محاضر أ جامعة محمد لمين دباغين سطيف2.....عضوا مناقشا

د. بن عيشة عبد الحميد.....أستاذ محاضر أ جامعة الجزائر1.....عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2018 – 2019

الإهداء

إلى روح أمي الطاهرة

إلى الوالد أطال الله في عمره

إلى رفيقة دربي، زوجتي صونيا

إلى أطفالي حنين و نضال و فدوى

إلى كل أفراد عائلتي

إلى كل شرفاء هذا العالم

الشكر و التقدير

أتقدم بشكري الجزيل إلى الأستاذة الدكتورة **لشهب صاش جازية** التي قبلت الإشراف على عملي، وساعدتني بتوجيهاتها القيمة في انجاز هذه الرسالة،

كما اشكر الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم قراءة هذه الأطروحة وتقييمها،

اشكر زوجتي التي تكبدت عناء التصحيح اللغوي لهذه الأطروحة،

و أخيرا شكري الخالص إلى أخي زوبير على مساعداته ونصائحه.

قائمة لأهم المختصرات

ب ت ن بدون تاريخ نشر

ج ر الجريدة الرسمية

ص صفحة

ط الطبعة

ع عدد

AJDA	L'actualité juridique du droit administratif
BDEI	Le Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel
BJDU	Bulletin de Jurisprudence de Droit de L'urbanisme
CAA	Cour d'administrative d'appel
CA	Cour d'appel
CASS	Cour de cassation
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CE	Conseil d'état
CE, ass	Conseil d'Etat Assemblée
CH. Adm	Chambre Administrative
Comm	commentaire
CS	Cour Suprême
CJUE	Cour de justice de l'union européenne
Ed	Edition
DAUH	Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'Habitat
GAJA	Grands arrêts de la jurisprudence administrative

GRIDAUH Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement,
de l'Urbanisme et de l'Habitat

Ibid. Ibidem

IDDDRI Institut du développement durable et des relations internationales

JCP G Juris- classeur périodique, édition générale

LPA Les petites affiches

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

Op.cit Opere citato-opus citanum

P Page

RDI Revue de droit immobilier

RDP Revue du droit public

RFDA Revue française de droit administratif

RGDA Revue générale du droit des assurances

RJE Revue juridique de l'environnement

RRJ Revue de la recherche juridique

TA Tribunal administrative

Cne Commune

ملخص

إن الجزائر بلد معرض بشدة لأخطار طبيعية وتكنولوجية كبرى. وفي هذا الإطار يعد القانون أداة هامة لمكافحة هذه المخاطر من خلال سياسة وقائية تضعها الدولة، وتطبقها الجماعات المحلية على وجه الخصوص. لكن يبدو أن تسيير الأزمات الناجمة عن الكوارث وقبلها ميدان الوقاية، ليست في مستوى التحديات واحتياجات الأشخاص بالنظر للحوادث التي تعرفها بلادنا. ولهذا السبب، جاء تساؤلنا من خلال هذه الرسالة عن مدى فعالية وقدرة الآليات القانونية القائمة في حماية السكان ضد هذه المخاطر.

للإجابة على هذه الإشكالية، خصصنا الجزء الأول من هذه الأطروحة، لدراسة مجالات تطبيق آليات الوقاية وشروط تنفيذها، والتي يمكن تلخيصها في 4 مراحل: معرفة الأخطار ومسار تحققها وآثارها، والإعلام حولها الذي يجعل من الممكن إشراك جميع الفاعلين في مجال الوقاية، ولكن أيضا تحديد القطاعات المعرضة للأخطار الكبرى التي تُفرض داخلها قواعد خاصة للتعمير، وأخيرا وضع قواعد الأمن لاستغلال المؤسسات المصنفة. لكن أمام استحالة الوصول إلى أخطار منعدمة، نتحقق أحيانا في شكل كوارث يتم تسييرها وفق محورين أساسيين: الإغاثة والتضامن من جهة، والتعويضات القضائية والتأمينية من جهة أخرى. وهي مواضيع الباب الثاني من هذه الأطروحة. لقد أظهرت لنا هذه الدراسة بروز إطار قانوني للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في الجزائر مع إرساء نظام تعويضي مختلط، لكن في نفس الوقت النصوص القانونية جاءت محدودة، ولم توضح بشكل كاف مسؤوليات الجهات الفاعلة في ظل تهاون السلطات العمومية، وغياب ثقافة الأخطار.

الكلمات المفتاحية: الوقاية . أخطار طبيعية وتكنولوجية . كوارث . التهيئة والتعمير . بيئة . مؤسسات مصنفة . مسؤولية . تضامن . صناديق التعويض . تأمينات.

Résumé

L'Algérie est un pays exposé fortement aux risques naturels et technologiques majeurs. Le droit se représente à cet égard comme un outil important pour lutter contre ces risques par le biais d'une politique de prévention instaurée par l'Etat, et appliquée surtout par les collectivités locales. Cependant, la gestion des catastrophes et, en amont, en matière de prévention, ne nous semble pas à la hauteur des défis, et des besoins des populations vu les accidents qu'a connus notre pays. C'est la raison pour laquelle nous nous interrogeons, à travers la présente thèse, sur l'efficacité et la capacité des mécanismes juridiques existants dans la protection de la population contre ces risques.

Pour répondre à cette problématique, nous avons consacré la première partie de cette thèse, à l'étude des domaines d'application et les conditions de mise en œuvre des mécanismes de prévention, qui peuvent être résumés en 4 phases : la connaissance des risques et leur processus de réalisation et ses effets, les informations qui permettent d'associer tous les acteurs dans la prévention, mais aussi la délimitation des secteurs exposés aux risques majeurs à l'intérieur desquels, des règles particulières d'urbanisme, et enfin mettre des règles de sécurité pour l'exploitation des établissements classés. Mais, il est parfaitement admis que le risque zéro n'existe pas, et il se réalise parfois par une catastrophe dont la gestion est organisée autour de deux axes essentiels : secours et solidarité, et indemnisation judiciaire et assurantiel, et c'est l'objet de la deuxième partie de cette thèse. Cette étude nous a montré l'émergence d'un cadre juridique consacré à la prévention des risques majeurs et la gestion des catastrophes en Algérie et la mise en place d'un régime d'indemnisation mixte, mais les textes ont montré leurs limites, et Les responsabilités des différents acteurs ne sont pas suffisamment définies, tout comme le laxisme des pouvoirs publics et l'absence de culture de risque.

Mots clés : Prévention - Risques naturels et technologiques - Catastrophe - Aménagement et Urbanisme - Environnement - Installations classées – Responsabilité – solidarité - Fonds d'Indemnisation - Assurances.

مقدمة

لقد كان الإنسان عبر التاريخ دائما محاطا بالخطر، واعتبرت هذه الوضعية الحالة الأساس للجنس البشري في المجتمعات البدائية. ولهذا عمل الأقدمون على خلق الحياة المجتمعية من اجل حماية أنفسهم أولا. ففي كل الأوقات واجه الجنس البشري باستمرار حوادث جسمانية أو غيرها طفيفة أو خطيرة، ومن بين هذه الحوادث هناك تلك التي اكتسبت أهميتها بسبب عدد ضحاياها وضخامة الخسائر المادية الناتجة عنها، والتي اصطلح على تسميتها بالكبرى، وبقيت راسخة في ذاكرة البشرية لأجيال وعقود طويلة، كما أطلق كذلك على هذه الحوادث بالكوارث لخطورة عواقبها على الإنسان والبيئة.

غير أن تطور مفهوم الخطر والشعور به عبر الزمان والمكان جعل من الأخطار إشكالية تؤرق المجتمعات في أيامنا هذه، وتفرض على الإنسان نمطا جديدا في الفكر والعمل. وقد برز اهتمام المجتمع الدولي بالأخطار الكبرى من خلال بعث الأمم المتحدة سنة 1990 للجمعية الدولية للوقاية من الكوارث الطبيعية، وذلك من اجل الوصول إلى معرفة أحسن للأخطار، والكوارث وتطوير ثقافة الوقاية ووضع سياسات مناسبة والنشر السريع للمعلومات في مراحل الأزمات لتسيير وتقييم الكوارث، بغية الحد من أثارها على الإنسان وبيئته وممتلكاته. تقسم 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.

إن مصدر كل حادث، مهما كان حجمه هو تحقق أخطار، التي تؤدي إلى وقوع حوادث عندما تجتمع شروط معينة. ويُعرّف الخطر الكبير على انه كل تهديد محتمل على الإنسان وبيئته وإمكانية حدوثه بفعل مخاطر طبيعية استثنائية أو بفعل نشاطات بشرية.

الجزائر بلد معرض لعدة أخطار كبرى وباحتمالية وقوع مرتفعة، 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 خاصة عن النشاط البترولي والغازي وعن استغلال المؤسسات المصنفة عموما، والتي يعدّ الإنسان مسؤولا عنها بصفة مباشرة أو غير مباشرة، سواء بسبب تصرفاته أو بسبب تقدم التكنولوجيا وعدم التحكم فيها.

وقد عرفت الجزائر المستقلة منذ بداية الثمانينات وقوع عدة كوارث كبرى، ولاشك أن زلزال العاشر من أكتوبر سنة 1980، الذي دمر منطقة الشلف ومازالت مخلفاته راسخة في الأذهان إلى غاية يومنا هذا، كان نقطة تحول لوضع حيز النفاذ لبعض الإجراءات القانونية والتدابير التنظيمية الهادفة إلى التكفل بدراسة مختلف الأخطار والتقليل من أثارها.

لكن هذا لم يكن كافيا، بالنظر إلى ظرفية التدابير المتخذة ومحدودية المقاربة الإستراتيجية والمعالجة القانونية لمعضلة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى في الجزائر، مما أظهر نقائص في القوانين المعمول بها خاصة بعد فيضانات باب الوادي بالجزائر العاصمة سنة 2001 والتي شكلت صدمة لكل الجزائريين وكذا فيضانات سنوية في الكثير من الولايات، كأدرار، بشار تيارت، البيض، عين الدفلى، النعامة، الطارف، سطيف، تمنراست، غرداية...الخ. وزلازل عين تموشنت و بومرداس سنة 2003...الخ.

كما عرفت الجزائر كذلك كوارث صناعية، حيث شهدت مدينة سكيكدة عدة انفجارات بالمركب البتروكيمياوي، كان آخرها سنة 2004، بالإضافة إلى رمي المركب لنفايات النفط بعرض مياه البحر، وهو ما يشكل كارثة إيكولوجية¹. 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 للزراعة².

وفي هذا السياق فإن موانئ الجزائر، ومياهما الإقليمية معرضة كذلك إلى أخطار تلوث كبرى نظرا لعدد الناقلات البترولية، وحجم المحروقات التي تصدر من الجزائر والتي تقدر بالملايين من

¹ حوار للبروفسور شلغوم عبد الكريم، جريدة الخبر، الخميس 15-12-2001، ص.5.

² Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, rapport national, l'état de l'environnement en Algérie, 2000. Cité par

يحي وناس وآخرون، المعالجة القانونية للمواقع الملوثة في التشريع الجزائري، دار الكتاب العربي، ط 1، 2014، ص 11.

الأطنان من المحروقات، بالإضافة إلى أن ربع المبادلات العالمية في مجال المحروقات تمر عبر شواطئ المغرب العربي، أي حوالي 400 مليون طن من البترول¹.

كما أن بلدنا يتعرض إلى العشرات من الحرائق الصناعية سنويا، فعلى سبيل المثال بين سنتي 2012-2013²، وقع 142 حريق صناعي في مدة 17 شهر. وفي المقابل يعيش العديد من السكان تحت وطأة مخاطر حقيقية وقف عليها المجلس الاجتماعي والاقتصادي في تقريره³ الصادر في سنة 2003 : حيث أن آلاف السكنات شيدت على قنوات تمرير الغاز (الاغواط 269 مسكن، باتنة 516، بجاية 778 مسكن،...الخ) وشيدت مدينة حاسي مسعود داخل محيط الحقل البترولي، كما لاحظ المجلس الاجتماعي والاقتصادي وجود وحدات صناعية داخل أو بجوار المدن⁴، وهو ما يزيد من المخاطر المعرض لها السكان (كطرح مواد خطرة، حرائق انفجارات...الخ). ويمكن في هذا الإطار أن نذكر بعض الأمثلة: 548 مسكن بتبسة، 400 مسكن بتلمسان، 575 مسكن بالجزائر العاصمة، 2679 مسكن بسكيكدة، قسنطينة 623 مسكن وثكنة عسكرية وإقامة جامعية...الخ⁵.

أدت هذه الكوارث المتقاربة في الزمن والتي خلفت خسائر بشرية ومادية كبيرة إلى إعادة النظر في الآليات القانونية والتنظيمية الموجودة سابقا وتبني قانون جديد متعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث وهو القانون رقم 04-20 الصادر في 29 ديسمبر 2004 والذي جاء برؤية جديدة لتسيير المخاطر وضمان الأمن في مواجهة الكوارث، ونص على إجراءات ووسائل الوقاية مع الإشارة إلى ضرورة تحديد مسؤولية جميع الفاعلين وذلك بالنظر لحقوق الفرد في السلامة والأمن.

¹ Voir le journal elwatan du 23-05-2011.

² إحصائيات الحماية المدنية، انظر جريدة الخبر ليوم الجمعة 05-07-2013، ص7.

³ Conseil national économique et social, Rapport L'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie : Inquiétudes actuelles et futures, 22^{ème} session plénière, Mai 2003. [En ligne] : <http://www.cnes.dz/cnes/wp-content/uploads/Rapport-sur-l%E2%80%99urbanisation-et-les-risques-naturels-et-industriels-en-Alg%C3%A9rie.pdf>, (consulté le 12-05-2015)

⁴ مثل مصنع الكبريت الموجود بمنطقة عمرانية ببلدية بلوزداد (الجزائر العاصمة) والذي قال عنه الأستاذ شلغوم عبد الكريم انه في حالة انفجاره فإنه قد يتسبب في هلاك 100 ألف شخص. كما أن المنشأة المركزية للكهرباء بالحامة التي تعتبر من اخطر المنشآت الكهربائية في العالم التي تعمل بالغاز. انظر جريدة الخبر ليوم الجمعة 05-07-2013، ص7.

⁵ Conseil national économique et social, Rapport L'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie, op.cit.

ومن ناحية أخرى زيادة حصيلة الحوادث والكوارث الطبيعية والتكنولوجية أثقل كاهل المجموعة الوطنية. وَلَدَ هذا الواقع كَرَدَ فعل طبيعي لدى الفرد أينما كان مهددا تطلعات مشروعة للأمن، وهو ما استدعى تدخل السلطات العمومية لوضع قانون يعمل على التقليل من تلك المخاطر الطبيعية والتكنولوجية الكبرى. فمواجهة هذه الحوادث القصوى لا يمكن اختزاله في الارتجال الفردي فقط، خاصة أن تلك الأخطار يمكن أن يتعرض لها عدد كبير من السكان.

وفي هذا الإطار تشكل الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية تحديا كبيرا للسلطات العمومية، سواء لحماية السكان وممتلكاتهم وبيئتهم، أو للتكلفة التي قد يمثلها حدوث مثل هذه المخاطر. كذلك، فإن أصحاب القرار ملزمون قانونًا بحماية هذه الرهانات، من خلال تقييم المخاطر وتصنيفها ووضع آليات وقائية منها.

بيد أن اهتمام السلطات العمومية بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى 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.

ففي ميدان حماية السكان، سمحت الأخطار الكبرى بوضع سياسة الأمن الجماعي، تحت قيادة الدولة وأحيانا ضد مبادئ اللامركزية. فحماية الأشخاص والممتلكات ضد الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، وعمليات الإنذار، ووضع السكان في مأمن هي ثلاثة أوجه لمهمة واحدة؛ حماية ثلاث رهانات أساسية: السكان والممتلكات والبيئة.

أما في المجال الصناعي، فقد سمح تَغْيِيرُ العلاقة بين الصناعيين والإدارة من خلال إيجاد وسيلة لقبول الاكراهات المنبثقة عن نشاط المنشآت المصنفة، بالأخذ بعين الاعتبار الانشغال بالأخطار التكنولوجية في السياسات العمومية، والذي لم يعبر عنه تشريعيا إلا في سنة 2003 تاريخ صدور قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

كما يعد أخذ الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى في الحسبان أثناء التخطيط المجالي من أكثر تدابير الوقاية تكيفا وفعالية من الجانب البشري والاقتصادي والبيئي مع الحالات المحلية.

فكيف يتم تدخل السلطة العمومية في هذا السياق؟ لقد منح قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة اتخاذ كل تدابير الوقاية والاحتياطات اللازمة لاتقاء الحوادث وتقديم مساعدات الإنقاذ الضرورية.

وإذا كان التصور التقليدي للأمن موجودا دائما ضمن ما يسمى بالضبط الإداري، والذي لا يمكن العدول عنه، فإن تطور مفهوم الخطر المرتبط بظهور مخاطر جديدة ناجمة خاصة عن التقدم التكنولوجي، قد أحدث تدخلا متزايدا للسلطتين التنفيذية والتشريعية، وسمح للجماعات المحلية مثلا بإدراج الوقاية من الأخطار الكبرى في مختلف مخططات وأنماط استعمال وشغل الأراضي وكذا مراقبة البناء.

وعلى ضوء ما تقدم، نتطلع هذه الدراسة إلى تحقيق تحليل قانوني لمختلف العوامل المؤثرة في الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، بغية توضيح النقائص والثغرات التي تعترى النظام القانوني للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى في الجزائر، ولذلك سوف لن نقتصر في التحليل على مجرد عرض لقواعد الوقاية وتسيير الكوارث وإنما سنناقش فعاليتها ومدى ملائمتها لمواجهة الأخطار والكوارث التي تواجهها الجزائر، مع بيان أوجه المقارنة والتحديث التي تعرفه الآليات الدولية والأنظمة الأخرى في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، مع التركيز على بعض الأخطار الكبرى واستثناء الأخطار النووية التي لا تدخل ضمن مجال دراستنا نظرا لخصوصيتها ووجود إطار قانوني خاص بها.

أسباب اختيار الموضوع

ترجع الأسباب الدافعة لاختيار الموضوع إلى:

أولا. التأثير الشخصي بكارثة فيضانات الجزائر العاصمة التي حدثت في نوفمبر من سنة 2001.

ثانيا . تعرض الجزائر إلى كوارث عديدة ومتنوعة ومتقاربة زمنيا، وعلى الرغم من الضعف النسبي لشدتها فقد أدت إلى خسائر في الأرواح والممتلكات والبيئة لا تتناسب تماما مع شدة الكارثة.

ثالثا . عدم اهتمام الدراسات القانونية الأكاديمية الخاصة بالموضوع، على الرغم من أن القانون هو الأداة الرئيسية في أيدي السلطات العمومية للوقاية من الأخطار الكبرى ومواجهة الكوارث، وهو موضوع يشكل انشغالا فقهيا كبيرا في الدول المتقدمة، مما حفزنا على تناوله بالبحث.

أهمية الموضوع

تظهر أهمية المعالجة القانونية لفعالية آليات الوقاية من الأخطار الكبرى في الجزائر في دراسة الأسباب التي تقف وراء ضعف هذه الآليات لمواجهة جسامته ما تخلفه الكوارث، إذ أن حصيلة العشرية الأخيرة فقط، أشارت إلى آلاف الضحايا والمنكوبين، وانهيار أحياء بأكملها وظهور مناطق ملوثة وانكماش المساحات الغابية، وتعرض سكان مدن برمتها إلى مخاطر حقيقية بسبب تشييدها بالقرب من مناطق بترولية وصناعية ضخمة.

مواجهة لهذا التدهور المستمر الناتج عن الضعف التشريعي والمؤسستي للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، صدر القانون رقم 04-20 سنة 2004 لمجابهة كل المشاكل المتراكمة، ولتدارك الوضع الخطير الذي عاشته الجزائر في مقاومتها للكوارث الطبيعية والتكنولوجية. وبناءا على هذا التحول الجذري، يجدر بنا مناقشة فعالية الآليات الوقائية من الأخطار الكبرى في إطار التنمية المستدامة كإستراتيجية شاملة تأخذ المجتمع والاقتصاد والبيئة بعين الاعتبار.

أهداف الدراسة

يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على إحدى الموضوعات المستجدة في القانون، والتي عرفت تطورا ملحوظا في الأنظمة القانونية المقارنة، بينما لازال هذا الموضوع في مرحلته الجنينية من حيث المعالجة التشريعية أو القضائية أو الفقهية في الجزائر. لذلك يعتبر هذا العمل مساهمة في نقل النقاش الذي يجري في القوانين المقارنة إلى الساحة العلمية الوطنية، وتطوير المعارف والخبرات الوطنية في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى. كما يمكن تحديد أهداف أخرى لهذا البحث وهي كالآتي:

- تحديد مدى فعالية الآليات القانونية الوقائية في مجابهة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث.

- تحليل أسباب الضعف والقصور المؤسسي والقانوني في مواجهة الأخطار الكبرى في الجزائر.

- إبراز ما توصلت إليه الأنظمة القانونية المقارنة في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى.

- تقديم اقتراحات لتحسين الإطار التصوري والمؤسسي والقانوني واقتراح أنظمة تمويل ورقابة وتسيير ومتابعة وتدابير احتياطية لمواجهة آثار الأخطار الصناعية والطبيعية الكبرى في الجزائر.

- تسمح الدراسات الأكاديمية في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى بالمساعدة على تجنب وقوع أضرار لا يمكن استردادها، وكذلك كلفة المعالجة الباهظة. فلذلك تعد مسألة اقتراح منظومة قانونية متكاملة للوقاية من الأخطار الكبرى، كفيلة بتحقيق أهداف اقتصادية مرتبطة أساسا بتخفيض كلفة الأضرار أو صيانة البيئة وجعلها مستدامة.

- كما تسمح هذه الدراسة من خلال بحثها عن المسؤول عن حدوث كوارث بتحميل التبعات المالية إلى صاحب المنشأة أو النشاط الذي أدى إلى الحادث. لأنه في غياب إلحاق هذه المسؤولية بصاحبها، فإن ميزانية الدولة هي التي ستتولى ترميم الأضرار وهذا يتنافى مع قواعد المسؤولية.

الدراسات السابقة

إن اطلعنا على ما كتب عن موضوع الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وتسيير الكوارث سمح لنا بإيجاد العديد من الدراسات الجامعية في تخصصات تقنية كالهندسة المدنية، الهندسة المعمارية، علوم الأرض، التهيئة العمرانية... الخ. أما على مستوى المكتبات القانونية الجزائرية فإن الدراسات نادرة في هذا المجال، ماعدا دراستين على مستوى الماجستير؛ وهما حسب علمنا :

. زغلامي نعيمة، مسؤولية الدولة في الكوارث الطبيعية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير من جامعة الجزائر، ب ت ن.

. مزوزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2011-2012.

إشكالية البحث

سمح الاطلاع على موضوع الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى في الجزائر، بدراسة مجموعة من القواعد والآليات القانونية الوقائية والتدخلية الصادرة خاصة منذ سنة 2004، وعلى الرغم من ذلك فإن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية مازالت تحصد الكثير من الأرواح والممتلكات، الأمر الذي يثير تساؤلا جوهريا يتعلق بمدى فعالية وكفاية الآليات الوقائية للحد من قابلية الإنسان وبيئته وممتلكاته في الجزائر من التعرض للأخطار الطبيعية والتكنولوجية ومن ثم انتقاء الخسائر؟ أم أن هناك كوارث لا يمكن تفاديها وتوقعها بفعل العوامل الطبيعية أو بسبب عدم توفر المعارف العلمية والتقنية الحالية؟

يتناول العرض التحليلي للإشكالية الرئيسية جملة من الأسئلة الفرعية، ويمكن أن نعرضها على النحو التالي:

أولا. لقد أدخل المشرع في معالجته للأخطار الكبرى مبادئ جديدة أحدثت تغييرات جذرية على مستوى المقاربة القانونية الشاملة للوقاية وتسيير الكوارث. وهي على سبيل المثال مبدأ الحيطة والحذر، ومبدأ العمل الوقائي والتصحيحي عند المصدر، فما هو مفهوم هذه المبادئ؟ وما هي التغييرات التي حدثت على مستوى المقاربة القانونية والتنظيمية الشاملة في إعداد مخطط شامل للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث؟

ثانيا . إن الدولة طبقا للتشريع هي التي تبادر وتشرف على الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، فما هو دورها بالضبط؟ وماهي صلاحيات الجماعات المحلية في هذا الميدان؟ وهل هناك تنسيق بين كل هذه الأطراف الفاعلة؟ وماهي وسائله القانونية؟

ثالثا . يتم تسيير الأخطار الكبرى في الجزائر بطرق وآليات فما هي يا ترى؟ وما هي خصوصيات هذا التسيير؟

رابعا . تشكل مخططات التهيئة والتعمير الأدوات الأساسية لتطبيق قانون الوقاية من الأخطار الكبرى، فما هي القواعد الوقائية التي جاءت بها تلك المخططات بالنسبة للمناطق المعرضة إلى الأخطار الكبرى؟

خامسا . هل يمكن اعتبار مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى في التشريع الجزائري نقطة النهاية لسياسة تسيير الأخطار، أم هي نقطة بداية ينظر إليها كأداة من بين أدوات أخرى، متعلقة بالوقاية من الأخطار، مثل مخطط التهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي ومخططات الإنقاذ ؟

سادسا . ما هو الإطار القانوني والمؤسساتي لتنظيم عملية الأخطار، وتسيير المعلومات أثناء حدوث الكوارث؟

سابعا . لقد أشار القانون إلى حق المواطن في الاطلاع على الأخطار المحدقة به وعلى ترتيبات الوقاية منها وكيفية تسيير الكوارث. فإلى أي مدى تجسد الحق في الإعلام والاطلاع على البيانات والمعلومات التي تخص أمن وسلامة المواطن من تلك الأخطار والكوارث يا ترى؟

تاسعا . على الرغم من الأهمية التي تكتسبها الآليات القانونية الوقائية للحد من قابلية الإنسان وبيئته وممتلكاته من التعرض للأخطار الكبرى فليس من الممكن دائما ضمان عدم حدوث أضرار بسبب فشل قواعد الاحتياط والوقاية، وبالتالي وقوع حوادث. الأمر الذي يستوجب البحث عن آليات قانونية ملائمة لإصلاح هذه الأضرار والتكفل بآثارها. كما يتطلب الأمر البحث في مسؤولية كل الأطراف الفاعلة ومناقشة أساس المسؤولية في هذه الحالة.

المناهج المستخدمة

إن الإحاطة بالموضوع والتطرق إلى كل حيثياته وتفاصيله والوصول إلى كافة أهدافه تطلبت منا الإلمام بأكثر من منهج واحد. ونظرا لطبيعة الموضوع، ولاستقاء معالجة جميع عناصره، اعتمدنا على المنهج التحليلي النقدي في دراسة وتحليل المادة العلمية الموظفة في هذا البحث، وذلك تبعا لكل مرحلة من المراحل المشكلة له، كما استخدمنا المنهج الوصفي للتعرف على الوضع الذي يوجد عليه النظام القانوني لموضوع البحث ومن ثمة الوصول إلى تفسيره إلى جانب بيان أوجه المقارنة والتحديث التي تعرفه الآليات الدولية والأنظمة القضائية في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجيا الكبرى وتسيير الكوارث.

صعوبات البحث

مما لاشك فيه أن كل بحث أكاديمي يواجه صاحبه عدة عراقيل، خاصة إذا كان موضوع البحث جديدا ولم يخضع بعد لدراسات أكاديمية معمقة. هذا علاوة على عدة صعوبات أخرى أهمها: أولا. قلة الدراسات القانونية المتعلقة بالأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في الجزائر.

ثانيا. صعوبة الموضوع المختار للدراسة إذ أنه موضوع متشعب، وشاسع جدا بحيث تتدخل في الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث نصوص قانونية من مجالات مختلفة ومتعددة مثل البيئة والتعمير وحقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية وقانون البلدية والولاية، كما أن القطاعات المعنية كثيرة ومتنوعة.

ثالثا. صعوبة الحصول على المادة العلمية المتعلقة بالبحث، لان المعالجة الفقهية في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث نادرة جدا في الجزائر، الأمر الذي يستوجب الحصول عليها من الخارج أي من الدول المتقدمة في هذا الميدان، وهذا ما يزيد من عراقيل البحث.

خطة الدراسة

للإجابة على الإشكالية التي طرحت آنفا، تم اختيار خطة ثنائية لهذه الدراسة، مقسمة إلى بابين. سنتطرق بالتحليل في الباب الأول وبالضبط في فصله الثاني إلى آليات الوقاية والمتمثلة في كفايات اخذ الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في الحسبان ضمن قانون التهيئة والتعمير، وأدوات التصدي للأخطار الصناعية في قانون حماية البيئة، لكن بعد تخصيص الفصل الأول إلى مرحلة التعرف على الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وأهمية تحديد أسبابها وموضعها، وإعلام الجمهور بها وإدماجه في الوقاية من خلال المشاركة. وهي مسائل تؤثر بشكل كبير في مختلف التصورات الممكنة لمستقبل الإقليم.

أما الباب الثاني فخصصنا فصله الأول لمناقشة مسؤولية الدولة عن قصورها وأخطاءها في حماية الأشخاص وممتلكاتهم من وقوع الكوارث والحد من أثارها، من خلال عرض نماذج عن

المنازعات التي عرفها القضاء الجزائري والمقارن بالخصوص . نظرا لقلّة القضايا في هذا المجال في النظام القضائي الجزائري ..

كما اعتادت الجزائر في تسييرها للكوارث على اللجوء إلى التضامن كوسيلة وحيدة لتعويض الضحايا ومعالجة الأزمات، بيد أن ثقل الخسائر التي تسببها الكوارث على ميزانية الدولة، أدى بهذه الأخيرة إلى التوجه إلى التأمين للتقليل من حجم مساهمات الدولة وإشراك المواطن في مقاربة شاملة للوقاية من الأخطار الكبرى، وذلك بفضل الأقساط التي يدفعها في العملية التأمينية. لكن الكوارث التكنولوجية لا تزال تطرح إشكالات تأمينية كبيرة، والتي حاولت صناديق التعويض التقليل منها، وهو موضوع الفصل الثاني من هذا الباب.

الباب الأول

الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى

إن حجم الكوارث الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، وخطورة أثارها على أمن السكان لا يسمح في معظم الأحيان إلا بتحكم جزئي من قبل الإنسان. و يعد القانون في هذا المجال أداة مهمة لمواجهة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، حيث يسمح بوضع سياسة وقائية تقع في المقام الأول على عاتق الدولة، وتتضمن مجموعة من الالتزامات والتدابير لإبعاد الإنسان عن مصادر الأخطار أو لتقليص آثار الكوارث عليه.

ويعرّف الالتزام بالوقاية، على أنه مجموع القواعد والمؤسسات التي من طبيعتها التغلب على الكوارث والأخطار الطبيعية والتكنولوجية، وتخفيض ارتداداتها وأهميتها أو على الأقل التخفيف من آثارها الضارة¹.

ولتحقيق هدف الوقاية من الأخطار الكبرى، تتداخل عدة مستويات وتتشابك عدة اختصاصات ووظائف، ناجمة بالخصوص عن قواعد التهيئة والتعمير واستعمال التقنيات البيئية للوصول إلى مقارنة وقائية شاملة للأخطار (الفصل الثاني).

غير أن المعالجة الشاملة للوقاية من الأخطار الكبرى، تقتضي أولاً التعرف على هذه الأخطار ومسار تحققها وآثارها، أي بمعنى آخر مدى قابلية التأثر بها، تطبيقاً لمقولة " نعرف من أجل أن نفهم، و نفهم من أجل أن نقلص من الأخطار". غير أن هذه المهمة تعترضها عوائق جدية؛ كعدم التأكد وتعدد الظواهر الطبيعية والتكنولوجيات المتطورة اللتان تتطلبان بالضرورة تطوير المعرفة العلمية حول الأخطار، حتى يمكن إعلام الجمهور، وإشراكه مع كل الفاعلين الاجتماعيين في الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى (الفصل الأول).

¹ A.BERRAMDANE, L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels », RDP, 1997.

ذكره نصر الدين هنوني، الحماية الراشدة للساحل في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2013، ص575.

الفصل الأول: التعرف على الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وإعلام الجمهور بها

إن الوعي بضرورة الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، يبدأ عادة بعد وقوع كوارث، وأحيانا عند تكرارها، ليتبع ذلك مسارا من البحث العلمي هدفه التعرف على تلك الأخطار¹، وتحويل نتائجه بواسطة الخبرة إلى أداة إعلام في يد أصحاب القرار الذين قد يستعملونه بدورهم كأداة قانونية وتنظيمية ملزمة للأفراد.

غير أن تعقد الوقائع والمطالبات الاجتماعية الملحة، التي يكون على القانون مواجهتها فرض إعادة النظر في المقاربة السابقة التي كانت مبنية على ما بعد الكارثة، وأصبحت معرفة الأخطار الكبرى، توجهها جديدا ومحل اهتمام كل من يطالب بالأمن وجبر الأضرار: الباحثين الخبراء الصناعيين والجمهور الذي يساهم بدوره في تحسين المعارف وتحديد الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.

ومع ذلك تبقى السلطات العمومية الفاعل الرئيسي في معرفة الأخطار، سواء كانت طبيعية أو تكنولوجية، هذه الأخيرة التي تعرف منحى تصاعديا مع تطور التصنيع والتعمير. أما أهمية دور الدولة فيرجع إلى التزاماتها الدستورية بالحفاظ على أمن مواطنيها وظهور نصوص تشريعية جديدة متعلقة بتقييم الأخطار، مما يدفع السلطات العمومية إلى تشجيع عملية التعرف عليها خاصة أنه لا يمكن الاستغناء عنها في مجال الوقاية، لأنها تسمح للسكان والفاعلين الآخرين بالمشاركة في مواجهة تلك الأخطار (المبحث الأول).

وفي هذا الإطار، يعد حصول الجمهور، على المعلومات المتعلقة بالمخاطر المعرضين لها أحد أسباب نجاح الوقاية، لأنها تسمح للسكان بالتحلي بالحيطة والحذر، وكذا مساعدة السلطات العمومية من خلال تقديم المعلومات عن الأخطار الطبيعية بالخصوص، إضافة إلى الاستعانة بالذاكرة الجماعية للسكان، التي تلعب أحيانا دورا مفصليا في بلورة القرار للوصول إلى وقاية فعالة من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى (المبحث الثاني).

¹ يعتبر بعض المختصين في مجال الأخطار الكبرى أن معرفة الأخطار ونقلها أحسن أداة فعالة في مجال الوقاية، والتي يتم تحويلها إلى كل الفاعلين في مجال الأخطار. انظر:

CLAUDE LIENHARD, « Le droit du risque », in Yann AGUILA, Quelles perspectives pour la recherche juridique ?, Presses Universitaires de France « Droit et justice », 2007, p. 263-264.

المبحث الأول: التعرف على أخطار معقدة وغير مؤكدة

إن احد ركائز قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة الصادر سنة 2004 هو " وضع منظومة وطنية للمواكبة، التي تنظم وبحسب المقاييس الملائمة أو الهامة، مراقبة دائمة لتطور المخاطر أو الأخطار وتثمين المعلومات المسجلة مع تحليلها وتقييمها من اجل السماح بمعرفة جيدة بالخطر وتحسين عملية تقدير وقوعه"¹، غير أن قانون الأخطار الطبيعية والتكنولوجية مَبْنِيٌّ مثله مثل قانون البيئة على وقائع ملموسة ومادية ومن حقائق مجسدة وليس بناءا من صنع الإنسان، في حين أن القانون في حد ذاته شيء مصطنع.

وإذا كانت الظواهر الطبيعية تُبرز حياة كوكب الأرض، فإن قانون الأخطار الطبيعية هو بناء بشري، يحاول أن يساهم في إيجاد تناغم بين حياة الإنسان وكوكبنا. أما الأخطار التكنولوجية اللصيقة بالنشاط الإنساني وبالحياة الاجتماعية والاقتصادية، فهي معقدة جدا نظرا لطبيعتها المتنوعة الناجمة عن تفصلات وتفاعلات بين العلوم والتقنيات والإنتاج والاستهلاك.

ترتكز إذا المقاربة العلمية في مجال الأخطار الطبيعية، على فهم الطبيعة وآليات تمظهرها وعلى التحكم وتنظيم الاكتشافات بالنسبة للأخطار التكنولوجية، أي الاعتماد على معطيات علمية خارجة بالضرورة عن نطاق المنظومة القانونية. لكن هذا لم يمنع قانون الأخطار الطبيعية والتكنولوجية من محاولة استيعابها وتجاوزها، رغم تقيده بحقائق الطبيعة والعلوم التقنية، والتي تعد مصدر شك وتعقيد (المطلب الأول).

علاوة على ذلك، يقتضي ضمان فعالية تسيير الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، الصرامة والعقلانية منذ بداية بناء المعرفة العلمية وترجمتها إلى لغة قانونية تحدد شروط توفر الأمن، غير أن تحقيق ذلك يمر عبر إنشاء التزام بترقب الأخطار والتنبؤ بها الذي يقع أساسا على عاتق الدولة، لكنه يمتد كذلك إلى فاعلين آخرين، عموميين وخواص (المطلب الثاني).

¹ المادة 17 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 84 الصادرة في 2004-12-29 .

المطلب الأول: تقيد القانون بحقائق غير قانونية

تتميز الأخطار الطبيعية والتكنولوجية بطابعها المعقد، وذلك على الرغم من المزايا التبسيطية والتصنيفية والتنظيمية للعلم، الذي يفترض فيه أن يبعد عنها ذلك الطابع المعقد. فعدم التأكد يمثل اليوم عبءاً على الآثار متوسطة، وطويلة المدى لنشاطات الإنسان التكنولوجية وعلى فهمه للظواهر الطبيعية. فكلما زادت معارفنا العلمية، زاد معها في المقابل جهلنا الذي يؤدي إلى عدم التيقن. وحيال هذه الوضعية يواجه أصحاب القرار موقفاً صعباً، حيث يتوجب عليهم اتخاذ قرار في مسائل خطيرة يسودها عدم التأكد (الفرع الثاني). ليلجأوا إلى طلب الخبرة العلمية لمساعدتهم على اتخاذ القرار الملائم (الفرع الثالث). لكن قبل الوصول إلى هذه المرحلة، يجب أولاً تحديد مفهوم الأخطار التي سميت بالكبرى وتصنيفاتها المختلفة (الفرع الأول).

الفرع الأول: مفهوم الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وتصنيفاتها

تعيش المجتمعات الحديثة تطوراً ينزع نحو "حضارة الأخطار"¹، التي تعرف طبيعة جديدة وتنوعاً كبيراً وثراءً واسعاً. من الناحية الاصطلاحية، تترجم هذا التطور بالظهور الحديث لمفاهيم الأخطار والمخاطر والأخطار الكبرى² المرتبطة بتطور التكنولوجيات الجديدة، القادرة على إحداث أضرار على نطاق واسع وبتأثيرات هامة على المناطق ذات الكثافة السكانية الكبيرة.

إن الأخطار الكبرى لم تُعرف إلى غاية اليوم بصفة دقيقة، فالحدود بين الأخطار المسماة الكلاسيكية والمخاطر الكبرى بقيت مبهمّة، والمرور من واحدة إلى أخرى غير واضح، كما أنه من غير الممكن إيجاد تعريف مطلق ودائم، لأن الأمر يتعلق بمسار متحرك وهو في تطور ثابت³. بالإضافة إلى ذلك، لا يزال تقدير الطابع الكبير للأخطار مرتبطاً بالحالة وفي بعض الأحيان يكون ذاتياً⁴.

¹ P.LAGADEC, *La civilisation du risque. Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Seuil, 1981, p.2.

² G.J.MARTIN, « L'évolution du concept de risque en Droit au cours du xx siècle », cité par V. SANSEVERINO-GODRFIN, *l'état, les compagnies d'assurance et les risques majeurs*, Thèse, Nice, 1996, P.23.

³ E.MEYER, « La couverture des « grands risques » », RGAT 2-1970, cité par V. SANSEVERINO- GODRFIN, *l'état, les compagnies d'assurance et les risques majeurs*, op.cit.p.21.

⁴ G.J.MARTIN, « L'évolution du concept de risque en Droit au cours du xx siècle », op.cit.

كما أن غياب التعريف 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 الأخطار الكبرى هو مصطلح واسع يرتبط بعدة معايير، لكنها لا تستجيب إلى مبادئ التحليل القانوني الصارم"¹.

ومع ذلك حاول الفقه طرح عدة تعريفات للخطر الكبير، حيث اعتبر البعض انه " احتمالية أو تواتر حادث كبير تضاعف بفعل خطورة و فداحة آثار الحادث"². كما عرفه عالم البراكين Haroun TAZIEF بأنه " كل تهديد مباشر على الإنسان وبيئته ومنشأته. هذا التهديد الخطير، يجعل المجتمع عاجزا أمام حجم الكارثة الكبير"³. ومن جهته، المشرع الجزائري وضع تعريفا للخطر الكبير واعتبره " كل تهديد محتمل على الإنسان وبيئته، يمكن حدوثه بفعل مخاطر طبيعية استثنائية و/ أو بفعل نشاطات بشرية"⁴.

ولكن على الرغم من هذه التعريفات، لا زال الغموض قائما، لأنه لم يتم وضع معيار أو عتبة محددة، تسمح لنا بوصف خطر ما بالكبير، وهذا يعود في اعتقادنا إلى أسباب موضوعية ترجع أساسا إلى مدى قدرة واستعداد الحكومات والشعوب على مواجهة الأخطار 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 تكون لها آثار ضئيلة على الإنسان، على عكس الدول الفقيرة أو غير المستعدة لمواجهة هذا النوع من الأخطار، حيث تسبب لها الحوادث الطبيعية والتكنولوجية دمارا كبيرا⁵.

¹ F.MODERNE «responsabilité de l'état et des communes en cas de réalisation de risques naturels et technologiques majeurs», Droit et ville n° 21, 1986, p.161.

² Luc GILLON, contraintes et risques technologiques, cité par SORAYA CHAIB et MUSTAPHA KARADJI, « la gestion du risque en droit », revue idara, n° 31, 2006.

³ SORAYA CHAIB et MUSTAPHA KARADJI, *ibid*,

⁴ المادة 2 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة السابق.

⁵ زلزال هايتي في 2010 الذي كانت درجته بين 7 و 7.3 احدث 300.000 وفاة و 300.000 جريح و 1.2 مليون دون مأوى. انظر الموقع

https://fr.wikipedia.org/wiki/S%C3%A9isme_de_2010_en_Ha%C3%A9ti . أما زلزال اليابان الذي وقع في 14 نوفمبر 2015

والذي كانت درجته 7 على سلم ريشر فلم يحدث ولا ضحية واحدة. انظر :

https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_de_s%C3%A9ismes_au_Japon

ومع ذلك، حاول البعض وضع عناصر مشتركة للأخطار الكبرى، سواء كان مصدرها بشري أو طبيعي، أو كانت ناجمة عن توليفة بينهما: ويتعلق الأمر أولاً بحوادث ذات طابع كارثي - أهمية الآثار الضارة وإن الضرر غير عادي في حد ذاته - بتأثيرات مالية خطيرة واعتداء على السلامة الجسدية للإنسان و/ أو البيئة على المدى القصير والمتوسط وحتى المدى الطويل.

إن الطبيعة الظرفية والخارقة للعادة¹ هي إحدى خصائص الخطر التكنولوجي الكبير المعروف أيضاً باتساع نطاق أضراره و/ أو عدد ضحاياه. وهو خطر ملموس في حينه، لكنه قد يعرف تأخراً في الظهور.

إن هذا الطابع الكارثي نجده في التعريف الذي اقترحه مثلاً المجلس الوطني الفرنسي لمساعدة الضحايا، حيث اعتبر أن الكارثة هي "حادث فجائي، يحدث اعتداءات خطيرة مباشرة على الشخص أو على عدة ضحايا، وقد يكون مصدره طبيعي، أو بسبب تدخل بشري، أو بتوليفة بينهما، ونظراً لحجمه أو تأثيره، يقتضي الأمر وضع تدابير خاصة لصالح الضحايا"². أما الشركة السويسرية لإعادة التأمين فقدمت تعريفاً للكارثة على أنه الحادث الذي ينتج عنه مصرع 20 شخصاً أو خسائر تصل إلى 3 مليون دولار أمريكي بالنسبة للبحري، 7 مليون دولار للطيران و 8 مليون دولار للحريق³، في حين ربط المشرع الفرنسي حالة الكارثة التكنولوجية بوقوعها في منشأة مصنفة حسب قانون البيئة أو في حالة الحوادث المرتبطة بنقل مواد خطرة أو المنشآت التي ذكرها قانون المناجم⁴.

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.

¹ V. SANSEVERINO-GODRFIN, l'état, les compagnies d'assurance et les risques majeurs, *op.cit.*, p. 25.

² *Ibid.*, p. 26.

³ أحمد محمود الخشبي، ذكره ضيف فضيل البشير، دور إعادة التأمين في تغطية الكوارث الطبيعية في الجزائر، مجلة دافتر اقتصادية، جامعة الجلفة، ص 231، [En ligne]: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/51684> volume 1, numéro 9

⁴ المادة 1-128. من قانون التأمين الفرنسي المضافة بالقانون الصادر في 30 جويلية 2003.

وإذا كانت الأخطار الطبيعية الكبرى، 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 مسبوقة، باكتساب الخطر التكنولوجي ثقلا غير مسبوق، وأصبح موضوع دراسات وسياسات عمومية للوقاية¹.

ومن الحوادث التي كان لها تأثير كبير في مجال الوقاية، 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، و آلاف المنازل المحطمة. وفي 10 جويلية 1976، وقع انفجار في مصنع كيميائي كذلك في منطقة Seveso الإيطالية شكل سحب تحمل ديوكسين "Dioxines" وهي مواد سامة. كان هذا الحادث هو البداية القانونية لمفهوم الخطر التكنولوجي الكبير، الذي عرّفه الأوروبيون بأنه "ذلك الحادث الذي يقع مثلا بسبب طرح مواد، أو حريق، 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 الحادث مادة واحدة أو عدة مواد خطيرة"². واغفل التعريف آنذاك المؤسسات النووية و المنجمية والعسكرية، المؤلدة هي كذلك لأخطار تكنولوجية كبرى.

وتوالت الحوادث الكبرى، ففي المكسيك سنة 1984، أدى انكسار القنوات إلى تسرب للغاز المميع الذي اشتعل وأحدث كارثة في محيط 300 متر، نجم عنها وفاة 500 شخص و7000 جريح. أما اكبر كارثة تكنولوجية فقد وقعت في مدينة بوفال بالهند، حيث انفجرت في ليلة 2 ديسمبر سنة 1984 ثلاث خزانات تابعة للشركة الأمريكية "union carbide" المختصة في صناعة المبيدات المستعملة في الفلاحة. تسبب الحادث في إطلاق سحب سامة أدت إلى وفاة 30.000 شخص وتسبب 500.000 آخر، وظهرت على الآلاف إصابات على المدى الطويل³. وفي فترة ليست ببعيدة، عرفت مدينة تولوز الفرنسية انفجار مخزن لـ نترات الامونيوم شوهد على بعد 75 كلم من موقع الحادث ونجم عنه وفاة ثلاثون شخصا، وتحطم آلاف المساكن وعشرات المؤسسات

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

² بعد هذا الحادث تم تبني التعليمات الأوروبية Seveso I في 24 جوان 1982 من اجل تحديد الأخطار المرتبطة بالنشاطات الصناعية و حثت التعليمات الدول الأعضاء بوضع ترتيبات تسيير الوقاية من الأخطار. كما يمكن الاطلاع على كتاب P.LAGADEC, *op.cit.*

³ M'HAMED REBAH, *les risques écologiques en Algérie Quelle riposte?* Les éditions APIC, Alger 2005, p.106.

التعليمية. وأخيرا، شهدت الجزائر 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.

تساهم الطبيعة الكارثية لهذه الحوادث في منحها صدى كبير لدى الرأي العام، ومن هذه الزاوية، تظهر الكارثة كعامل ضغط يحث السلطات العمومية على وضع آليات تسيير ذات طابع وقائي. فتاريخيا، كان تطور التشريع المتعلق بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية يسير دائما جنبا إلى جنب مع وقوع كوارث سواء في العالم عموما وفي الجزائر على وجه الخصوص¹.

تتمثل الخاصية الأخرى للأخطار الطبيعية والتكنولوجية، في أن أضرارها تكون جماعية عندما تشكل المصدر الوحيد للضرر وتكون أثارها متفاوتة حسب عدة عوامل؛ كالتلوث الكيميائي لمجرى المياه، أو التلوث النووي لمنطقة ما، أو بسبب وقوع زلزال عنيف².

تتجم الأخطار 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 المنطقة³.

إن عبارة الأضرار الجماعية يمكن أن نجدها كذلك في حالة الوباء الذي ضرب منطقة ميناماتا (Minamata)، وهي منطقة صناعية في اليابان، كانت مصدر لـ"مرض ميناماتا" الشهير. ففي سنة 1953 اندلع وباء لم يعرف سببه ولا مصدره إلا في سنة 1959: الطرح الصناعي للزئبق في البحر الذي لوث المنتوجات البحرية التي يتغذى منها السكان. وقد ظهرت في البداية أعراض مرضية على عائلة الصيادين مستهلكي الأسماك، وبعد إجراء التحاليل على الموقع، اتضح أن هناك مصنع للمواد الكيميائية، يصنع البلاستيك ويستعمل الزئبق ليطرحه بعد ذلك في

¹ صدر القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة في ديسمبر 2004 بعد وقوع فيضانات باب الوادي و زلزال بومرداس سنة 2003 وما نجم عنها من خسائر ضخمة في الأرواح والممتلكات.

² NICHAN MARGOSSIAN, *Risques et accidents industriels majeurs*, DUNOD, paris, 2006, p.21.

³ V. SANSEVERINO-GODRFIN, *l'état, les compagnies d'assurance et les risques majeurs*, op.cit., p. 28.

البحر. لكن علميا طرح الزئبق على شكل أكسيد في البحر ليس ضارا، غير أن تدخل عاملين ساعدا في إعطاء الحادث بعدا كارثيا.

فمن جهة، حوّل تركيز وملوحة والنشاط البكتيري للعضويات المجهرية البحرية « micro organismes marins » الزئبق إلى شكل عضوي سام جدا، ومن جهة أخرى أدى الطرح المتوالي إلى تراكم وتركيز مستمرين للزئبق. وقد نجم عن هذه الكارثة وقوع العشرات من الوفيات، ومئات الأشخاص المصابين بعاهاات.

لكن يبقى أن نشير أن الأخطار التكنولوجية، وبما أنها مرتبطة بالنشاط البشري، فإن الشعور بها مرتبط أساسا بعوامل اجتماعية ونفسية. فبالنسبة لـ SLOVIC الذي يرى أن " الشعور بالأخطار وتحديد مستوياتها المقبولة يكون حسب المواقع التي يشغلها الفرد أو مجموعة في المجتمع والأدوار التي يلعبونها، والأنظمة التمثيلية القائمة، والقيم السائدة. وبهذه الطريقة هناك "بناء اجتماعي"¹ للأخطار والإحساس بها، يؤدي إلى طرح مجموعة من المصالح المتعددة من طرف مختلف الفاعلين، ويظهر ذلك من خلال اختلاف الرؤى داخل المؤسسات والمنظمات المكلفة بتسيير والوقاية من المخاطر الكبرى خاصة بتعيينها للحدود الدنيا أو العتبة التي تسمح بوضع قيم لقبول تلك الأخطار².

ولعل عدم القدرة على تحديد مفهوم محدد للخطر الكبير، يتضح جليا من خلال قائمة الظواهر والحوادث التي نص عليها التشريع، والتي لا تحمل أية خصوصية لأنها في الحقيقة تشكل تقريبا كل ما يمكن أن يتخيله الإنسان من حوادث يمكن أن تتجم عنها آثار مؤذية واعتبرها المشرع أخطارا كبرى تتكفل بها ترتيبات الوقاية منها³ : كالزلازل والأخطار الجيولوجية الفيضانات، الأخطار المناخية (الرياح القوية، سقوط الأمطار الغزيرة، الجفاف، التصحر، الرياح الرملية، العواصف الثلجية)، حرائق الغابات، الأخطار الصناعية والطاقوية، الأخطار الإشعاعية والنووية، الأخطار

¹ P.SLOVIC, « Trust, emotion, sex, politics, and science: surveying the risk assessment battlefield », cité par V.SANSEVERINO-GODRFIN, *l'état, les compagnies d'assurance et les risques majeurs, op.cit.*, p. 35.

² MARIE- AXELLE GAUTIER, *la protection de l'environnement sur les plates formes industrielles, un défi pour le droit de l'environnement*, l'harmattan, 2010, p. 280.

³ فيما يخص الأخطار الإشعاعية والنووية ونظرا لخصوصيتها، فلم يوضح القانون 04-20 كيفية الوقاية منها، وأخضعت معالجتها لإطار قانوني خاص. وهي أخطار لا تدخل في مجال دراستنا كذلك.

المتصلة بصحة الإنسان، الأخطار المتصلة بصحة الحيوان والنبات، إشكالات التلوث الجوي، أو الأرضي، أو البحري أو المائي، الكوارث المترتبة عن التجمعات البشرية الكبيرة (الملاعب، المحطات، الموانئ، المطارات، الشواطئ، والأماكن العمومية الأخرى)¹.

الفرع الثاني: القرار العمومي أمام عدم التأكد العلمي

كان القرن العشرين شاهدا على تطورات علمية مهمة جدا، سمحت للمجتمعات المصنعة بالخصوص من تحسين . بشكل ملموس . رفاهية حياة مواطنيها. وكنتيجة لذلك تلقى الجمهور وبصفة دائمة العلم والتكنولوجيا بشكل ايجابي جدا. غير انه ومنذ بضع سنوات، تعددت الخلافات بين الباحثين من خلال النقاشات الدائرة داخل المجتمعات. وأظهر هذا النزاع الطابع المعقد وغير المؤكد للتقييم العلمي مثل: تأثير أعمدة الضغط العالي على صحة الإنسان والمواد المعدلة وراثيا، والصناعة النووية² والأسباب الحقيقية لبعض الكوارث الصناعية.

أدى هذا الخلاف إلى ظهور تخوفات جديدة ووعي الجمهور بالطابع اللايقيني للخبرة العلمية مهما كان تقدمها حيث دخل الشك في العلوم والتقنيات كمصدر للابتكار³، لكن وفي نفس الوقت لم يُفقد هذا الوعي، العلم والخبراء مكانتهما الايجابية بصفة عامة لدى الناس، لأنه في الواقع لا يمكن وأكثر من أي وقت مضى الاستغناء عن تلك العلوم لمواجهة الأخطار.

هناك عامل آخر ساهم في عدم الاستقرار في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وهو الالتزام بالقيام بتنبؤات استباقية، حول الظواهر الطبيعية القادمة وتفاذي الحوادث التكنولوجية المعقدة. فعلى الرغم من الوسائل التي منحها لنا التطور العلمي والتكنولوجي، يبقى هامش عدم التأكد في عملية توقع الأخطار الطبيعية والتكنولوجية قائم دائما (أولا).

¹ انظر المادة 10 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة السابق.

² CHANTAL ASPE et MARIE JACQUE , « Le recours à l'expertise comme nouveau mode de gouvernement de l'incertitude », CHAPITRE VI, in *Environnement et société*. Editions Quæ, « Natures sociales », 2012, 280 pages. ISBN : 9782759216925. DOI : 10.3917/quæ.aspe.2012.02. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/environnement-et-societe--9782759216925.htm> (consulté le 01-03-2017).

³ GRANJOU CELINE, « L'expertise scientifique à destination politique », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2003/1 (n° 114), p. 175-183. DOI : 10.3917/cis.114.0175. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-cahiers-internationaux-de-sociologie-2003-1-page-175> (consulté le 01-03-2017).

و تحت ضغط ضرورة اتخاذ قرارات في ميدان تتسم كثير من جوانبه بعدم التأكد، وتأثير مقتضيات الأمن والتطور، برز في الحقل القانوني إلى جانب الوقاية مبدأ الاحتياط، الذي قاد المجتمعات إلى التساؤل عن القواعد، والحلول والتوجيهات التي يجب أن تعطى للأبحاث العلمية المستقبلية.

لقد انشأ مبدأ الاحتياط التزام بتقييم الأخطار بغية تخطي إشكالية عدم اليقينية، حتى وإن بقي تطبيقه في مجال الأخطار الطبيعية صعبا بالمقارنة مع الأخطار التكنولوجية، غير أن اشتداد المخاطر بسبب التغير المناخي وآثار نشاطات الإنسان على الأخطار، يستحق دراسة تحليلية في هذا المجال (ثانيا).

أولا: عدم التأكد العلمي لصيق بالأخطار الكبرى

تعتمد مسألة معرفة الظواهر الطبيعية في جزء مهم منها على الملاحظة، التي بموجبها تخضع الطبيعة لقوانين ونماذج متكررة، وتسمح متابعتها بفهم نشاط الكون والقيام بعملية التنبؤ. لقد تم اكتشاف القوانين بفضل الأبحاث العلمية ومراقبة الظواهر، وتطور التكنولوجيات الجديدة مما سمح بوضع وسائل حديثة لمعالجة المعطيات وبناء نماذج بآليات الإعلام الآلي. ومع ذلك وعلى الرغم من التقدم الذي أحرزته الأبحاث في تحديد الأخطار والحد منها، إلا أن عدم اليقينية مازالت قائمة، بل زادت بسبب ظهور علوم جديدة معقدة جدا مثل التكنولوجيا متناهية الصغر (Nanotechnologie)، وارتفاع الموارد المالية اللازمة لتحسين التقنيات التي تسمح بالولوج إلى معطيات أكثر دقة.

تتعلق عملية تقييم المخاطر في المرحلة الأولى بمعرفة موقع الظاهرة الطبيعية، وتاريخ حدوثها، وحجمها، ومدتها، وحتى إجراءات الوقاية منها. وتختلف هذه المعطيات حسب طبيعة الأخطار، فمثلا يمكن تحديد موقع الظاهرة البركانية بسهولة، وهو ما يترتب عنه أثر قانوني مهم يتمثل في إحصاء المناطق المعرضة بشكل خاص لخطر الثوران البركاني وإجلاء السكان عند الضرورة، غير أن تحديد وقت وموقع حدوث ظواهر أخرى ليس بهذه البساطة. فالزلازل الذي لا يمكن توقع شدته، ولا موقعه، ولا تاريخ وقوعه، ولو على المدى القصير - على الرغم من وجود العديد من المؤشرات وأدوات القياس -، فتعقد الظاهرة وتنوع المعطيات التي يجب أخذها في

الحسبان، جعل عملية التوقع شبه مستحيلة والأمر سيان بالنسبة للانزلاق الأرضي، الذي يمكن مراقبته فقط بعد وقوع حوادث سابقة¹.

يبقى أن الأخطار التي يمكن تحديدها "بسهولة" لا تقلت هي كذلك من التعقيد والصعوبة فمخاطر الفيضانات مثلاً، والتي أجريت حولها دراسات معمقة، تبقى مرتبطة بعوامل عديدة: كثدة الأمطار، و"سلوك" الماء وشكل المجرى، وحالة النباتات حوله وشدة انحداره، والمواد المنقولة بفعل الجريان والطبيعة اللانفاذية للأرض، إضافة إلى ذلك هناك الجريان القوي والمحمل بمواد صلبة، والذي يؤثر بطريقة مختلفة مقارنة بالجريان التقليدي الذي لا يمكن توقع أثاره بسهولة². ومن جهة أخرى، لم يتم بعد تحديد القيم القصوى للأمطار والتساقطات الشديدة، والمعطيات المتعلقة بالأحواض المتدفقة³.

في حين يمكن أن تُسبب الكوارث الطبيعية أخطاراً أخرى، صناعية أو طبيعية أو قد تزيد من تفاقمها، فالعواصف، الأعاصير، والفيضانات التي يمكن أن تحدث بفعل شدة الأمطار، قد تتسبب في انزلاقات أرضية تؤثر على منشآت صناعية، كما يمكن أن يحدث تفاقم تسلسلي: فانكسار سد مائي بسبب زلزال، يؤدي إلى فيضانا في المناطق السفلى، وقد ينجم عن ذلك حرائق. يبقى أن هذه الآثار سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة لا يمكن تحديدها بسهولة لأنه يجب الحصول على معطيات دقيقة حول شدة، وموقع الظواهر الطبيعية وكذا الرهانات المعرضة⁴.

ومن جانب آخر، سمح التطور الصناعي للقرنين الماضيين بتقدم تكنولوجي كبير، منذ استعمال الآلات البخارية إلى مختلف مصادر الطاقة (الصناعات البتروكيمياوية، النووية المناجم...الخ) وتطور الكيمياء وكذا وسائل النقل (السكة الحديدية، المركبات، الطائرات...الخ) وكلها مجالات شكلت في آن واحد مصدراً جديداً لأخطار كبرى.

¹ CHANTAL CANS et all, *traité de droit des risques naturels*, éditions LE MONITEUR, Paris, 2014, p.232.

² C.KERT, les techniques de prévisions et de prévention des risques naturels en France, rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 1540, Assemblée Nationale, 1999, p. 96.

³ Ibid. , p. 95.

⁴ الواقع أن الأضرار تنجم عن قوة الطاقة التي يمكن مقارنتها بقبلة وهي اكبر من الظاهرة في حد ذاتها، خاصة بالنسبة للبنىات كما أن التقييم التام لهذه الطاقة ليس بالأمر الهين.

Voir A. DAUPHINE, *risques et catastrophes observer, spatialiser, comprendre, gérer*, Armand Colin, 2003, P.70.

تقع الأخطار المرتبطة بالصناعة في معظم الأحيان، نتيجة حرائق أو طرح المواد الخطرة أو انفجارات أو بسبب عدة آثار متلاحقة، وتجد هذه الحوادث مصدرها في غياب التحكم في التقنيات العلمية، والأخطاء البشرية والخلل في الأجهزة أو الأمور التنظيمية غير السوية. وقد ينتج عن مثل هذه الحوادث خسائر إما بشرية أو/و مادية، داخل وخارج موقع الحادث. وقد يرافق ذلك إمكانية تلوث المياه السطحية والجوفية¹.

غير أن الاهتمام بالأخطار التكنولوجية، يسمح بفهم كيفية وقوع الحوادث وأسبابها، من أجل وضع حواجز تقنية وتنظيمية للتقليل من تواتر تسلسل الحوادث، لكن أغلب الأنظمة الصناعية هي أنظمة معقدة بسبب التفاعلات القوية بين مختلف العناصر التقنية، والبشرية التي تشكلها، ومن الصعب الفصل بين الطابع التقني والاقتصادي والاجتماعي لهذه الأنظمة. فمثلا يمكن أن يكون للإكراهات الاقتصادية تأثير سلبي على سياسة الصيانة والتوظيف، لتكون بذلك سببا في اندلاع حوادث معقدة في أنظمة صناعية شديدة التعقيد². وفي معظم الأحيان تجد الأسباب العميقة للأخطار مصدرها قبل وقوع الحادث بكثير، وبصفة عامة يمكن إرجاع تلك الأسباب إلى خلل تقني أو تنظيمي أو قانوني أو سياسي أو اجتماعي أو اقتصادي و قد يكون مرتبط بالبيئة، مع ما يمكن تصوره من توليفات بين بعض أو كل هذه العناصر.

وأمام هذه الصعوبات الموضوعية، فإنه يجب دراسة المسائل القانونية في غياب عنصر اليقين، لأنه في جميع الحالات وفي كل مكان، يتم التعامل مع الأخطار على " أرض متحركة" وما اكتشف مبدأ الاحتياط إلا نتيجة منطقية حديثة لذلك³.

ثانيا: مبدأ الاحتياط: أداة قانونية للتحكم في عدم اليقين العلمية

ظهر مبدأ الاحتياط في سياق طبعته أزمة ثقة في التقدم التقني داخل مجتمعات أصبحت رغبتها في الأمن غير محدودة، خاصة في وجود مجموعات تؤمن وتروج لإمكانية الوصول إلى

¹ NICHAN MARGOSSIAN, *Risques et accidents industriels majeurs*, op.cit., p.64.

² Ibid., p.67.

³ ERIC NAIM-GESBERT, « Droit, expertise et société du risque », *RDP*, janvier- février 2007, n°1, p.35.

مخاطر منعدمة. وفي حالة وجود خطر ما، فيجب أن يقابل بالجبر والتعويض¹. وفي هذا الإطار، يمكن فهم مبدأ الاحتياط على انه توسع للقواعد الاجتماعية والقانونية الرامية إلى ترقية الوقاية من الأخطار التكنولوجية والصحية والبيئية².

كانت بداية ظهور مصطلح "مبدأ الاحتياط" في الميثاق العالمي للطبيعة، أما أول صياغة قانونية صريحة له فكانت في سنة 1987، أثناء انعقاد الندوة الثانية لبحر الشمال، أين قررت فيها الدول المعنية حماية بحر الشمال من الآثار الضارة للمواد الأكثر خطورة، من خلال استعمال مقاربة احتياطية، خلاصتها انه إذا كانت وضعية المعارف غير كافية، فيجب الحد من طرح الملوثات عند المصدر وذلك لأسباب أمنية³. بعد ذلك ومع بداية التسعينات تبنت هذا المفهوم عدة نصوص دولية، مثل تصريح ريو في اختتام قمة الأرض⁴ سنة 1992 وبروتوكول كيوتو⁵ سنة 1997. كما ربطت اللجنة الاقتصادية للأمم المتحدة الخاصة بأوروبا بين مبدأ الاحتياط والتنمية المستدامة، حيث جاء في ختام اجتماعها سنة 1990، "من أجل خدمة التنمية المستدامة، يجب أن تركز السياسات على مبدأ الاحتياط. فالتدابير البيئية يجب أن تسمح بالوقاية والتقليل من أسباب تدهور البيئة، وإذا وجدت مخاطر لأضرار خطيرة لا يمكن إصلاحها، لا يجب أن يكون غياب التأكد العلمي المطلق ذريعة لتأجيل تطبيق التدابير التي تهدف إلى الوقاية من تدهور البيئة"⁶.

¹ HERVE CHNEIWEISS « Le principe de précaution entre droit constitutionnel et risque pour l'innovation / The precautionary principle between a civil right and a risk for innovation » M/S : médecine sciences, vol. 20, n° 6-7, 2004, p. 715-717, [En ligne]: <http://id.erudit.org/iderudit/008695ar>, (consulté le 15-02-2016).

² O. GODART (dir.), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*. Paris, Éd. de la Maison des Sciences de l'Homme et INRA-Éditions, 1997, p11.

³ FRANCOIS EWALD, « le principe de précaution dans les textes », le principe de précaution, presses Universitaires de France, 2008, pp.8-12.

⁴ "Pour protéger l'environnement, l'approche de précaution doit être largement appliquée par les Etats selon leurs capacités. En cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures économiquement efficaces visant à prévenir la dégradation de l'environnement".

⁵ دخل بروتوكول كيوتو حيز التطبيق في سنة 2005.

⁶ FRANCOIS EWALD, *ibid.*,

شيئا فشيئا، اخذ مبدأ الاحتياط مكانته بين العديد من الاتفاقيات الدولية¹ المتعلقة خاصة بمواجهة الأخطار التكنولوجية، منها اتفاقية قرطجنة حول الوقاية من الأخطار البيوتكنولوجية والبرتوكول المتعلق بالوقاية من التلوثات البحرية الناجمة عن طرح النفايات لسنة 1996².

استحضر مبدأ الاحتياط، كذلك في عدة مناسبات أمام الجهات القضائية الدولية، فعلى سبيل المثال، استعملت زيلندا الجديدة المبدأ ضد فرنسا أمام محكمة العدل الدولية، عندما حاولت هذه الأخيرة العودة من جديد إلى تجاربها النووية سنة 1995، ودفعت دولة زيلندا بأنه كان على فرنسا أولا أن تجري تقييم لمدى التأثير على البيئة قبل بداية تجاربها مع تقديم الدليل على عدم وجود مخاطر، لكن المحكمة لم تجب آنذاك عن هذه المسألة³.

وعكس الالتزام بالوقاية، الذي يتعلق بأخطار معروفة يجب العمل لتجنب وقوعها أو الحد من آثارها⁴، فإن مبدأ الاحتياط يتعلق بأخطار محتملة لا تسمح المعارف الحالية بتأكيد وجودها أو استبعادها بالكامل⁵. وقد ظهر هذا المبدأ بعد عهد الهيمنة العلمية كاعتراف بحدود معارفنا وتعبير عن الشك في قدراتنا على التحكم في التقدم⁶، لكن ليس من أهدافه منع كل نشاط يمكنه إحداث ضرر ما، بل يعكس الحاجة إلى التكفل باكرا بأخطار محتملة، معتمدين في ذلك على التناسبية في التحليل، حسب درجة خطورة المخاطر، والفوائد التي يجب التنازل عنها، ومستوى الحماية المراد

¹ سواء متعلقة بتسيير الموارد الطبيعية (التنوع البيولوجي، الصيد، الغابات)، أو حماية البيئة سواء على المستوى الإقليمي (البحر الأبيض المتوسط، المحيط الأطلسي، بحر البلطيق)، سواء على أساس المشاكل المطروحة (النفايات، التغيرات المناخية، طبقة الأوزون).

² جاء في البرتوكول، يجب على الأطراف تطبيق مقاربة احتياطية فيما يتعلق بحماية البيئة في مجال النفايات والمواد الأخرى. ويجب أن تتخذ تدابير ملائمة، عندما يكون هناك اعتقاد أن النفايات ومواد أخرى مطروحة في البيئة البيئية، يمكن أن تحدث أضرار، حتى وإن لم يكن هناك دليل أكيد على وجود علاقة سببية بينها وبين آثارها.

³ FRANCOIS EWALD, *ibid*, pp.8-12.

⁴ أقام القضاء الإداري في فرنسا مسؤولية الدولة على أساس قصورها المرتبط بغياب الوقاية في قضية MEDIATOR لان الأخطار المتعلقة بهذا الدواء كانت علميا معروفة. الدواء منفعت كانت غير كافية منذ ظهوره في سنة 1976 في السوق، لكنه أكثر من ذلك تسبب في وفاة 500 إلى 2000 شخص في فرنسا. الدواء كان يباع في الجزائر كذلك بنفس الاسم.

TA, paris 03 juillet 2014 cité par Rapport scientifique, le principe de précaution face à l'incertitude scientifique, Sophie FANTONI- QUINTON et JOHANE Saison –DEMARS (Directeurs), février 2016, p.57.

⁵ CHANTAL ASPE et MARIE JACQUE, *op.cit*.

⁶ GILLES PELLISSIER, « Évolutions récentes du droit de la responsabilité administrative », Collectivités territoriales Intercommunalité n° 12, Décembre 2005, Etude 14, LexisNexis, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (consulté le 23-05-2015)

تحقيقه، وإدراج التدابير الواجب اتخاذها: الإنذار، اليقظة، الخبرة، الإعلام، تدابير مؤقتة وتحفظية، لأنه يجب التحلي بقاعدة "اليقظة النشطة"¹.

وقد تطور مبدأ الاحتياط من نص لآخر وبُني بصفة تدريجية، وكان أحيانا، عبارة عن مبدأ عاما لا يُلزم بأي شيء، مثل وجوب اتخاذ إجراءات الاحتياط، دون تحديد المجال ولا الكيفية، ثم عرف البيئة كمجال وحيد له، وهو الحال الذي كان سائدا في القانون الجزائري. لكن المبدأ شهد توسعا إلى نشاطات أخرى، حيث طبقه القضاء الفرنسي في قرارات له خاصة بالتعمير والتصريح بالمنفعة العامة لإنشاء مشاريع عمومية ذات خطورة، كخطوط الكهرباء ذات الضغط العالي، والهوائيات الخاصة بشبكة الهواتف النقالة²، ومن جهتها استعملت محكمة العدل الأوروبية مبدأ الاحتياط أثناء معالجتها للمشاكل الصحية المرتبطة بالمواد المحولة وراثيا.³

كما اتسع مجال تطبيق مبدأ الاحتياط في التشريع الجزائري ليشمل الأخطار الكبرى، حيث أصبح المبدأ أحد قواعدها الأساسية، إذ نصت المادة الثامنة من قانون الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث على أن: "...قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث تقوم على المبادئ التالية:

مبدأ الحيطة والحذر: الذي يجب بمقتضاه، أن لا يكون عدم التأكد، بسبب عدم توفر المعارف العلمية والتقنية حاليا، سببا في تأخير اعتماد تدابير فعلية ومتناسبة ترمي إلى الوقاية من أي خطر يتهدد الممتلكات والأشخاص والبيئة على العموم، بتكلفة مقبولة من الناحية الاقتصادية..."⁴. وهي

¹ Rapport CE 2005, cité par Gilles PELLISSIER, *ibid*.

² اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن العملية التي تنتكر لمقتضيات مبدأ الاحتياط، لا يمكن أن يكون التصريح بمنفعاتها العمومية مشروعاً، ولذا يجب على السلطة المختصة في الدولة، المخطرة بطلب من أجل التصريح بالمنفعة العمومية لمشروع ما أن تبحث في مدى وجود عناصر تسمح بطبيعتها بطرح فرضية وجود مخاطر ذات أضرار خطيرة لا يمكن إصلاحها بالنسبة للبيئة، والتي يمكن أن تؤدي وبشكل خطير الصحة. وهو ما يبرر تطبيق مبدأ الاحتياط، على الرغم من عدم التأكد من حقيقتها ونطاقها في ظل الوضعية المعرفية الحالية. ويراقب القاضي الإداري مبررات استخدام مبدأ الاحتياط ويتأكد من حقيقة إجراءات تقييم المخاطر وغياب الخطأ الصارخ في التقدير عند اختيار التدابير الاحتياطية.

CE, ass., 12 avril 2013, association coordination interrégionale stop, commentaire Martin GUERIN, revue environnement et développement durable, LexisNexis jurisclasseur, juin 2013, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 23-02-2015).

³ VOIR ESTELLE BROSSET, L'adaptation du droit français de l'union européenne en matière de mise en culture D'OGM regard depuis le principe de précaution, revue juridique de l'environnement, 2016/3 volume 41, p.551 à 569.

⁴ وهو تقريبا النص نفسه الذي جاءت به المادة 3 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر رقم 43، المؤرخة في 20 يوليو 2003.

مادة تطبعها إرادة المشرع في وضع مسافة قانونية بين النشاط العمومي والمعارف العلمية¹. غير أن هناك مبدأ آخر ارتبط بمبدأ الاحتياط ألا وهو التلازم "...الذي يأخذ في الحسبان عند تحديد وتقييم أثار كل خطر أو كل قابلية للإصابة، تداخل واستفحال الأخطار بفعل وقوعها بكيفية متلازمة...". تسمح القراءة المتأنية لهاتين المادتين باستخلاص النتيجة التالية:

ومن جانب آخر يدعو مبدأ الاحتياط السلطات العمومية في القانون الجزائري إلى تبني تدابير ضرورية لتجنب تحقق أضرار، وهي مهمة لا يمكن انجازها إلا بوضع إجراءات لتقييم الأخطار التي قد يتعرض لها السكان. ومن ثم يؤسس القانون للالتزام على الإدارة بالتحري عن الأخطار، واعتماد تدابير تتناسب مع التهديد.

ويمكن تفسير بعض الترتيبات التنظيمية، كتطبيق لمبدأ الاحتياط، مثل النفايات الخطرة والرقابة على حركة نقلها، ومنع استيرادها. كما تفرض الكثير من الترتيبات على الأشخاص والمؤسسات المنتجة للنفايات الصلبة استعمال أحسن الوسائل التكنولوجية الممكنة².

ولإبداء الرأي حول التطبيق المحتمل لمبدأ الاحتياط في مجال الأخطار التكنولوجية، يجب أولاً تحديد نطاق تطبيق المبدأ، أي حصر صنف الأخطار المستهدفة (1)، والتساؤل عما إذا ما كان القانون يمنحنا أرضية تسمح لنا بالرجوع إلى هذا المبدأ، عندما يتعلق الأمر بالأخطار الطبيعية (2).

1. الأخطار التكنولوجية، أرضية خصبة لتطبيق مبدأ الاحتياط

لقد تم وضع مبدأ الاحتياط لمواجهة الأخطار المحتملة التي تسببها المواد الجديدة والنشاطات الناجمة عن الابتكارات التكنولوجية، والتي تبقى أثارها مجهولة على الصحة العمومية والبيئة. فاللجوء إلى مبدأ الاحتياط هدفه التخلص من الآثار غير المضبوطة للابتكارات التقنية والنشاطات الصناعية على الصحة والبيئة ليعلن عن ميلاد براديغم جديد لكتابة القانون³. مع الإشارة إلى أن

¹ GRANJOU CELINE, *op.cit.*, P.180.

² جاء في المادة 13 من القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها: "يتضمن المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة أساساً: (...) - الاحتياطات فيما يخص قدرة معالجة النفايات مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات المتوفرة وكذا الأولويات المحددة لانجاز منشآت جديدة مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية والمالية الضرورية لوضعها حيز التطبيق". ج ر عدد 77 الصادرة في 15-12-2001.

³ ERIC NAIM-GESBERT, *op.cit.*, p.36.

الأخطار المؤكدة لا تدخل في نطاق تطبيق مبدأ الاحتياط¹، كما أن التفرقة بين الخطر المحتمل والخطر المؤكد²، تؤسس وبشكل موازي للتمييز بين الاحتياط والوقاية³.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك من يصنف الأخطار إلى تلك التي تكون علاقة السببية فيها بين الحادث والضرر مثبتة علميا، وأخرى غير مؤكدة لم يتوصل العلم بعد إلى إثبات وجودها، لكن يكون معقولا جدا الاعتقاد بأنها موجودة. فالأولى يتم إدراكها عن طريق مبدأ الوقاية، أما الثانية بواسطة مبدأ الاحتياط⁴.

إن عدم قدرة التقييم العلمي على تحديد آثار ظاهرة أو منتج أو مناهج بشكل يقيني، يحيل إلى أصحاب القرار السياسي مسؤولية تحديد مستوى المخاطر المقبول من طرف المجتمع. ويمكنهم في هذه الحالة اللجوء إلى مبدأ الاحتياط الذي يترجم من خلال اتخاذ قرار للقيام بعمل أو بالامتناع والذي يمكن أن يترتب عنه قيام مسؤولية السلطات العمومية.

وفي هذا السياق، سمح النزاع بين ضحايا مادة الأميانت والدولة الفرنسية، لمجلس الدولة الفرنسي في قرار له سنة 2004، بإقامة مسؤولية الدولة على أساس الخطأ. حيث اعتبر القضاة أن الطبيعة الضارة لغبار الاميانت كانت معروفة منذ بداية القرن العشرين، وتم التعرف على الطابع المسرطن لهذه المادة في منتصف الخمسينات، لكن السلطات العمومية وحتى وإن أدرجت تدريجيا منذ سنة 1945 مادة الأميانت إلى قائمة الأمراض المهنية، والأمراض المسببة للعجز أو حتى المميتة الناجمة عن التعرض المهني للمادة، فإنها لم تقم قبل عام 1977، بأي محاولة لتقييم

¹ Y.JEJOUSO, « De certaines obligations environnementales, prévention, précaution, responsabilité », *AJDA*, 2005, P.1167.

² يجب التمييز كذلك بين الخطر المحتمل والخطر المؤكد، لأن الأول ليس خطرا مؤكدا والثاني لا يكون أبدا معدوما، على سبيل مثال: الطائرة هي وسيلة النقل الأكثر ضمانا، لكن في المقابل لا يمكننا حتى وإن اتخذنا كل تدابير الاحتياط الممكنة أن نتجنب سقوط طائرة يوما ما. غير أن الخطر المحتمل يمكن أن يصبح معدوما وهنا يمكن أن نسرد مثال القطار المشهور، فرانسوا أراقو رجل علم ومختص كبير في الرياضيات قدم خطابا أمام أكاديمية العلوم بفرنسا حول هذا الموضوع، ليطلب بمنع الأشخاص من ركوب القطار لأنه يرتقب خطرا كبيرا عندما تتجاوز السرعة 20 كم/سا، فجسم الإنسان لا يستطيع مقاومة الضغوطات الناجمة عن تلك السرعة. اليوم نرى الإنسان يسافر في قطارات ذات السرعة الكبيرة ولن نجد من هو قلق بشأن ذلك، إذا الخطر المحتمل يمكن أن يكون معدوما. انظر:

HERVE CHNEIWEISS, *op.cit.*

³ P. KOURILSKY-G VINEY, *le principe de précaution*, rapport au premier ministre, la documentation française, 2000, P. 18.

⁴ N.DE SADELEER, *les principes du pollueur-payeur de prévention et de précaution, essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999, P. 175.

المخاطر على العمال المعرضين لمادة الاميان، كما لم تتخذ أية خطوات لإزالة هذا التعرض أو الحد من مخاطره¹.

2. تطبيق مبدأ الاحتياط في مجال الأخطار الطبيعية

إن الأخطار الطبيعية ليست جديدة، وهي أخطار مؤكدة لأنه يمكن أن نحدد الضرر وأسبابه بدقة وبوسائل مختلفة، كالملاحظة والنماذج الاحتمالية²، فعلى سبيل المثال، لا يوجد أدنى شك علمي حول الآثار السلبية لفيضان أو زلزال على البيئة والإنسان، حتى وإن بقي عدم التأكد يسود الأسباب الدقيقة لحدوثها.

لكن التغير المناخي الناجم عن الاحتباس الحراري، وارتفاع درجة حرارة سطح الأرض يمكن أن يشكل أرضية لتطبيق مبدأ الاحتياط. فارتفاع درجة حرارة الأرض له آثار واضحة على الظواهر الجوية، كما يؤثر أساسا على الأخطار الميئورولوجية (METEOROLOGIQUE) والأخطار الهيدرولوجية، لكن حتى وأن ثبت وجود أخطار للتغير المناخي، فإن الخلاف العلمي المتعلق بتأثيرها على الظواهر الطبيعية لم ينته بعد³، ومع هذا يمكن أن نستعين بالحيطة في مجال الحماية من الفيضانات بسبب التغيرات الجوية، أو في المناطق الساحلية بسبب أخطار غير مؤكدة بارتفاع مستوى المياه والمناطق المعروفة بالانزلاقات الأرضية.

في الأخير، وحتى لو من الصعب التأكيد على أن مبدأ الاحتياط سيجد تطبيقات مجسدة وعملية في تقييم الأخطار الطبيعية، فإن ظهور ذلك الاهتمام بالتغير المناخي، يمكن أن يفتح الطريق أمام تطبيق هذا المبدأ في مجال الأخطار الطبيعية.

¹AUDE ROUYERE, « principe de précaution et risques: prescrire ou traiter ? » in *les catastrophes écologiques et le droit: échec du droit, appels au droit*, sous la direction de Jean-Marc La vieille, Julien Betaille et Michel Prieur, éditions BRUYLANT, 2012 P. 369.

² M.CALLON. P.LASCOUMES. Y.BARTHE, *agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, paris, seuil, 2001, P.269.

³ C.CANS, « le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité », *RFDA*, 1999, p.750.

الفرع الثالث: الخبرة العلمية: أداة للمساعدة على اتخاذ القرار العمومي

من أجل فهم الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وإدراج البعد التوقعي للأخطار من خلال تحديد العوامل المسببة للحوادث والتقليل من الأضرار المحتملة¹ يلجأ القانون إلى معرفة ذات فائدة قانونية هامة ألا وهي الخبرة.

يبدأ مسار الوقاية من الأخطار الكبرى أولاً وقبل كل شيء من مرحلة التعرف على تلك الأخطار بصفة دقيقة وموثقة، حيث تشكل المعرفة في هذا المجال، مؤسسة للتقييم التقني والعلمي وتسمح للسلطات العمومية بإعداد قراراتها انطلاقاً من المعطيات التقنية، التي ليست بالضرورة من تخصصها ولا تتحكم فيها². ولهذا تلجأ الإدارة إلى الخبرة كإجراء يعد التزاماً قانونياً على عاتق أصحاب القرار المكلفين بمهمة الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية³ يساعدهم في اتخاذ قرارات حول مسائل جد معقدة تقنياً⁴ (أولاً).

ومن جانب آخر يؤدي تنوع وتقنية الرهانات التي يجب معالجتها في موضوع الأخطار الطبيعية والتكنولوجية إلى ارتفاع نسبة اللجوء إلى الخبرة والحضور شبه الدائم للخبراء في اتخاذ القرار العمومي (أولاً)، كما أن تزايد أهمية الخبرة يتطلب في المقابل تأطيراً قانونياً قادراً على ضمان تقييمات ملائمة (ثانياً).

أولاً: ضرورة حضور الخبرة في مسار اتخاذ القرار العمومي

يدعو الطابع التقني والعلمي، في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى الإدارة إلى طلب دائم للخبرة، وذلك لضمان أسس صحيحة لقراراتها(1)، في حين فتحت القواعد

¹ Ewald 1992 cité par CHANTAL ASPE et MARIE JACQUE, *op.cit.*

² أحياناً تمتلك السلطات العمومية الوسائل الضرورية لاكتساب المعرفة العلمية المتعلقة بمختلف الأخطار، التي تجد المؤسسات صعوبة في الولوج إليها. فوسائل البحث التي تتوفر عليها في شتى الميادين تسمح لها بجمع المعلومات الضرورية للكشف وجرد الأخطار الطبيعية والصحية والصناعية.

³ J.P. PASTOREL, *l'expertise dans la procédure administrative contentieuse*, thèse, paris II, 1985, p.19

⁴ J.M. AUBY, « le régime juridique des avis dans la procédure administrative », *AJDA*, 1956, cité par Bruno TIBERGHEIN, *gouvernance territoriale et gestion des risques naturels : le management des territoires à dangerosité inhérente*, thèse, université Paul Cézanne, 2006, P.25.

القانونية التي تم إعدادها تبعا لتقديرات الخبراء، الباب أمام جدال يتعلق بالتمييز بين التحليل التقني والقرار السياسي (2).

1. اللجوء المتزايد إلى الخبرة العلمية

أمام مخاطر غير مؤكدة، لجأت الحكومات وبشكل تصاعدي إلى أدوات علمية لحصرها وتوقعها، وقياسها، وتفاديها والتحكم فيها¹. وقد ترجم عدم التأكد في السياسات العمومية من خلال اللجوء المتزايد للخبراء²، وفي هذا السياق تُعبر الخبرة عن معرفة أو إنتاج معرفي، ناتج عن مطلب أولئك الذين بيدهم اتخاذ القرار بغية إدماجها في مسار اتخاذ قرارات ذات طبيعة متنوعة (سياسية، اقتصادية، قضائية... الخ)³. كما تسمح الخبرة بتحضير القرار المتعلق بإعداد وثيقة تحديد المناطق الخاضعة لخطر ما أو إعداد مخططات، كالمخططات المحلية للتعمير والمخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى، أو وضع إطار تنظيمي أو الحصول على ترخيص من الإدارة لاستغلال مؤسسات صناعية، وهو مسار نعرفه لدى القضاء⁴. فالقاضي حر من حيث المبدأ في طلب رأي خبير لتكملة معارفه أو الاستقرار على قناعة حول الظروف التي أدت إلى وقوع نزاع⁵، للفصل في القضايا مع علمه الكامل بالأسباب⁶، حتى وإن كانت الخبرة تؤسس لحقيقة فنية وموضوعية تقلت من تقدير القاضي لعناصرها المعرفية البحتة، فإنه يستحيل على القاضي مثلا أن يقيم بدونها خطورة المواد المحولة وراثيا، لاسيما في سياق يتسم بعدم اليقين العلمي⁷.

¹ CHANTAL ASPE et MARIE JACQUE, *op.cit.*

² MAXIM LAURA et ARNOLD GERARD, « Entre recherche académique et expertise scientifique : des mondes de chercheurs », *Hermès, La Revue*, 2012/3 (n° 64), p. 9-13. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-hermes-la-revue-2012-3-page-9.htm> », p. 11. (Consulté le 15-02-2016).

³ Y.BARTHE, « de la décision à l'exploration la transformation de l'expertise dans le domaine des déchets nucléaires », in C. GILBERT (dir), *risques collectifs et situations de crise, l'apport de la recherche en sciences humaines et sociales*, L'Harmattan, 2002, P.129. voir également P. ROQUEPLO, *entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, INRA Editions, Paris, 1997, P.15.

⁴ جاء في المادة 125 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "تهدف الخبرة إلى توضيح واقعة مادية تقنية أو علمية محضة للقاضي".

⁵ جاء في المادة 126 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "يجوز للقاضي من تلقاء نفسه أو بطلب من احد الخصوم، تعيين خبير أو عدة خبراء من نفس التخصص أو من تخصصات مختلفة".

⁶ جاء في المادة 144 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية " يمكن للقاضي أن يؤسس حكمه على نتائج الخبرة. القاضي غير ملزم برأي الخبير، غير انه ينبغي عليه تسبيب استبعاد نتائج الخبرة".

⁷ ERIC NAIM-GESBERT, *op.cit.*, p.41 .

ومن جانب آخر، يتم غالبا اللجوء إلى الخبرة، في إطار الاستشارة التي تحدد الإجراءات الاختيارية أو الإلزامية لها، وتعد أساس تدابير تحضير وفحص الملف¹. فعندما تلزم الإدارة أو الخواص قانونا بإجراء عملية تقييم الأخطار، يصبح اللجوء إلى الخبرة جزء من كل لإعداد العمل الإداري وغياب تقرير عنها في هذه الحالة، يمكن أن يشكل عيبا في الإجراءات تشوبه عدم المشروعية.

تُعرف كفاءات إعداد الخبرة وكذا الهيآت المكلفة بانجازها تنوعا كبيرا، فالخبرة يمكن أن تتدرج في إطار أبحاث شاملة، بغية إعداد سياسة عمومية مثل: الأعمال التي تقوم بها وزارة ما وتكلف هيئة علمية للقيام بخبرة في مجال الوقاية، كتحضير دراسة الإخطار ودراسة التأثير في البيئة، كما توجد خبرات تدرج في البحث والابتكار داخل مؤسسات البحث والجامعات، والتي تعمل بطريقة دائمة وتعد فائدتها عظيمة في مجال معرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، ويمكن أن نذكر مثلا مخبر الأخطار الطبيعية وتهيئة الإقليم بجامعة الحاج لخضر باتنة.

وعلاوة على ذلك، تتكفل بالخبرة أحيانا هيآت تابعة للدولة، ومثال ذلك المصالح التابعة لوزارة البيئة وتهيئة الإقليم والمكلفة بالعمل التقني للوقاية من الأخطار. كما تقدم المصالح المتخصصة للدولة خدمات خبرة للجماعات الإقليمية، حيث تستفيد البلديات . في إطار المساعدة التقنية للتسيير البلدي . من خدمات المصالح غير الممركزة للدولة في إعداد وتعديل وثائق التعمير² ودراسة تقنية لطلبات الترخيص بشغل الأراضي، أو التصريح المسبق³. أما فيما يتعلق مثلا بخطر الزلازل، فإن مركز البحث في علم الفلك والفيزياء الفلكية والفيزياء الأرضية هو الجهة المختصة في هذا الميدان بامتياز، حيث كُلف المركز بضمان مراقبة الزلازل على مستوى التراب الوطني بصفة دائمة، وإنشاء الروابط اللازمة مع السلطات المختصة مع توسيع وتكثيف الشبكة الزلزالية إلى كامل التراب الوطني، وإعداد الفهارس، والخرائط الزلزالية، وإحصاء وجمع الوثائق القديمة لتعميق إثراء تاريخ الزلازل في

¹ J.M. AUBY, « le régime juridique des avis dans la procédure administrative », *op.cit*, p 35.

² انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي 317-05 الذي يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، والمرسوم 318-05 الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 91-178 يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر رقم 62، الصادرة في 11-09-2005

³ انظر المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 الذي يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وتسليم ذلك، ج ر رقم 26، الصادرة في 1 يونيو 1991.

الجزائر وإنشاء بنك للمعطيات الزلزالية، مع تقييم المخاطر الزلزالية وتحقيق الدراسات المتعلقة بالأخطار الجيولوجية، بالإضافة إلى المشاركة في التقسيم المصغر للمناطق في المراكز الحضرية والمشاركة في التقليل من مخاطر الزلزال وضمان المتابعة الدائمة للظواهر الجيوفيزيائية والفلكية الطبيعية¹.

لقد أخذ اللجوء إلى الخبرة وزنا مهما، خاصة مع تطور مقتضيات إعداد الدراسات الضرورية لتحضير مخططات التعمير، والوثائق البيئية وعملية الحصول على التراخيص في مجال النشاطات الصناعية الخطيرة. مما أدى بالسلطة العمومية إلى الاستعانة بمكاتب دراسات خاصة معتمدة، نجم عنها خصوصية للخبرة في إطار دراسات التأثير، ودراسات الأخطار والأبحاث المتعلقة بالأرض، بعدما كانت الدولة تحتكر الخبرة القانونية بنظام تسييرها ومركزيتها.

وأخيرا منحت الخبرة العلمية أساسا علميا عقلانيا للقرار الإداري²، كما أعطت شرعية أكبر للنشاط الإداري³، وسمحت بخلق حركية أسست لإطار مرجعي⁴، حيث يستفيد مسار القرار العمومي من إمكانيات العلم لتشخيص وضبط الأخطار⁵ حتى وإن ظهر نقاش حول مدى شرعية المعيار السياسي في القرار العمومي بسبب اضمحلال الحدود بين هذا الأخير والطابع التقني له⁶.

2. صعوبة الفصل بين التحاليل التقنية والقرار السياسي

إن الخبرة هي أداة للحوكمة وآلية لضبط حدود المجال الاقتصادي وتأثيراته على المجال العمومي⁷، كما أن إدراجها في القرار الحكومي المتعلق بمعرفة الأخطار يسمح مبدئيا بإعداد دراسة لوقائع لا يمكن لصاحب القرار أن ينجزها⁸. وفي هذا السياق، قد تشمل الدراسات تحديد المناطق

¹ المرسوم التنفيذي رقم 06-56، يتضمن تعديل القانون الأساسي لمركز البحث في علم الفلك والفيزياء الفلكية والفيزياء الأرضية، ج ر عدد 06، الصادرة في 05-02-2006.

² CAUCHARD LIONEL, « L'organisation de l'expertise dans les espaces de normalisation technique » le cas de la haute qualité environnementale des bâtiments en France, Revue d'anthropologie des connaissances, 2013/1 Vol.7, n°1, p.174.

³ COMMESSERAT GENERAL DU PLAN, la décision publique face aux risques, Paris, la documentation française, 2002, p.5.

⁴ ERIC NAIM-GESBERT, *op.cit.*, p.36.

⁵ GRANJOU CELINE, *op.cit.*, P.176.

⁶ BRUNO TIBERGHEIN, *op.cit.*, p.41.

⁷ MAXIM LAURA et ARNOLD GERARD, *op.cit.*, p.11.

⁸ G. MONFDAIRE, « qualification matérielle et qualification juridique, des faits: expertise et droit de l'environnement », in *incertitude juridique incertitude scientifique*, actes du séminaire de l'institut fédératif « environnement et eau », les cahiers du CRIDEAU, PULIM, limoges, p.113.

الخاضعة لأخطار طبيعية أو صناعية، أو تقييم حجمها أو فحص نوعية البنايات أو في مجال الطب والمواد الكيميائية، حيث تسمح الخبرة مثلا باتخاذ قرار إذا ما كان بإمكان الصناعي الاستمرار في استغلاله.

وفي الواقع، يوجد فرق أساسي بين الخبرة والقرار العمومي، فمثلا يرى الأستاذ J.MORRAND: " أن المعرفة ليست السلطة وصاحب القرار يبقى حرا، بالنظر إلى خلاصة الخبير، وهي حرية مشابهة لتلك التي يتمتع بها القاضي"¹. ولو حاولنا في إطار موضوع دراستنا إسقاط عملية التمييز هذه على قانون الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، لأمكننا اعتبار تكييف الخبرة كعملية تقييم للأخطار، أما العمل الإداري فهو تسيير لها.

لقد أصبحت الخبرة العلمية اليوم، واحدة من التراكيب الأساسية للنشاط العلمي والتي تهدف إلى توفير حلول للمشاكل التي يطرحها التقدم العلمي² من خلال دحر هامش عدم اليقين³. فهي بذلك وسيلة مهمة لصناعة السياسات العمومية، لكنها في الوقت نفسه مصدر احتجاجات تزايد حجمها، خاصة بعد ظهور أزمات بيئية وصحية⁴ في نهاية الثمانيات وسنوات التسعينات من القرن الماضي في العالم، وبروز فضائح تعلق بعدم استقلالية الخبرة، عن رهانات سياسية واقتصادية⁵. وأصبح من الضروري مراجعة المبادئ المتعلقة بملائمة الخبرة ومكانة الخبير ومسؤولياته، وهي مسائل تعاني من نقائص كبيرة في المجال القانوني.

ثانيا: إعادة مراجعة مبادئ ملائمة الخبرة العلمية

يتمثل دور الخبرة المدرجة في مسار القرار الإداري، في تحديد الوقائع والحالات أو الأحداث التي يُبنى عليها العمل الإداري، وبالتالي منحه الشرعية⁶. فالمعلومات المقدمة من طرف الخبير، في

¹ J. MORRAND DEVILLER, « le système » expert, expertise scientifique et gestion de l'environnement, in étude offerte à jacques dupichot, Bruxelles, Braylant, P.361.

² CHANTAL ASPE et MARIE JACQUE, *op.cit.*

³ ERIC NAIM-GESBERT, *op.cit.*, p.34 .

⁴ يمكن أن نذكر: الاميانت، فيروس نقص المناعة المكتسبة، البقرة المجنونة ESB bovine، المواد المحولة وراثيا...الخ.

⁵ PIERRE – BENOIT JOLY, « La fabrique de l'expertise scientifique : contribution des STS », *Hermès, La Revue*, 2012/3 (n° 64), p. 22-28. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-hermes-la-revue-2012-3-page-22.htm>, p.22-28 (consulté le 12-14-2016).

⁶ C.MILHAT, *l'acte administratif entre processus et procédures*, Montreuil, Edition du Papyrus, 2007, P.71.

إطار الإجراءات الإدارية غير التنازعية يجب أن تخضع لبعض المعايير المنبثقة من الخبرة التنازعية، لتكون أساسا للقرار العمومي¹. فالخبرة يجب أن تكون جدية (1) والخبير يجب أن يكون موضوعيا وغير متحيز(2)، علما بأن مضمون هذه المبادئ يجب أن يتلاءم ويتناسب مع ميدان الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى التي تضم نصيبا مهما من عدم اليقين، ومن ثم فمقاربتها تعتمد على القيام بتوقعات لوضع رؤية استباقية.

1. ضمان جدية الخبرة

تعيش المجتمعات الحديثة علاقة وثيقة بالعلم، فهو الوسيط الذي لا يمكن الاستغناء عنه بين الإنسان وبيئته، لكن تحول هذا الارتباط إلى هيمنة التكنوقراطية وفقدان الثقة في العلم المنطقي استلزم إجراء إصلاحات عميقة، أعطت قواعد جديدة للعبة السياسية: كقبول تعدد الخبرات وإجراءات خبرة جديدة تأخذ بمحدودية المعارف العلمية (المواجهة بين الخبرات، المشاركة...الخ)، وهي صورة جديدة للعلم تسمح بتجاوز فكرة " كل علم هو معرفة مؤكدة، لا ريب فيها"².

اليوم، لا يختلف اثنان في أن نوعية الخبرة لا يتم تقييمها وفقا لمحتوى خطاب الخبير، بل بالمواجهة بين مختلف الخبراء وثراء التساؤلات³. وما زاد من أهمية تنويع الخبرات هو ظهور العديد من الفضاءات في السنوات الأخيرة ارتبطت بأخطاء أو بجهل الخبراء العلميين، مثل الاستعمال الكثيف وعلى نطاق واسع لبعض المواد الكيميائية التي لم يكشف عن طابعها السام إلا لاحقا (مادة الاميان⁴ وبعض المبيدات المستعملة في الفلاحة)⁵.

ولذلك فإن الخبرة المجدية والموثوق بها، هي نتيجة لمسار من النقاشات والتقييمات المفصلة، التي يجب أن يكرس لها الوقت اللازم، كما يعبر عن ذلك الأستاذ F.STEICHEN: "الاستعجال

¹ J.M. AUBY, « la procédure administrative non contentieuse », cité par Bruno TIBERGHEIN, gouvernance territoriale et gestion des risques naturels : le management des territoires a dangerosité inhérente, thèse, université Paul Cézanne, 2006, p.53.

² GRANJOU CELINE, *op.cit.*, p.179.

³ Entretien avec Ph. ROQOPLO, « effet de serre, une véritable expertise est- elle possible », La Recherche, n° 259, novembre 1993, vol 25, p. 1282.

⁴ نتيجة لذلك منعت السلطة العمومية تصنيع واستيراد وتسويق كل أنواع ألياف الأميانت والمواد التي تحتوي عليها، انظر: المرسوم التنفيذي رقم 321-09، المعدل للمرسوم 99-95، المتعلق بالوقاية من الأخطار المتصلة بمادة الأميانت، ج ر عدد 59، المؤرخة في 14-10-2009. أول مبيد

DDT تم منعه من الاستيراد في الجزائر في سنة 1966.

⁵ انظر موقع منظمة الصحة العالمية. http://www.who.int/ipcs/assessment/public_health/pesticides/ar

عدو الصرامة ويؤدي في اغلب الأحيان إلى التسرع وإضعاف الإجراءات".¹ هذه الملاحظة ورغم صحتها، لا يجب أن تأخذ على إطلاقها، بالنظر إلى متطلبات الفعالية ومبدأ الأمن القانوني اللذان يمكن أن يعاد فيهما النظر بسبب طول الإجراءات.

وفي هذا الإطار، توفر لنا دراسة التأثير التي تعد عنصر أساسي في التقييم البيئي، أرضية مثالية للتفكير في هذا المجال، حيث يرى الأستاذ K.FOUCHER أن: " هناك تصوريين ممكنين لدراسة التأثير. الأول يميل إلى اعتبار الدراسة كمرحلة بسيطة في مسار الإجراء الإداري غير التنازعي، والتي تسمح بإعلام صحيح للفاعلين المعنيين، أما التصور الثاني فينزع نحو اعتبار الدراسة خبرة حقيقية ذات طابع علمي"²، ويميل القانون الحالي في بلادنا إلى المقاربة الثانية³.

تفتح دراسة التأثير الطريق أمام ضرورة استعمال المعارف العلمية والتقنيات الحالية لإضاءة النقاط غير المؤكدة، وهو ما يشكل حافزا للبحث والتقدم العلميين⁴، ويصنع بالتالي الفرق مع المرحلة البسيطة من الإجراء الإداري.

إن ضمان خبرة مجدية بعدية ستشكل أساسا للقرار الإداري، يقتضي من الدولة أن تطور معارفها العلمية قبلها، ليس فقط بتكوين أعوانها، ولكن كذلك بالرفع من مستوى المرفق العمومي المرتبط بالبحث إلى أعلى مستوياته، من خلال تدعيم الأعمال المنجزة في مؤسسات البحث وضمان حرية الباحث. وهي عملية ذات أهمية كبيرة في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، ليس فقط لتحديد الأخطار، ولكن كذلك من أجل تخفيض نسبة الهشاشة أو القابلية للإصابة. فمثلا تعد البناءات المضادة للزلازل ثمرة استعمال التكنولوجيات الجديدة.

ولتأطير البحث في مجال الوقاية من الأخطار التكنولوجية والطبيعية الكبرى يمكن للمادة 14 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى والتي جاء فيها أن " الدولة تسهر على

¹ F.STEICHEN, « la prise en compte des risques dans les opérations d'aménagement », RDI, 2004, p.323.

² K.FOUCHER, *Principe de précaution et risque sanitaire: Recherche sur l'encadrement juridique de l'incertitude scientifique*, Editions L'Harmattan, 1 déc. 2002, p.140.

³ للمزيد انظر الصفحة 244 وما يليها من هذه الأطروحة.

⁴ M.PRIEUR, « Le respect de l'environnement et les études d'impact », RJE, 1981, p.103

رفع مستوى التأهيل والتخصص والخبرة في المؤسسات وفي جميع الأسلاك التي تتدخل في الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث" أن تشكل أساسا لهذه المؤسسة.

وفي هذه المرحلة بالذات، تأخذ مقارنة المعرفة الشاملة للأخطار أهميتها القصوى، ذلك انه يجب أن تتوفر لدى الإدارة قاعدة معطيات جدية حول الأخطار حتى يمكن إدراجها في التقييم البيئي، وبالتالي فإنه لا يجب أن يترك مسعى تقييم الأخطار بين أيدي أصحاب المشاريع الخواص فقط، الذين لا يمكنهم أحيانا القيام بالدراسات المعمقة التي تكون تكلفتها غير "مقبولة اقتصاديا".

2. الموضوعية وعدم الانحياز، أساس الخبرة المجدية

إن القرار الإداري الذي تحركه خدمة الصالح العام، يجب أن يؤسس على دراسة موضوعية (1-2) وغير متحيزة (2-2)، وهما الشرطان اللذان يشكلان غطاء لشرعيته.

1-2. ضمان موضوعية الخبرة

إن مسألة تحلي الخبير بالموضوعية ليس مجالا من مجالات القانون ولكن يجب عليه أن يأخذها بعين الاعتبار أثناء تحديد كفاءات إجراء الخبرة التي ستعتمد كأساس للقواعد القانونية.

تعني الموضوعية صفة الشيء الموجود في حد ذاته والمستقل عن الشخص المفكر¹، غير أن الأبحاث والاكتشافات الحديثة شككت في إمكانية الوصول إلى "صفة الموجود في حد ذاته" حيث أن تقييم الشيء الملاحظ يتم عن طريق شخص وهو الإنسان بكل ما يحمله من تركة ذاتية.

لقد تطورت إشكالية الخبرة بالتوازي مع مراجعة تعريف "الموضوعية" العلمية بالتركيز على عنصري المحدودية، والجهل المرتبطين ببناء، وتكوين الوقائع العلمية²، حيث أدى ظهور الحقائق العلمية . الذي عوض الحقيقة العلمية . والتحاقها بالجدال القائم حول الموضوعية، إلى إدخال التفكير النسبي حول المعرفة، خاصة في مجالات كالأخطار الطبيعية والتكنولوجية، أين يجب القيام

¹ <https://fr.wikipedia.org/wiki/Objectivit%C3%A9>.

² GRANJOU CELINE, *op.cit* p.179.

بتوقعات، انطلاقاً من أبحاث جد متقدمة. وهنا تطرح العديد من السيناريوهات والخبراء بالطبع لا يختارون نفس التصورات¹.

كما انه كان بالإمكان الوصول إلى الموضوعية، لو كان الخبير تقنيا يستعمل فقط إمكانياته المعرفية، لكنه في الحقيقة يملك مثله مثل صاحب القرار العمومي "معتقدات ومُثل وآمال وأحكام مسبقة ورغبات"². فعملياً يركز الخبير ليس فقط على معرفته، بل كذلك على قناعاته الذاتية المؤثر عليها بتضامنه أو بالقيم التي يدافع عنها بوعي أو بغير وعي³.

يكن الحل إذا في ديمقراطية وتنظيم تعميم الخبرة الجماعية⁴، التي تسمح بتجميع مختلف الآراء وإجراء نقاش لجمع أكبر عدد من المقاربات والمعلومات والخبرات المضادة وعدم احتكار الخبرة من طرف الدولة⁵. حيث يرى بعض الكتاب، انه في حالات كثيرة لا يوجد خبراء بل فقط مسار خبرة، مفتوح لكل المشاركين على شكل نقاشات، للوصول إلى تسوية نهائية من خلال المواجهة بين مصالح أحيانا متناقضة وتبريرات مختلف الفاعلين المعنيين حول مواضيع تقنية⁶. ففي مجال تحديد الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، الذي يشكل مسارا معقدا تتداخل فيه عدة تخصصات ذات مسارات تفكيرية مختلفة من حيث الزمان والمكان⁷، يصبح من المهم جدا وجود آراء واقتراحات وسيناريوهات مختلفة⁸.

¹ استعملت بعض الدراسات المقاربة الاحتمالية التي تعني الأخذ في الحسبان مختلف السيناريوهات المتعلقة بكيفية وقوع المخاطر (التي تشمل على الشدة والموقع) وأثارها.

Voir GRANJOU CELINE, *op.cit.*, p.120.

² ERIC NAIM-GESBERT, *op.cit.*, p.38.

³ Entretien avec ROQUOPLO « effet de serre : une véritable expertise est-elle possible », la recherche, n° 259, novembre 1993, vol 24, P. 1282.

⁴ MARC BARBIER, LOINEL CAUCHARD, PIERRE-BENOIT JOLY *et al*, « Pour une Approche pragmatique, écologique et politique de l'expertise », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2013/1 (Vol.7, n° 1), p. 1-23. DOI : 10.3917/rac.018.0001. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-anthropologie-des-connaissances-2013-1-page-1.htm>, p.5. (Consulté le 12-02-2015).

⁵ عرفت كارثة تشرنوبيل احتكار للخبرة، وصل إلى حد التستر على المعلومات والإنهاء التعسفي للنقاشات التي كانت جارية آنذاك، وهو ما ساهم في ظهور وعي بالأهمية القصوى لوجود خبرات مضادة مستقلة وتكريس الرهان الديمقراطي الذي يسمح بالتطور الحر للمناقشات والشفافية حول عدم التأكد في المسائل العلمية .

Voir GRANJOU CELINE, *op.cit.*, p.179.

⁶ *Ibid.*, p.178.

⁸ C. WEILL, *l'expertise dans les champs du principe de précaution, propositions, recommandations et commentaires*, les notes de l'IDDRI, 2003, p.26.

غير أن تشكيل لجنة خبراء يطرح بعض الصعوبات في اختيارهم، نظرا لانقسام الوسط العلمي إلى مدارس غالبا ما يصعب تقليص الفجوة بينها، وهو الإشكال الذي يضع صاحب القرار أمام معضلة في اختيار ممثل عن كل مدرسة مع خطر عدم الوصول إلى أية نتيجة أو اختيار خبراء من نفس المدرسة مع مخاطر في تقدير المعارف¹. كما يمكن لطالبي الخبرة سواء كانت إدارة أو مؤسسات عمومية أو خاصة، أن تؤثر في أشغال مجموعة الخبراء باختيارها للأعضاء والرئيس، لأن قواعد إجراءات مشاركة الخبراء تلعب دورا مهما في النتيجة النهائية للمشاركة² وحتى في الخبرة.

ومن جانب آخر، يطرح اليوم وبشكل كبير نقاش حول عنصر عدم التيقن ونسبية الدراسات الصامدة في وجه التطورات العلمية، وعلى حساب الحقيقة العلمية والموضوعية، التي ظهرت علنا من خلال خلافات بين الخبراء، عرتها أزمات في مجال الصحة والاحتباس الحراري وآثاره وهو ما أدخل شكوكا مبررة في معارف الخبير واستقلاليته³.

ويمكن أن نذكر على سبيل المثال، الخلاف الذي وقع بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية، حول إمكانية حقن البقر بالهرمونات للحصول على نمو سريع. وهي وسيلة ممنوعة في الاتحاد الأوروبي ومسموح بها في الولايات المتحدة الأمريكية⁴، وكان هذا الموضوع محل تقارير عديدة للخبراء.

صدر التقرير الأول في 11 فيفري سنة 1999 عن لجنة من خبراء في التغذية والمكملات الغذائية⁵، وهي لجنة مشتركة بين منظمة الصحة العالمية ومنظمة التغذية والزراعة، كلفت بدراسة قضية الوجود المحتمل لبقايا الهرمون المحقون في اللحم، وخلصت اللجنة إلى وجود "هامش كبير من الأمن" واعتبرت أن الأمر "لا يعتبر مشكلة صحة عمومية". في 30 ابريل التالي حُلِّصَت

¹ M. REMOND-GOUILLOUD, Y.SOYEUX. H.WOLFER (dir), *évaluation et gestion des risques, expertise scientifique et décision publique*, ENGREF, 1998, p.26.

² MAXIM LAURA et ARNOLD GERARD, *op.cit* p.12.

³ J.TESTARD, « Les experts, la science et la loi », le monde diplomatique, cité par P.L'HOMME, *risques majeurs et droits des sols : les outils juridiques des personnes et des biens dans les zones soumises à un risque naturel prévisible ou technologique majeur*, Thèse, Lille, 2005, p.85.

⁴ اعتبر الاتحاد الأوروبي أن منع استيراد اللحوم التي تحمل مواد هرمونية ينطلق من مبدأ الاحتياط، الذي يعد قاعدة عرفية دولية، أما الولايات المتحدة الأمريكية فاعتبرت أن المنع جاء لحماية الاقتصاد الأوروبي. طرح النزاع أمام المنظمة العالمية للتجارة، التي قامت بتحديد مبدأ الاحتياط من النزاع، حيث قدرت أنه مازال قيد النقاش وطالبت فقط بتوفير الدليل على وجود مخاطر. انظر :

NICHOLAS DE SADELLER « le statut du principe de précaution en droit international », ouvrage collectif, sous la direction de Michel PAQUES et Michael FAURE, *la protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne*, Acteurs, valeurs et efficacité, BRUYLANT, ND, p.390.

⁵ joint Expert on food and additives

إحدى اللجان الأوروبية للمجموعة الأوروبية¹ في تقريرها إلى نتيجة عكسية وحذرت من " الآثار الغددية وإمكانية تأثر النمو العقلي والمناعي والعصبي البيولوجي وتسمم الجهاز المناعي والسرطان" واعتبر التقرير الهرمون كمادة مسرطنة بشكل كامل. وفي 19 أكتوبر الموالي، خلّصت لجنة علمية عينها الوزير البريطاني للفلاحة، إلى عدم وجود أي ضرر في بقايا الهرمونات. أخيرا وفي 3 ماي، أكدت اللجنة الأوروبية من جديد ما توصلت إليه سابقا حيث اعتبرت أن: " التعرض الكبير للهرمونات، لا يمكن ربطه إلا بالمخاطر المرتفعة جدا للسرطان."

2-2. ضمان عدم تحيز الخبير

إن عملية تقييم الأخطار لا تشكل مقارنة حيادية، نظرا للحضور الدائم لمصالح متعارضة يمكن أن تؤثر على المقاربة العلمية وعلى عملية التقييم ولو دون وعي. وعلى الرغم من أن المبدأ هو ضمان خبرة مستقلة، فإن هذه الأخيرة تعرف تساؤلات كثيرة وفراغ قانوني حقيقي يتناقض تماما مع أهمية هذه المسألة.

تطرح مسألة الاستقلالية، بشكل حاد في ميدان البحث، حيث يسمح التقدم العلمي بتوسيع الميدان المعرفي، خاصة إذا ما طلبت الإدارة " معلومات أكثر" من أجل تقليص هامش عدم اليقين²، لكن في المقابل ستشهد تكلفة البحث زيادة بشكل محسوس تدفع ثمنها شركات دولية ومؤسسات اقتصادية تملك قدرات مالية كبيرة.

تختلف أشكال الاستقلالية باختلاف نوع العلاقة التي تربط الخبراء ومختلف الأطراف ذات المصالح المتضاربة، خاصة في المجال الصناعي³، إضافة إلى تنوع الخبرات ومكاتب الخبرة التي يمكن أن تطلب خدماتها الإدارة والخواص على حد سواء. كما يمكن تصور استقلالية الخبير بالنظر إلى طبيعة النظام القانوني الذي يخضع له هذا الأخير، وكذا علاقته بالإدارة. فكيف سيكون موقف الخبير الموظف في وزارة ما يا ترى؟ عندما تطلب منه هذه الأخيرة أن يقدم رأيه في مشروع أعده مسؤوله السلمي، المعروف بقناعاته عن المشروع ؟ ولهذا من الضروري تحديد القانون الأساسي،

¹ Scientific committee on veterinary Measures relating to Public Health.

² COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *la prévention des risques naturels*, rapport d'évaluation, des politiques publiques, pp.461-462

³ CHRISTOPHE GUETTIER, « Droit administratif, risques et responsabilité de la puissance publique », in Yann Aguila, *Quelles perspectives pour la recherche juridique ?*, Presses Universitaires de France « Droit et justice », 2007, p. 256.

والضمانات التي تسمح للخبير بتأدية مهامه بدقة وحرية¹. ويطرح نفس الإشكال بالنسبة للخبرة المقدمة من طرف هيآت خاصة في إطار تحضير وثائق، كمخطط الوقاية أو الدراسات المتعلقة بالأرض. وفي هذه الحالة على السلطات العمومية اختيار مكاتب الدراسات المعتمدة لانجاز هذا النوع من الأبحاث.

وأخيرا يمكن تقدير عدم التحيز بالنظر إلى نوعية التقييم والمعلومات التي يمنحها الخبير في إطار الرقابة الإدارية أو القضائية وليس فقط لمكانة الخبير الذي قد يكافأ من طرف صاحب المشروع².

وهكذا يتطلب معرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، مواجهة عنصري عدم اليقين³ وتعدد الدراسة، وهما عاملان مرتبطان بطابعها العلمي، لتصبح تلك المعرفة التزاما قانونيا جماعيا يقع في المقام الأول على عاتق الدولة.

المطلب الثاني: معرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية: التزام متعدد الأطراف

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

¹ " شئنا أم أبينا الخبرة لا تتموقع خارج مسار اتخاذ القرار، بل هي جزء منه " انظر:

MAXIM LAURA, ARNOLD GERARD, *op.cit.* p.12.

² اقترح تقرير فرنسي متعلق بالحكومة الايكولوجية، وضع التزام بتصريحات المنفعة التي تجدد وتمتد إلى المشاريع التي هي في طريق الانجاز وإقامة سلطة إدارية مستقلة تكلف بإعداد قانون أخلاقيات الخبرة والرقابة واحترام كفاءات إجرائها. وفي نفس الوقت وبسبب الدور المتزايد للخبير في

مسار اتخاذ القرار، يدعو التقرير إلى مراجعة مسألة مسؤولية الخبير، ووضع تدابير تسمح بالإجابة على هذا التطور. انظر: MISSION

LEPAGE, projet de rapport d'étape, p.32 et 40 [En ligne]:

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000490.pdf> (Consulté le 12-12-2015)

³ أمام هذه الصعوبة يرى الأستاذ PATRICK LAGADEC انه على الخبرة أن تفتح النقاش وليس غلقه، لأنه لا توجد طريقة وحيدة للجوء إلى الخبرة، بل العديد من الكفاءات التي يجب استغلالها. انظر

MARC BARBIER, LOINEL CAUCHARD, PIERRE-BENOIT JOLY *et all, op.cit.*

ومن جانب آخر، أدى تأثير نشاطات الإنسان في تحقق الأخطار التي نسميها بالطبيعية¹ وتفاقم أثارها بسبب التقائها مع الحوادث الصناعية إلى دمج الأفراد في الوقاية، وفي مسار تقييم الأخطار مقدما (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور السلطات العمومية في التعرف على الأخطار الكبرى

تعد الدولة السلطة الرئيسة المسؤولة عن التعرف على الأخطار وتحديدتها وهذا لسببين على الأقل: أولهما أن لديها مبدئيا الوسائل التقنية والمالية الأهم، وثانيا يتطلب تسيير الأخطار مقارنة شاملة على كامل إقليم البلد. لكن الجماعات الإقليمية المكلفة بالضبط الإداري البلدي وتنفيذ القرارات الصادرة عن الدولة للحفاظ على النظام العام²، هي معنية كذلك باتخاذ التدابير الضرورية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية³، ويمكنها أن تلجأ إلى إجراءات تقييم الأخطار المعرض لها إقليمها، في إطار لامركزية التعمير. هذا الأخير الذي تعاضد دوره في مراعاة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وضمان دمجها مجاليا.

ولقد عرف تأطير معرفة الأخطار في القانون الجزائري غموضا ونقص الدقة (أولا)، 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 (ثانيا).

أولا: تطور الإطار القانوني في معرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

يتميز الإطار التنظيمي المتعلق بمعرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، ببروز هيئة إدارية للوقاية، لكنها لا تشكل بعد إطارا فعليا لمعرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية(1)، لتبقى السلطات

¹ P. MARTIN, *ces risques que l'on dits naturels*, Eyrolles, Paris, 2006.

² جاء في المادة 88 من قانون البلدية رقم 10-11: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي: - تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، - السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، - السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف..."، ج ر عدد 37 المؤرخة في 03-07-2011.

³ 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..." .

التقليدية ممثلة في الجماعات المحلية تمارس مهامها في هذا المجال، وتستعين أحيانا بالشراكة الدولية لمساعدة الجزائر في التعرف على الأخطار المحدقة بها(2).

1. هيكلية معرفة الأخطار: من قانون ما بعد الكارثة إلى قانون التنبؤ

يعرف قانون الأخطار الطبيعية والتكنولوجية تحولا هاما، حيث يحاول المرور من تصور ما بعد الكارثة إلى مؤسسة وقائية. فبعد انتقادات عديدة وجهت للسلطات العمومية بسبب وقوع كوارث بخسائر كبيرة، بادرت الحكومة بمشروع قانون يخص الوقاية من الأخطار الكبرى، أثمر بقانون 04-20 الصادر سنة 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الذي حدد مهام الدولة في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى، خاصة فيما يتعلق بمهمة معرفة الأخطار، وذلك على الرغم من نقص الدقة في كيفية تنفيذها.

لقد أولى المشرع أهمية كبيرة لمسألة التعرف على الأخطار الكبرى، حيث نص على ضرورة إنشاء المنظومة الوطنية للمواكبة، التي تنظم بموجبها وبحسب المقاييس الملائمة مراقبة دائمة لتطور المخاطر، وتأمين المعلومات المسجلة وتحليلها، وتقييمها من أجل الوصول إلى معرفة جيدة بالخطر، وتحسين عملية تقدير وقوعه وتشغيل منظومة الإنذار¹.

حيث أخذ القانون 04-20 ولأول مرة، بمفهوم الأخطار الكبرى كمرجع وإطار لمعرفة وتقييم الأخطار من خلال الصلاحيات الممنوحة للمندوبية المكلفة على المستوى الوطني بتحديد مناطق الكوارث واتخاذ تدابير الوقاية²، كما أسندت لها مهمة وضع أنظمة إعلام واتصال³.

تعود مهمة معرفة الأخطار في جزء منها إلى المندوبية كجهاز يساهم في ترقية المعرفة العلمية والتقنية، وينسق عملية تسيير الأخطار⁴. وفي هذا الإطار تحدد هذه الهيئة آليات التسيير

¹ المادة 17 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

² جاء في المادة 68 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة: " (...) تؤسس تحت سلطة رئيس الحكومة ، مندوبية وطنية للأخطار الكبرى وتكلف بتقييم الأعمال التابعة للمنظومة الوطنية للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث وتنسيقها...الخ"

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

⁴ المرجع نفسه.

والمبادئ التي ينبغي على الوالي تطبيقها، باعتباره المكلف محليا بتنفيذ التدابير والمعايير المحددة في مجال الوقاية من الأخطار، وتطبيقها المحتمل على إقليم ولايته¹.

انه وعلى الرغم من ايجابياته العديدة، طرح القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى بعض المشاكل الجدية، حيث لا يسمح النص بتحديد مضمون التقييمات التي تقوم بها الإدارات المختصة. فعوض التركيز على موضوع التقييم، ذهب القانون إلى تقديم تعداد لمهام هيآت بمضمون فضفاض يمنح فيه للإدارة سلطة تقديرية واسعة، علاوة على صعوبات التنفيذ بسبب تأخر صدور النصوص التنفيذية بسنوات طويلة.

ما يمكن ملاحظته كذلك، انه على الرغم من طموح القانون الجديد في وضع تسيير مدمج للأخطار الطبيعية والتكنولوجية، فإنه لم تتضح بعد كفايات تطبيق النظام الجديد ومن ثم تبقى معرفة الأخطار، مرتبطة بمشاريع الاستثمار في البحث وتحويل التكنولوجيا وقانون التعمير. هذا الأخير، الذي اسند عملية التقييم للجماعات الإقليمية باعتبارها إدارة جوارية.

لكن قبل تدخل القانون الجديد رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى، كانت مهمة معرفة الأخطار الكبرى في الجزائر مسندة إلى عدة مؤسسات يمكن أن نذكر الرئيسية منها الديوان الوطني للأرصاد الجوية (1.1) ومركز البحث، وعلم الفلك والفيزياء الفلكية، والفيزياء الأرضية (2.1) والمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل (3.1).

1.1. الديوان الوطني للأرصاد الجوية

انشأ الديوان الوطني للأرصاد الجوية سنة 1975 واعتبر آنذاك كهيئة للأمن². وهي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تحت وصاية الوزير المكلف بالنقل³. 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

¹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي 85-232 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، ج ر عدد 36 الصادرة في 28-08-1985.

² المادة 4 من الأمر رقم 75-25 الذي يتضمن إنشاء المكتب الوطني للأرصاد الجوية، عدد 36، الصادرة في 06-05-1975.

³ المادتان 2 و 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-258 الذي يتضمن تحويل الديوان الوطني للأرصاد الجوية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، عدد 63 الصادرة في 26-08-1998، المعدل والمتمم.

في مجال الأرصاد الجوية، ومراقبة التغيرات المناخية¹ وتأثيرها على النشاطات الاقتصادية والاجتماعية.

من 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>

2.1. 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 المختصة² 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 الزلزالي³.

3-1. المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل

أنشأ المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة زلازل في سنة 1985 وكلف بالقيام بالدراسات، والأبحاث المتعلقة بتخفيض خطر الزلازل في ميدان البناء، من خلال تطوير معايير البناء المضاد للزلازل مع استعمال التقنيات الملائمة لدراسة معمقة لتاريخ الزلازل الكبرى، وإقامة

¹ المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 98-258 السابق.

² المادة 4 من المرسوم التنفيذي 06-56 الذي يتضمن تعديل القانون الأساسي لمركز البحث وعلم الفلك والفيزياء الفلكية والفيزياء الأرضية، ج ر عدد 6 المؤرخة في 05-02-2006.

³ المادة 12 من القرار الوزاري المشترك المتضمن التنظيم الداخلي لمركز البحث وعلم الفلك والفيزياء الفلكية والفيزياء الأرضية، ج ر عدد 70 الصادرة في 23-12-2012.

شبكات المحطات الخاصة، بتسجيل الهزات، والزلازل، واستغلالها ومراقبتها إضافة إلى تحليل النتائج¹. كما يقوم المركز بالدراسات الخاصة بحساسية النسيج العمراني الموجود في مناطق الزلازل ووضع نموذج تقديري للخسائر وإنشاء بنك للمعلومات المحصل عليها²، علاوة على وضع المعطيات الضرورية تحت تصرف السلطات المختصة في مجال التهيئة والتعمير.

2. تدخل التشريع والشراكة الدولية في عملية تقييم الأخطار الكبرى

عرفت الجزائر في العشرين سنة الأخيرة، العديد من الكوارث، كانت نتيجة زلازل أو فيضانات³، شكلت منعرجا حاسما في ظهور وعي لدى السلطات العمومية في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، نجم عنه شراكة دولية بغية تحقيق مشاريع (1-2) والانضمام إلى اتفاق إقليمي في البحث المتعلق بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى (2-2) وإدماج عملية تقييم الأخطار في مسار إعداد وثائق التخطيط (2-3).

2-1. تأسيس معرفة الأخطار على مشاريع متفرقة ومجزئة

بعد وقوع فيضانات باب الوادي سنة 2001، وجدت الجزائر نفسها غير مسلحة تماما لمواجهة هذا النوع من الأخطار، 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 آنذاك 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 والأرصاد الجوية وتسيير الموارد المائية مع الحصول على التجهيزات الضرورية لعمليات البحث والإنقاذ والإجلاء الصحي.

¹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي 71-85 المتضمن إنشاء المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل ن، ج ر عد 16 الصادرة في 14-04-1985.

² المادة 3 من المرسوم 86-212 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي 71-85 المتضمن إنشاء المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل ج ر عدد 84 الصادرة في 31-12-2003.

³ خاصة ما وقع في باب الوادي وبومرداس، غرداية، عين تموشنت، سكيكدة...الخ.

كما لجئت بعض الإدارات المحلية كمديرية التعمير والبناء في ولاية سكيكدة في جوان 2011 إلى طرح مناقصة دولية من أجل إبرام عقد للقيام بدراسة شاملة عن حالة الأراضي بالمدينة بخصوص خطر انزلاق التربة، وتمكنت شركة تراسول "TRASSOL" الفرنسية من التعاقد مع الولاية المعنية. ونفس الأمر قامت به ولاية قسنطينة حول نفس الأخطار.

لكن يبقى أن نتساءل عن فائدة هذه الأشغال التي تم انجازها في إطار هذه المشاريع ؟ فهذه البرامج لا تطبق على كل الإقليم، ولا تندمج بصفة كلية في سياسة الوقاية من الأخطار الكبرى. حيث يظهر أن سياسة الوقاية ومعرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، تُنظم بترتيبات مجزأة، مما يجعلنا نتساءل عن مدى فعاليتها.

2-2. انضمام الجزائر إلى اتفاق أوروبا والبحر الأبيض المتوسط حول الأخطار الكبرى EUR-OPA

يمثل الاتفاق الأوروبي المتوسطي أرضية للتعاون في مجال الأخطار الكبرى بين الدول الأوروبية ودول جنوب البحر الأبيض المتوسط، أما مجال تخصصه فهو مرتبط بتسيير أخطار الكوارث، وبالأخص التعرف على الأخطار، وتسيير الأزمات وتحليل ما بعد الكارثة. لقد تمثلت الأهداف الأساسية للاتفاق في إعطاء ديناميكية للتعاون بين الدول الأعضاء لضمان وقاية وحماية فعالة في مواجهة الأخطار والتحضير الجيد للكوارث الطبيعية و التكنولوجية الكبرى¹.

لكن الإطار الاتفاقي ليس أداة عملياتية لمواجهة الكوارث أو لتنظيم الإغاثة، لكنه مجموعة للتفكير والبحث. نُظم اتفاق EUR-OPA على شبكة مشكلة من هيكليين: شبكة سياسية وشبكة علمية. تجتمع الأولى كل عامين على مستوى الوزراء المسؤولين عن الكوارث (في أغلب الأحيان وزراء البيئة و/ أو وزراء الداخلية المكلفون بالحماية المدنية). وفي غضون ذلك تعقد اجتماعات تقنية مع المراسلين الدائمين الذين يمثلون الوزارات المعنية. تضم الشبكة العلمية 26 مركزاً متخصصاً، وتجتمع كل سنة.

¹ www.coe.int/europarisks (consulté le 12-01-2016)

يُتيح تبادل المعلومات والخبرات للاتفاق أن يكون إطارا للدراسة وتقديم الاقتراحات، ليس فقط للدول ولكن أيضا لأجهزة الأمم المتحدة المكلفة بالكوارث¹. أنشأ هذا الإطار سنة 1987 من طرف لجنة وزراء مجلس أوروبا وفتح الانخراط للدول غير الأعضاء في مجلس أوروبا كما أنظمت الجزائر إلى الاتفاق في 12 فيفري من سنة 1991.

2-3. معرفة الأخطار عند إعداد أدوات التخطيط

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

يُعرف 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 هاته ليست مطلقة، بل مقيدة ببعض الاختصاصات الممنوحة للسلطات المركزية وغير الممركزة للدولة ومنها المشاريع ذات المصلحة الوطنية.

ومن جانب آخر تم رصد القواعد الأكثر دقة وتفصيلا حول معرفة الأخطار في القانون الجزائري عند إعداد أدوات التخطيط الحضري، حيث تُعرف الأخطار وتحدد لتسمح للبلديات بتقسيم إقليمها إلى مناطق قابلة للتعمير، وأخرى ممنوع البناء فيها وأخيرا مناطق تخضع لشروط خاصة أثناء فتحها للتعمير.

لكن عمليا، وعلى الرغم من الآثار الايجابية لعملية التزاوج بين الدراسات والتقارير مع وثائق التعمير، تبقى إمكانية إعداد وتنفيذ هذه الوثائق من طرف الجماعات الإقليمية مسألة معقدة حيث أن

¹ MICHEL PRIEUR, « Le conseil de l'Europe, les catastrophes et les droits de l'homme », [En ligne]: <https://journals.openedition.org/vertigo/10270?lang=pt> (consulté le 12-01-2016)

البلديات لا تحوز على المصادر المالية والتقنية الضرورية للتعرف على الأخطار لتعتمد في نهاية الأمر على مصالح الدولة لانجاز الدراسات اللازمة حول الأخطار المحتملة.

ثانيا : معرفة ممرضة للأخطار في قانون الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

يقع على عاتق الدولة أساسا الالتزام بتحديد الأخطار وموقعها وخصائصها¹ والإعلان عنها ومن ثم يشكل عدم التحديد خطأ تسأل عنه الدولة². كما أن البلديات ليست معفية من هذه المسؤولية، وتجد هذه الأخيرة مصدرها في عدم تنفيذ الجماعات الإقليمية لصلاحياتها في الوقاية من الأخطار الكبرى³ وبالأخص في مجال الضبط الإداري البلدي .

كما تحوز البلديات اختصاصات واسعة في مجال التعمير، ومنها بناء منشآت الحماية ضد الأخطار، التي تتطلب وضع دراسات جدية مسبقة حول الأخطار وإعداد بطاقة تحدد المناطق المعرضة لها. وفي هذا الإطار عرفت الجزائر انطلاق عملية واسعة لتكثيف تدابير معرفة الأخطار خاصة بعد تأسيس نظام التأمين على الكوارث الطبيعية وإنشاء المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى.

لقد حاول المشرع الجزائري تأسيس نظام يحضر لمواجهة الأخطار، بإشراك جميع الفاعلين الاجتماعيين، لكنه يركز على دور الدولة في المقام الأول، خاصة في إعداد مخطط الوقاية من الخطر الكبير الذي يعد أداة مهمة في مجال التعرف الشامل على الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى (1). لتكتمل هذه المعرفة بإجراءات أخرى مساعدة (2) وتعاون بين السلطات العمومية (3).

¹ نصت المادة 9 من القانون 20-04 على ما يأتي: "تشكل الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، منظومة شاملة تبادر بها وتشرف عليها الدولة، وتقوم بتنفيذها المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية في إطار صلاحياتها..." كما جاء في المادة 7 من نفس القانون "تهدف منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث إلى ما يأتي: - تحسين معرفة الأخطار وتعزيز مراقبتها وترقيتها، وكذا تطوير الإعلام الوقائي عن هذه الأخطار..."

² J.P.GUIN, « la prévention du risque naturel par la réglementation de l'urbanisme, la crise et le droit de la sécurité civile », acte du colloque d'Avignon des 14 et 15 mai 1993, la revue juridique des pays de l'auchaise, 1994, p.215.

³ انظر المادة 9 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

1. إعداد سياسة شاملة لمعرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تحدد سياسة الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية بواسطة مخططات الوقاية منها والمتمثلة في وثائق توجيهية تحدد الأهداف العامة انطلاقا من حصيلة، مع تحديد برنامج وخطة عمل تتمثل أساسا في القواعد والإجراءات الرامية إلى التقليل من حدة القابلية للإصابة إزاء الخطر المعني والوقاية من الآثار المترتبة عنه. يتمثل المخطط في وثائق تعدها السلطة المختصة تحدد فيها عمل السلطات العمومية وكل المعنيين في مجال معرفة الأخطار كالمراقبة وترقب وقوع الظواهر والإعلام، والتربية حول الأخطار، واسترجاع التجارب الماضية¹.

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

يسمح المخطط ليس فقط بتعريف المناطق المعرضة لظاهرة طبيعية أو تكنولوجية، بل كذلك بتقييم الأخطار حسب الرهانات⁴ المرتبطة بشغل الإقليم، الأمر الذي يشكل طابعا تجديديا وبالتالي يتم إعداد مخطط الوقاية لتحديد المناطق المعرضة لأخطار مع مراعاة طبيعة وشدة الخطر وكذلك مناطق الحيطه غير المعرضة مباشرة للأخطار، ووجود بنايات أو تهيئة أو أراضي فلاحية، الذي قد يؤدي إلى تفاقم أو خلق مخاطر جديدة⁵.

¹ المادة 17 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

² جاء المادة 16 من القانون 04-20: " يحدث مخطط عام للوقاية من الخطر الكبير، فيما يخص كل خطر كبير، منصوص عليه بموجب المادة 10 من هذا القانون (...)"

³ المادة 17 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية في إطار التنمية المستدامة.

⁴ المقصود هنا بالرهانات : الأشخاص وممتلكاتهم وبيئتهم.

⁵ المادة 18 من القانون 04-20: "(...) يجب أن يشمل المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى، أيضا، على ما يأتي : (...) توضيح تدرج التدابير في مجال المستقرات البشرية وشغل الأراضي، بحسب أهمية الخطر عند وقوعه ودرجة قابلية الناحية أو الولاية أو الناحية أو المنطقة المعنية للإصابة".

ما هو مهم أيضا في المخطط العام للوقاية من الخطر الكبير هو ضرورة وضعه في فضاء جغرافي يتماشى مع وجود الأخطار، حيث يمكن أن يشمل المخطط عدة بلديات وحتى عدة ولايات، ففي مجال الفيضانات مثلا تتم معالجة الأخطار على مستوى الحوض المتدفق¹.

يَعرض المخطط العام للوقاية حالة الأخطار الطبيعية من خلال إعداد تقرير وطرح الوثائق الخرائطية. هذه الأخيرة هي نتيجة دراسات تقنية، تسمح بتحليل الظواهر الطبيعية وأثارها، بداية من تحديد القطاع الجغرافي المعني، مع تبيان طبيعة الظواهر المأخوذة في الحسبان وأثارها الممكنة وفق ما وصلت إليه المعارف. كما يمكن أن تؤسس الدراسات المتعلقة بتكثيف المخاطر على طرق مختلفة، كتحليل معطيات تاريخية تستند على ظواهر سابقة، مما يسمح بالاطلاع على وصف للأحداث وتقييم الخسائر واستخلاص الدروس بدقة، وتوثيقها واخذ قياسات الشدة وامتداد الظواهر².

إن الدراسات المعدة مسبقا والمبرمجة في وثائق خرائطية متوفرة، يمكن أن تستخدم كمرجع في تكثيف المخاطر، وتحديد المناطق، أما في حالة غياب أو عدم دقة أو عدم صلاحية المعطيات الموجودة، يمكن إجراء دراسات معمقة بغية تكثيف المخاطر وتحديد محيط الحماية من الأخطار الكبرى.

2. ضرورة المحافظة على إجراءات معرفة خاصة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تظهر معرفة الأخطار من خلال إعداد وثائق خرائطية خاصة تعدها السلطات العمومية التي تتكفل أيضا بالمراقبة، والتنبيه بالظواهر الطبيعية كالفيضانات وتساقط الأمطار. ولقد تم تعزيز التدابير القانونية المتعلقة بالتنبيه بالأخطار وتحديد المناطق الخاضعة للأخطار في القانون الجزائري من خلال وضع نظام إلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية³، حيث يتطلب الحفاظ على هذا النظام

¹ H.J.SCARWELL R-LAGUANIER, *risques d'inondation et aménagement durable des territoires*, presses universitaires de septentrion, 2004, p.91.

الحوض المتدفق أو مسقط المياه هو المساحة من الأرض التي تتقارب وتتجمع فيها المياه السطحية الناتجة عن هطول الأمطار أو ذوبان الثلوج عند نقطة واحدة منخفضة الارتفاع، تكون عادة عند مخرج حوض التصريف، حيث تندمج المياه المتجمعة مع كتلة مائية أخرى، مثل نهر، أو بحيرة، أو خزان مائي، أو خور، أو بحر أو محيط.

² MEEDDM, *jurisques, prévention des risques naturels*, jurisprudence commenté, 7^{em} éditions, 2010, p.39.

³ الأمر رقم 03-12 المتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا الموافق عليه بالقانون 03-16، ج ر عدد 64 المؤرخة في 26-10-2003. انظر كذلك المرسوم التنفيذي رقم 04-268 يتضمن تشخيص الحوادث الطبيعية المغطاة بإلزامية التأمين على أثار الكوارث الطبيعية ويحدد كفاءات إعلان حالة الكارثة الطبيعية، ج ر عدد 55 المؤرخة في 01-09-2004.

وتوفير عوامل نجاحه تقييما شاملا لكل الأخطار وعلى كافة الإقليم، لان قيمة الأقساط التي تدفع لشركات التأمين، تحدد على أساس درجة تعرض الممتلكات العقارية لأخطار طبيعية¹.

3. إقامة تعاون بين السلطات العمومية

إن مركزية الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، تبرر بامتلاك الدولة للمعلومة الضرورية من اجل إعداد مخططات الوقاية، لكن مع وجوب ضمان حصول البلديات² المختصة في مجال التعمير والفاعل الرئيس في تطبيق تدابير الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية³ محليا على المعلومة حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وتدابير الوقاية، لأنها كجماعة إقليمية مكلفة بإعداد الخرائط والتنظيم المتعلق بشغل واستعمال الأراضي مع اتخاذ تدابير الضبط الإداري، والقيام بالأشغال بناء منشآت الحماية ضد الأخطار، وكذا إدراج الوقاية من الأخطار في مشاريع التهيئة والتعمير، لذا من واجبها، بل من حقها معرفة الأخطار المعرض لها إقليمها.

يساهم اقتسام المعلومة بين الدولة والجماعات الإقليمية في تحقيق عدة أهداف، إذ يضع تحت تصرف البلديات المعلومات الضرورية التي لا يمكن الحصول عليها بطريقة أخرى وبالتالي يُمكن المنتخبين المحليين من تفعيل سياساتهم الوقائية ضد الأخطار. كما يسمح ذلك التعاون بالاقتصاد في الموارد المالية والتقنية لتفادي تكرار الأبحاث من طرف مختلف الفاعلين. ويتم التعاون والتنسيق الداخلي بين الإدارات بفضل إجراءات الاستشارة والتشاور بين الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، لكن لا يوجد في القانون الجزائري ما يلزم السلطات غير الممركزة للدولة كالمديريات والولاية بإعطاء الدراسات التي بحوزتها إلى البلديات، على خلاف بعض الأنظمة القانونية المقارنة.

في فرنسا مثلا، نص القانون على حق حصول البلديات على المعلومات والمعطيات حول الأخطار التي بحوزة الدولة ومؤسساتها العمومية⁴، كما أن هذه الأخيرة ملزمة بمنح المعلومات التي

¹ المرسوم التنفيذي 269-04 الذي يضبط كفايات تحديد التعريفات والإعفاءات وحدود تغطية آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 55 الصادرة في 09-09-2004.

² جاء في المادة 11 من القانون 20-04: " تشكل الوقاية من الأخطار الكبرى منظومة شاملة تبادر بها وتشرف عليها الدولة، و تقوم بتنفيذها المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية في إطار صلاحياتها (...)."

³ J.P.GILLES, J.P. ROUX, A.DUPIE, « la planification environnementale comme nouveau mode d'aménagement de l'espace », *Petites affiches*, 22 avril 2008, n° 81, P.27.

⁴ L'article L563-5 du code français de l'environnement. Relatif à la communication des données.

بحوزتها دون مقابل. ولقد عرف هذا التنسيق تعزيزا في مجال أخطار الفيضانات، بإلزام نقل المعطيات حول السيول والأحوال الجوية إلى البلديات¹.

إن عملية وضع المعارف في متناول البلديات هو إجراء لا يقتصر على الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، لكنه يحتل مكانة هامة في هذا المجال، بسبب ارتباطه بأمن المواطنين وممتلكاتهم كما يهدف هذا الإجراء إلى ضمان تطبيق المبادئ التي يجب أن تحترمها وثائق التعمير، ويتدخل قبل أن تعد الجماعات الإقليمية وثائق التعمير وتراجعها. وتهدف هذه العملية إلى إظهار العناصر المحلية وكذا الترتيبات الخاصة بالوقاية المطبقة على الإقليم المعني من جهة، وضمان تطبيق التنظيمات الوطنية مع تبيان ارتفاعات المنفعة العمومية، وكذا مشاريع النفع العام والعمليات ذات المصلحة الوطنية من جهة أخرى.

إن الوثائق الخاصة بالمعلومات كالوثائق الخرائطية التي تحدد محيط الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، وكذا كل أنواع التقييمات التي تتحصل عليها البلديات لا يمكن المعارضة بها أمام الغير²، ومع ذلك تبقى ضرورية لأنها توفر إمكانية إدراج الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في وثائق التعمير وتحديد مناطق البناء.

يضمن إدراج العناصر المكملّة أو الجديدة، الطابع المستمر لإجراء وضع المعلومات في المتناول ويسمح للدولة بمراقبة احترام الترتيبات الجديدة إلى غاية المصادقة على وثائق التعمير. وفي الأخير يشكل الإخلال بواجب توفير المعلومة أو عدم كفايتها أو خطئها بالنسبة للقاضي الفرنسي قصورا من شأنه أن يرتب مسؤولية الدولة³.

الفرع الثاني: زيادة الالتزام بالتعرف على الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الناجم عن المقتضيات البيئية

شكل تقييم الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في علاقتها مع حماية البيئة منعرجا في التفكير القانوني. فلا يمكن حصر الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في حماية الأشخاص

¹ V.SANSEVERINO-GOLFRIN, *le cadre juridique de la gestion des risques naturels*, Lavoisier, 2008, p.25.

² Ibid.,

³ J.P.DEMOUVEAUX, J.P. LEBRETON, « planification urbaine et règles générales de l'urbanisme », *DAUH*, 2001, n° 204, p.359.

والممتلكات فقط، بل يجب أن تتم المعالجة مع الأخذ في الحسبان المستلزمات البيئية. فتدابير مواجهة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية والإجراءات المتعلقة بحماية البيئة، يمكن أن تربط بينهما علاقة تكاملية أو تنافرية، ولهذا السبب يعد إدماج تسيير الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في السياسة البيئية، أمر لا يمكن الاستغناء عنه، لأنه يسمح بضمان تطبيق مبدأ التنمية المستدامة.

تحقق لنا معالجة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وربطها بحماية البيئة، معرفة أحسن بالأخطار، لان مبدأ الوقاية يتطلب القيام بتقييمات، تراعى فيها المقترضات البيئية (أولا). بالإضافة إلى ذلك، يسمح إجراء التقييم البيئي بتحديد الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، التي يمكن أن يتعرض لها إقليم سيكون حاضنا لمخططات أو مشاريع مستقبلية (ثانيا).

أولا: مبدأ الوقاية، أداة للمعرفة المدمجة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تعد فكرة الوقاية إحدى أسس القانون العام بالنظر لنشاط الضبط الإداري الذي يهدف إلى الوقاية من كل اعتداء على النظام العام، وهو أيضا هدف معظم تدابير مكافحة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية. ومن ناحية أخرى، فإن الغاية الأولى لقانون الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى هو الحفاظ على حياة وممتلكات وبيئة السكان.

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

لقد ادمج مبدأ الوقاية أولا في قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وبالأخص في المادتين الثانية والثالثة منه¹، ثم في قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار

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

التنمية المستدامة، وهي مواد تشكل ركيزة الإجراءات المطبقة في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

جاء في نص المادة الثالثة من قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، على أن " يندرج ضمن الوقاية من الأخطار الكبرى، تحديد الإجراءات والقواعد الرامية إلى الحد من قابلية الإنسان والممتلكات للإصابة بالمخاطر 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 10-03 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 سواء¹ عند الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية ومن ثم حماية البيئة والمحافظة عليها.

إن بؤادر مراعاة البيئة عند إعداد السياسات العامة والتكريس التشريعي لمبدأ الوقاية يفترض فيهما أن يغيرا من فهم وتسيير الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في الجزائر. ويظهر هذا التحول بعدما أدخلت الرهانات البيئية في تقييم القابلية للإصابة، بعدما كانت المعالجة محصورة سابقا في أمن الأشخاص والممتلكات، أي في إطار مقتضيات الحفاظ على الأمن العمومي.

ومن جانب آخر، يمكن أن تظهر مفارقة في العلاقة بين الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وحماية البيئة، وإن كانت مبدئيا، هي علاقة تقارب. فالوقاية من الحث مثلا تساهم في الحفاظ على البيئة، والوقاية من الفيضانات، تسمح بالحفاظ على الموارد المائية. وأخيرا الوقاية من حرائق الغابات التي تندرج ضمن سياسة بيئية أكثر منها تقييم تقليدي للوقاية من الأخطار الطبيعية، غير أن تلك العلاقة يمكن أن يطبعها النفور، خاصة في مجال الوقاية من أخطار الفيضانات، حيث

¹ Y.JEJOUSO, « de certaines obligations environnementales: prévention, précaution et responsabilité », AJDA, 2005, p.1165.

أن بعض العمليات ومنشآت رقابة الفيضان مثل بناء سدود، يمكن أن تشكل اعتداء على البيئة¹ وبالتالي ترفع من درجة الخطر في مناطق أخرى.

كما أن آثار الخطر الطبيعي على البيئة يمكن فهمها كجزء من التوازن الايكولوجي، لكن الإنسان يلعب دورا مركزيا في تفاقم الآثار الايكولوجية للأخطار الطبيعية. ولذا يكون مبدأ الوقاية قد أثرى عملية تقييم الأخطار الطبيعية بإدراجها للمقتضيات البيئية، وهو ما يتطلب مراعاة المناطق الخاضعة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية، واتخاذ قرارات بشأنها منذ مرحلة تقييم الأخطار في مجال تهيئة الإقليم وإخضاعها حسب الحالة إلى قواعد ومعايير وارتفاقات متنوعة.

ثانيا: التقييم البيئي أداة لمعرفة جماعية للأخطار الطبيعية والتكنولوجية

يشكل التقييم البيئي أداة مهمة لتسيير البيئة² وتطبيق مبدأ الوقاية³، حيث يسمح بتحليل الآثار البارزة لمخططات البرامج والمشاريع على البيئة مع تحديد التدابير التي تسمح بالوقوف في وجه الآثار الضارة، كما يتعلق الأمر بإجراء لا يستهدف مباشرة الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، لكنه يسمح في مرحلة تحديد آثار المشاريع من معرفة المخاطر الخاضع لها انجاز مخططات البرامج أو النشاطات، ولذا يعد التقييم البيئي أداة أساسية في معرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

يقسم التقييم البيئي عادة إلى نوعين: الأول يتمثل في تقييم المخططات والبرامج التي تقوم بها السلطات العمومية (1) والثاني متعلق بدراسات التأثير ودراسات الأخطار، اللتان يقع واجب انجازهما على عاتق مستغلي المنشآت المصنفة، سواء كانوا أشخاص عموميين أو خواص وقبل البدء في تحقيق المشروع (2).

¹ I.UNTERMAIER, « Les Crues lutte contre les inondations et protection de l'environnement », droit et ville, 1986, n° 21, p.12.

² جاء في المادة 05 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة: "تتشكل أدوات تسيير البيئة من: (...) - نظام لتقييم الآثار البيئية لمشاريع التنمية (...)".

³ M.PRIEUR, droit de l'environnement, Paris, Dalloz, 2004, p.71.

1. التقييم البيئي للمخططات والبرامج

تكمن أهمية التقييم البيئي للمخططات والبرامج كأداة تسيير في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، 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 الأخطار الصناعية¹، 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 وبالتالي يساهم في تطبيق السياسة البيئية المتبناة من طرف الدولة التي تنتمي إليها المؤسسة².

وفي هذا السياق، تُعد الوزارة المكلفة بالبيئة مخططا وطنيا للنشاط البيئي والتنمية المستدامة، تستهدف منه تحديد مجمل الأنشطة التي تعترف الدولة القيام بها في مجال البيئة، كما تضمن الدولة مراقبة مختلف مكونات البيئة من خلال ضبط القيم القصوى، ومستوى الإنذار وأهداف النوعية³. إذ يتعلق الأمر بتقييم يتدخل في بداية مسار التخطيط قبل المصادقة على المخططات والبرامج الخاضعة لهذا الإجراء، ويهدف إلى إدماج القيم البيئية في المخططات والبرامج الخاضعة للتقييم، أما إجراءات التطبيق فيحددها التنظيم الصادر عن الوزارة المكلفة بالبيئة.

2. التزام مستعملي الأرض بالتقييم البيئي

يمكن لنمط استعمال الأرض أن يسبب حدوث ظاهرة طبيعية كالفيضانات مثلا الناجمة عن تغيير مسار الأودية وقطع الأشجار، أو أن يزيد من تفاقم الآثار إلى حد إفراز أخطاراً صناعية.

¹ J-M PONTIER, « le droit de la prévention des risques, droit en devenir des sociétés d'aujourd'hui et demain », in les plans de prévention des risques, Ed. Université. Paul Cezanne, centre de recherches universitaires, 2007, p.11.

² RYM BOUAZZA, la planification des risques environnementaux par les entreprises: entre obligations et volontariat, approche juridiques en droit franco- Tunisien, master 2, 2009, p.8.

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

ويعد تدخل دراسة تأثير المشاريع والمنشآت على البيئة من خلال تحليل مفصل ومعمق في موقع محدد مساهمة في معرفة الأخطار ومكملا للالتزام بمعرفتها المسند بشكل أساسي للإدارة.

و في هذا الإطار، يعد صاحب المشروع المسؤول عن الدراسات، سواء كان شخصا عاما أو طبيعيا. وتتمثل هذه التقييمات البيئية في دراسات التأثير (1-2) ودراسات الخطر عندما يتعلق الأمر بالمنشآت المصنفة (2-2).

1.2. تقييم الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في دراسات التأثير

تتدخل دراسة التأثير كإجراء ضروري لتحضير ملف طلب الترخيص لبناء واستغلال مشروع منشأة مصنفة، أو أشغال أو تهيئة عمومية أو خاصة، والتي يمكن أن تحدث بطبيعتها أو حجمها، وموقعها، أثارا سلبية على البيئة أو على صحة الإنسان. وتهدف الدراسة إلى تقديم معلومات حول المشروع إلى السلطة الإدارية، حتى يكون لها تقييم حقيقي وصحيح حول آثار المشروع أو الأشغال على البيئة وكذا التدابير التي أعدها المستغل من أجل القضاء عليها أو الحد منها أو تعديلها.

في الأخير تشكل دراسة التأثير الأداة الأساسية لمبدأ إدماج البيئة في السياسات العمومية الأخرى¹ وتطبيق أساسي وأولي لمبدأ الوقاية الذي يعتبر حجر الزاوية في مجال حماية البيئة. وفي الأخير، يتم إعداد هذه الدراسة في القانون الجزائري من طرف مكاتب دراسات خاصة أو عامة أو مخابر بحث معتمدة من طرف الوزارة المكلفة بالبيئة بطلب من صاحب المشروع.

2-2. أخذ الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى في الحسبان عند إعداد دراسة الخطر²

إن التعرف على الأخطار كضمان لحماية فعالة للسكان يمر كذلك وبصفة خاصة عن طريق دراسة الأخطار، التي تعتبر إلزامية لكل المؤسسات المصنفة الخاضعة للترخيص³، وهي دراسة 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

¹ M.PRIEUR, *droit de l'environnement*, op.cit., p.80

² نظرا لأهمية هذه الدراسة في الوقاية من الأخطار التكنولوجية فقد تمت دراستها بشيء من التفصيل ابتداء من الصفحة 256 وما يليها من هذه الأطروحة.

³ المادة 5 من المرسوم التنفيذي 198-06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37، المؤرخة 04-06-2006.

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 الأخطار ووضع وسائل التحكم فيها وتقليصها، كما تعد دراسة الأخطار الأداة الملائمة لتحقيق هذه الأهداف. أخيرًا، وانطلاقًا من المعارف الناتجة في آن واحد من الدراسات العلمية وتحليل الظواهر الماضية، يمكن تنظيم نشر المعلومات التي تسمح باستيعاب هذه المعرفة من طرف كل الفاعلين المعنيين، وتمنح حماية فعالة من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى من خلال إعلام السكان وإشراكهم في أهم القرارات التي تخص أمنهم وممتلكاتهم وبيئتهم.

المبحث الثاني: إعلام الجمهور ومشاركته في تسيير الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى

في أواخر التسعينات وضعت الأمم المتحدة سلسلة من الاستراتيجيات والإعلانات استهدفت وضع آليات، وتوجيهات للتقليل من آثار الكوارث من خلال مقارنة وقائية تُدمج السكان، لاسيما في البلدان الفقيرة¹. وانطلاقًا من إستراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمانًا 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 هيوغو² 2005-2015 من أجل أمن وجماعات في مواجهة الكوارث

¹ BEATRICE QUENAULT, « De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 6, n°3 | Décembre 2015, mis en ligne le 18 décembre 2015, 2017. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11010> ; DOI : 10.4000/développement durable.11010. (Consulté le 15 décembre 2017).

² إطار عمل هيوغو للفترة 2005-2015 وإعلان هيوغو.

دَكر إطار هيوغو " إن الكوارث في جزء كبير منها يمكن اتقائها، إذا ما تم إعلام السكان جيدا واكتسبوا ثقافة الوقاية، لكن الوصول إليها يتطلب جمع المعلومات ونشر المعارف والمعلومات الملائمة عن بالمخاطر وعوامل الهشاشة والقدرات المتاحة"¹.

مما لا شك فيه أن إعلام الأشخاص حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية 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.

تقتضي إذن الوقاية الفعالة من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى الاعتراف بحق كل شخص في معرفة المخاطر التي تهدد أمنه وإطار حياته أو عمله، وكذا تدابير الحماية التي يمكن أن تقلص من آثارها². إذ أن إعلام الجمهور يوفر إمكانية اتخاذ الموقف والتصرف السليمين في مواجهة الكوارث، فعلى سبيل المثال كيف يمكن ضمان فعالية تدابير الإنقاذ، كإطلاق صفارات الإنذار وإجلاء السكان ونقلهم إلى ملاجئ آمنة، إذا لم يتم إعلام الأشخاص المعنيين بالمخاطر والتعليمات التي يجب إتباعها في هذه الحالة؟

وفي هذا الإطار، اعتبرت اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان سنة 1996، أن إعلام الجمهور هو احد الأدوات الأساسية لحماية ظروف حياة وصحة السكان في الحالات الخطرة³. وذهب قضاة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية "Budaieva" بعيدا "حول ضرورة تمكين الدولة

¹ المادة 18 من إطار عمل هيوغو .

² B.HAGEGE, « vers une harmonisation des techniques de prévention des risques majeurs : la loi sur la prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages », les petites affiches, 19 octobre 2004, 209, p.3.

³ Michel PRIEUR, « information et participation du public en matière d'environnement, influence du droit du droit international et communautaire », ouvrage collectif, sous la direction de Michel PAQUES et Michael FAURE, *la protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne, Acteurs, valeurs et efficacité*, actes du colloque des 19 et 20 octobre 2001, université de liège, Bruxelles, Bruylant, 2003, p.299.

الأشخاص من الحصول على المعلومات"، حيث اعتبروا أن غياب هذه الأخيرة يشكل انتهاكا للحق في الحياة¹.

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

لكن إشراك الجمهور في الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى الذي فرضته ضرورة ضمان تسيير متكامل وفعال، يمر حتما عبر نشر المعارف والمعلومات المتعلقة بتلك الأخطار. أما الوسائل الضرورية لتحقيق هدف إعلام الجمهور ومشاركته في القرارات التي لها تأثير على الوقاية من الأخطار الكبرى، فإنها تساهم مباشرة في تحسين معارفه وتلزم الإدارة بإنتاج وجمع المعطيات ووضعها في متناول الجميع بهدف نشرها، كما تسمح المشاركة بتكملة المعارف العلمية والخبرات لإثراء القرارات الإدارية.

وإذا كان الإعلام والمشاركة مرتبطين فيما بينهما ارتباطا وثيقا فإن هذه الأخيرة لا تكون ممكنة إلا إذا تحققت الأولى، ويتعلق الأمر في هذا الإطار بنوعين متميزين من الإجراءات، ذلك أن تطبيقهما يستلزم أدوات مختلفة³.

برزت ضرورة الإعلام والمشاركة في سياق اتسم بتحول العلاقات بين الجمهور والسلطات العمومية، وثرجم هذا التطور بازدياد متطلبات الشفافية في نشاطات الإدارة من خلال إعلام الجمهور ووضع آليات مشاركته في اتخاذ القرارات العمومية.

¹ CEDH, 22 mars, Boudaiva e.a c/ Russie, cité par Clair VIAL, « le devoir des états de protéger la population contre les catastrophes », revue RISEO, n° 3, 2011, [En ligne]: www.riseo.fr, consulté le 22-05-2015)

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

³ MICHEL PRIEUR, information et participation du public en matière d'environnement, influence du droit du droit international et communautaire, *op.cit.*, p. 296.

غير أن السؤال الأولي الذي يطرح في هذا المجال هو: ما معنى "الجمهور" في حد ذاته باعتباره طرف توجه إليه المعلومة وصاحب الحق في المشاركة. لقد كانت المفاهيم السائدة في القانون الإداري التقليدي تعتبر الأفراد المتعاملين مع الإدارة صاحبة امتيازات السلطة العامة كمرتفقين تقترب بهم دلالة السلبية والعجز: إذ يتوفرون على إمكانية اللجوء إلى القضاء كسبيل وحيد للتعبير عن معارضتهم وعدم موافقتهم على عمل الإدارة، خضوعاً لآليات الرقابة البعدية¹.

لكن تطور المطالبة بديمقراطية تشاركية وبشفافية النشاط الإداري والتقدم في مجال حقوق الإنسان، والتحولت التي يشهدها المرفق العمومي، أدت إلى تقدم على المستوى الرسمي لمفهوم المحكومين، مثل المرتفق والمواطن والجمهور². ففي المجال البيئي على سبيل المثال أصبح الحق في الإعلام والمشاركة من حيث المبدأ معترف به لكل شخص على المستوى الدولي³ والوطني، نتيجة الاعتراف بالحق في بيئة سليمة تعد حمايتها حقاً وواجباً⁴.

وتُضمن مشاركة الجمهور في تسيير الأخطار الكبرى بتقاسم المعلومة معه (المطلب الأول) ومشاركته في مسار اتخاذ القرار (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقاسم المعلومات، وسيلة لإشراك الجمهور

لقد 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 الأفراد⁵ (الفرع الأول). كما يتطلب تفعيله وضع أدوات تسمح للأشخاص المعنيين بالاستفادة منه (الفرع الثاني).

¹ BRUNO TIBERGHEIN, *op.cit.*, p.35.

² R.CHAPUS, *le droit administratif général*, tome 1, Paris, Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001, P.477.

³ La convention d'Aarhus énoncée dans son article 39 que : (...) le public a accès à l'information, il a la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités »

⁴ Y.JEGOUZO, « principe et idéologie de la participation », in *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur. Pour un droit commun de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2007, p.578.

⁵ B.DELAUNAY, « de la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement », *AJDA*, 2003, p.1322.

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

أدرج التعديل الدستوري لسنة 2016 ولأول مرة في تاريخ الدساتير الجزائرية حق المواطن في الإعلام عموما، حيث نصت المادة 51 منه على أن: "الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن، لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني، يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق"¹.

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

أما النص الثاني فهو قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة³ حيث جاء في المادة السابعة منه: "لكل شخص طبيعي أو معنوي يطلب من الهيئات المعنية معلومات متعلقة بحالة البيئة، الحق في الحصول عليها (...)" . وهو نص يساهم بفضل المعلومات . ولو بطريقة غير مباشرة . عن حالة البيئة في إعلام الأشخاص بالأخطار الكبرى المعرضين لها .

كما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة الحادية عشر المذكورة أعلاه " ...تحدد كفاءات إعداد هذه المعلومات وتوزيعها والاطلاع عليها عن طريق التنظيم"، في حين جاء في المادة 12 من قانون الوقاية من الأخطار الكبرى: "تحدد عن طريق التنظيم كفاءات تنظيم وترقية كل حملة نشاط إعلامي عن الأخطار الكبرى والوقاية منها وتسيير الكوارث التي قد تتجر عنها، سواء من أجل

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

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

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

تحسين الإعلام العام للمواطنين أو للتمكين من إعلام خاص في مناطق تتطوي على أخطار خاصة، أو في أماكن العمل أو في الأماكن العمومية، بصفة عامة.¹

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 والمواطن¹ الذي يعد أول اعتراف فعلي في الجزائر بحق الاطلاع على المعلومات².

يعد المرسوم 88-131 إطاراً عاماً يمكن أن يمارس في ظله حق الحصول على المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى، على الرغم من أن النص جاء موجزاً ومقتضياً³ وحاملاً العديد من النقائص بالمقارنة مع ما جاء في قانون الوقاية من الأخطار الكبرى، سواء من جهة الأشخاص المستفيدين من المعلومة (أولاً)، أو الموجهة إليهم (ثانياً).

أولاً: 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 (1) والسلطات المكلفة بإعطائها (2).

1. 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

¹ ظهر الحق في الإعلام في بداياته الأولى، بدافع الشفافية الإدارية، ووفقاً لهذا التوجه، فقد حاولت النصوص التنظيمية الرفع من سقف شفافية النشاط الإداري والاعتراف بحرية الوصول إلى الإدارة، حيث صدر في الجزائر في نهاية الثمانينات و بالضبط في 4 يوليو 1988، المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المتضمن الإجراءات التي تيسر تحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، ج ر عدد 27 الصادرة في 06-07-1988.

² عبد الرحمان بوكثير، نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور "الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية"، مجلة الباحث الأكاديمية، العدد العاشر، جانفي 2017، ص5.

³ المرجع نفسه.

بدون استثناء، وهذا ما كرسته المادة السابعة من قانون البيئة¹. لكن عندما يتعلق الأمر بإعلام الأشخاص حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية التي قد يتعرضون لها في منطقة ما من الإقليم فإن الأمر يتغير حيث أدرج المشرع الجزائري معيار المواطنة² ضمن الشروط التي يجب أن تتحقق في المستفيد من المعلومات عن الأخطار الكبرى. وهو شرط أكده قانون الوقاية من الأخطار الكبرى³ سنة بعد صدور قانون حماية البيئة في 2003.

لقد منح قانون حماية البيئة في المادة التاسعة منه، حق الحصول على المعلومات المتعلقة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية للمواطنين المعرضين لها فقط، ونفس الأمر جاءت به المادتين 11 و12 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى⁴، كما استعمل المرسوم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن نفس العبارة⁵. وبمعنى آخر منح القانون الجزائري حق 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 أنه 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 الداخلية⁶، والبعض الآخر يأخذ بمبدأ المعاملة بالمثل.

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

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

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

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

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

⁶ التنظيم الفرنسي المتعلق بمبادئ و كليات تطبيق القانون المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية الفرنسية رقم 25356 الصادرة في 24-01-2004.

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.

ولذا يجب أن يعرف قانون الأخطار الطبيعية والتكنولوجية تطورا ايجابيا خاصة أن تكييف الفرد بالمواطن لا يكفي لضمان امن السكان. ذلك أن العلاقة التي يجب أن تستند إليها القواعد يُفترض فيها أن تسمو على العلاقات القانونية للمواطنة والمستخدم للمرفق العام والمقيم، لأنه ومهما كان الشخص، ولو حتى وُجدَ بصفة مناسبة في بلد ليس له ارتباط قانوني به (مثل حالة السائح)، فإن حياته وأملكه قد تكون مهددة بمخاطر طبيعية أو تكنولوجية¹.

2. الجهات الموجهة إليهم طلبات الإعلام

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

¹ يعد وقوع تسونامي في المحيط الهندي مثال حي، حيث ظهر أن تطور النشاطات السياحية لا تمثل عامل يزيد من المخاطر فقط، بل يرفع كذلك من هشاشة المناطق المعرضة إلى أخطار طبيعية كبرى.

وإذا لم يوجد في القانون ما يلزم الشخص المعنوي الخاص بالرد على طلب معلومات المرسل إليه من الجمهور، فإن السؤال الذي يطرح: هل ترد السلطة العمومية بالإيجاب على طلب المعلومات الموجه لها حول نشاط المؤسسة الخاصة، كإعطاء التدابير الموضوعة للوقاية في موقع الاستغلال؟ وإذا اعتبرنا هذا النشاط داخلي محض وخاص بالمؤسسة فقط، فيمكن للإدارة أن ترفض الطلب المقدم لها.

ويعد هذا العنصر مهما جدا في مجال الإعلام حول الأخطار، ذلك انه لا توجد في القانون الجزائري . ماعدا دراسة التأثير. آليات تسمح بوضع دراسة الخطر وكيفيات تنظيم امن الموقع ومخططات الوقاية من الحوادث الكبرى ونظام تسيير الأمن ووسائل النجدة في متناول الجمهور .

كما أن الحصول على المعلومات الخاصة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية لم يجد تطبيقه إلا في نصوص عامة متعلقة بحق الاطلاع على المعلومات نظرا لغياب النصوص التنظيمية التي كان من المفترض أن تصدر منذ سنوات لتوضح كيفية تطبيق النصوص التشريعية المتعلقة بالبيئة والوقاية من الأخطار الكبرى التي كرس حق الجمهور في الحصول على المعلومات حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية المعرض لها.

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

لقد عرف الإطار القانوني لحق الوصول إلى المعلومة قيودا جاءت من اجل حماية مصالح مختلفة، من بينها أسرار الدولة، والسر التجاري والصناعي(2) وعقبات أخرى (1) يمكن أن يشكل تنوعها ونطاقها خطرا على الاستعمال الفعال لهذا الحق، خاصة في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

1. عوائق في وجه الحصول على المعلومات المتعلقة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية

إن قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث لم يحدد 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 بكوادر المنطقة¹ وهو نفس المنحى الذي أخذته المرسوم المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، حيث جاء في المادة العاشرة منه، انه يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، لكن في كل الأحوال، التزام الإدارة مرتبط بمدى توفر تلك المعلومات.

وفي هذه النقطة بالضبط، يبرز الفرق بين حق الوصول إلى المعلومة الإدارية والحق في الإعلام البيئي، حيث يخضعان لمنطقتين مختلفتين، غير أنهما متكاملتين. إذ يهدف الأول إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن والتسيير الشفاف، من خلال تنظيم الإدارة لمصالحها بطريقة تسمح بالولوج الفعال والسهل إلى المعلومة، وكذا نشر الوثائق العمومية ونقل المعلومة التي بحوزتها تبعا للطلب الموجه إليها.

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

ومن جانب آخر، يمكن أن تشكل الآراء والمذكرات التي تتلقاها الإدارة في إطار أداء مهامها موضوعا لطلب معلومات. وفي هذا السياق لا مفر من طرح سؤال - الذي للأسف لا نجد له إجابة في النص التنظيمي المتعلق بتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة- وهو التالي: إذا كانت الآراء والدراسات صادرة عن الأشخاص أو المؤسسات الملزمة قانونا بإبدائها كالخبرة العلمية مثلا، فما هو موقف الإدارة المتلقية لطلب معلومات عن خلاصات الخبراء حول تقييم خطر طبيعي أو صناعي، وكان مضمون القرار الإداري مختلف أو حتى متناقض مع نتائج الخبرة ؟ تكمن أهمية طرح هذه المسألة في انه إذا كانت تلك الآراء والتحليل تتعارض مع اختيارات الإدارة، فإن ذلك سيكون كاشفا للرأي العام ولذا من المحتمل جدا أن ترفض الإدارة إعطاء تلك المعلومات. ونفس الموقف يمكن أن تتخذه في حالة طلب معلومات تحتاج عملية توفيرها القيام بأشغال ودراسات أو تحاليل أو تقييمات خاصة ويمكن أن تتحجج بغياب موارد مالية. وفي الأخير، تُمنع الإدارة من تسليم أية وثيقة أو أي

¹ المادة 11 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

خبر يتصلان بحياة الفرد الخاصة أو بوضعيته الشخصية¹ وهو ما يعد أمرا سليما يتماشى مع الحماية الدستورية للحياة الخاصة للأفراد.

2. أسرار الدولة والسر التجاري والصناعي: قيود على حق الحصول على المعلومة

يسمح الإعلام حول الأخطار التكنولوجية لأصحاب القرار بتحقيق توازن ضروري بين مقتضيات امن الأشخاص، وحماية المصالح التجارية والصناعية في مجتمعاتنا الحديثة. وفي هذا الإطار، يسمح قانون حماية البيئة للدولة من خلال بالخصوص دراساتي التأثير والأخطار بجمع عدد مهم من المعطيات المفيدة في الرقابة على نشاطات المنشآت الصناعية.

غير أن توفير هذه المعطيات، تواجهه إرادة المستغل الصناعي في عدم إفشاء بعض أسرار نشاطه، بغية الحفاظ على مركزه التنافسي، أو من أجل احترام شروط السرية المنصوص عليها في العقد الذي أبرمه مع مموله مثلا، لتمتد إلى المعلومات التي تؤثر سلبا على تنافسية الغير أو تسبب لهم خسارة مالية.²

لكن يا ترى 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 التالية³:

- مصدرها نشاطات البحث وتطور المؤسسة

¹ طرح أمام القضاء الفرنسي نزاع ظهر فيه جليا تعارض بين الحق في الإعلام واحترام الحياة الخاصة. تمثلت وقائع القضية في قيام جمعية السلام الأخضر "GREEN PEECE" بالنشر على موقعها الالكتروني خريطة لحقول مزرعات معدلة وراثيا "OGM" وظهر على الخريطة موقع القطع الأرضية وكذا أسماء البلديات وأسماء مستغلي الحقول وعناوينهم وصور جوية عن المزارع المعنية. واعتبرت ما قامت به منظمة السلام الأخضر تنكير للسلطات العمومية بواجب الالتزام بالإعلام عن المواد المعدلة وراثيا، لكنه اعتبر من طرف المعارضين للمنظمة إفشاء للمعلومات الخاصة بالمزارعين، مما قد يسبب لهم أضرار، نظرا للأعمال التي تقوم بها مجموعات من الأفراد بإتلاف المزرعات المحولة وراثيا، وهو ما يشكل اعتداء على الحياة الخاصة. طرحت القضية أمام القضاء الفرنسي، وفصل هذا الأخير لصالح الحرية الفردية على حساب الحق في الإعلام. فعندما تقتضي الظروف هناك تقييدات على الحق في الوصول إلى المعلومة. انظر: ADELIE.POMADE, *la société civile et le droit de l'environnement, contribution à la réflexion sur les théories des du droit et de la validité*, L.G.D.J, lextenso éditions, p.358.

² MICHEL DESCHENES, « Communication des risques, secrets industriels et droit à l'information un équilibre à établir », *La communication des risques un- nouveau défi*, sous la direction de Danielle Maisonneuve, presses de l'université du Québec, 2005, p.36.

³ Ibid., P.37.

- ذات طبيعة تقنية وضرورية لوضع المنتج في السوق التجارية، والحصول على نتيجة صناعية فعلية

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

إذا يُمنعُ 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، لأن معرفة الوضعية المالية للمستغل تسمح بتقدير إمكاناته في اتقاء الأخطار أو ضمان إعادة الحال إلى ما كان عليه في حالة تحققها.

لكن القانون الجزائري لم يبين الإجراءات التي تسمح للمستغل الصناعي باستعمال السر الصناعي، عكس بعض التشريعات المقارنة، كالقانون الكندي لحماية البيئة³ الذي يسمح للمستغل الصناعي بكتمان إسراره المهنية بعد الحصول على ترخيص من السلطات العمومية المختصة. في الواقع تحاول هذه الترتيبات القانونية خلق توازن في المجتمع بين مصالح تكون في اغلب الأحيان متعارضة، لأنه حتى مع وجود تهديد محتمل على الصحة أو البيئة، تعد حماية مصالح الاقتصادية رهان مهم بالنسبة للسلطات العمومية.

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

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

³ [Le ministre de la santé] examine la demande de confidentialité à la lumière des motifs invoqués ; s'il les juge fondés, il doit, avant de statuer sur la demande, examiner si la communication des renseignements est dans l'intérêt de la santé ou de la sécurité publiques ou de la protection de l'environnement et déterminer si cet intérêt l'emporte sur les pertes financières importantes ou le préjudice porté à la position concurrentielle de la personne qui les a fournis ou au nom de qui ils l'ont été et sur le préjudice causé à la vie privée, la réputation ou la dignité de toute personne, *ibid.*, p.38.

غير أن محكمة الاتحاد الأوروبي¹ اتخذت قراراً² ايجابياً لصالح الجمهور المعني بالولوج للمعلومات الخاصة بإنشاء المؤسسات الصناعية. حيث اعتبرت أن الطابع السري للمعلومات التجارية أو الاقتصادية لا يمكن أن يشكل أساساً لرفض السلطات المحلية المختصة اطلاع الجمهور على رخصة بناء واستغلال مفرغة للنفايات خاضعة للتشريع الوطني المتعلق بالمنشآت المصنفة. لكن المحكمة اعترفت كذلك للدول الأعضاء بإمكانية رفض طلب معلومات، عندما يؤدي إفشاءها إلى التعدي على سرية المعلومات التجارية والصناعية، التي تكون مقننة في النظام القانوني الوطني الرامي إلى حماية مصالح اقتصادية مشروعة، وهو ما لا ينطبق على هذه الحالة، لاسيما أنه كان بالإمكان نشر المعلومات جزئياً ومحو تلك المضرة بالمستغل الصناعي.

كما ذكرت المحكمة أن نشر رخصة البناء يعد أمراً مهماً جداً، لأنها تضم معلومات حول آثار المشروع على البيئة وشروط الحد منها، وتعتبر إحدى الوثائق التي تسمح بإعطاء المستغل القرار النهائي بالاستغلال.

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، سبباً في إلحاق أضرار بالعلاقات الدولية والدفاع الوطني والأمن العمومي. وهذا القيد يمتد إلى المصالح الاقتصادية للبلد. حيث أن الهياكل التابعة لوزارة الدفاع الوطني والهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعاً استراتيجياً من الدرجة الأولى والتابعة لبعض الوزارات والهيئات والمؤسسات لا يخضع بناءها إلى الرخص والشهادات التي جاء بها قانون التهيئة والتعمير والنصوص المطبقة له³.

¹ أو محكمة العدل الأوروبية سابقاً، هي أحد مؤسسات الاتحاد الأوروبي السبع. تتكفل المحكمة بتطبيق قانون الاتحاد الأوروبي وتقديم تفسير موحد له لكل دول الاتحاد. ولتحقيق هذه الغاية، تقوم المحكمة بمراقبة مشروعية أعمال المؤسسات وفق قواعد الاتحاد الأوروبي ومدى امتثال الدول الأعضاء لالتزاماتها بموجب المعاهدات. تفسر المحكمة أيضاً قانون الاتحاد الأوروبي بناء على طلب من المحاكم الوطنية.

² CJUE, grande chambre, 15 janvier 2013, affaire c-416/10, krizan, revue environnement et développement durable, LexisNexis jurisclasser, mars 2013, p.39. Voir aussi Jean-François Kerleo, revue juridique de l'environnement, 2013/4, p.699-700. Source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 15-02-2016).

³ المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 06-03 والملغى بالمرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07 المؤرخة في 12-02-2015.

حيث تخضع إجراءات المؤسسات المصنفة التابعة لوزارة الدفاع الوطني إلى قواعد خاصة للترخيص والتحقيق والمراقبة بإشراف وزير الدفاع¹، كما أن طلبات الاستشارة المتعلقة بالمؤسسات المصنفة المنجزة لحساب وزارة الدفاع توجه إلى الوزير المكلف بالدفاع، الذي يتولى القيام بعمليات الإشهار، بما يتفق ومتطلبات الدفاع الوطني². ويمنع الاطلاع على الوثائق المتعلقة بحالات التلوث الإشعاعي، أو ما يعرف بالسر النووي والذي تستأثر به مراكز متخصصة³.

وفي الأخير، فإن منع الإدارة للمواطن من الاطلاع على الوثائق، يجب أن يرفق بمقرر يبين أسباب ذلك المنع⁴، لكن لا المرسوم التنفيذي 88-131 ولا قانون البيئة ولا قانون الوقاية من الأخطار الكبرى حدد تلك الأسباب، عكس مشروع قانون البيئة، الذي فسخ المجال واسعا أمام الإدارة لتقدير سبب المنع⁵. 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، هو السماح للمواطن باللجوء إلى القضاء للمطالبة بإلغاء القرار الإداري الراض لطلب الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية.

الفرع الثاني: كفايات الإعلام في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تتميز كفايات الاطلاع على المعلومات المرتبطة بالأخطار الكبرى بطابعها غير المباشر أحيانا، وتلعب الدولة الدور الرئيسي في تفعيل الالتزام بالإعلام (أولا)، ومع ذلك فان تأثير الأنشطة

¹ المادة 20 من القانون 03-10 المتعلق بالبيئة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة السابق.

² المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المؤرخ في 27-02-1990 و المتعلق بدراسات مدى التأثير في البيئة، ج ر عدد 10، المؤرخة في 03-03-1990.

³ أنشأت سنة 1986 المحافظة السامية للبحث التي ألغيت سنة 1990 و تأسست في مكانها مراكز البحث النووي بصدر المرسوم الرئاسي 86-99 المتضمن إنشاء مراكز البحث النووي المعدل و المتمم، ج ر عدد 27 المؤرخة في 18-04-1999.

⁴ الفقرة الأخيرة من المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131، الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

⁵ تتمتع الإدارة عن الاستجابة لطلبات الأشخاص في الاطلاع على المعلومات البيئية في الحالات التالية.: - إذا تعلق الأمر بطلب بيانات أو وثائق لم تكتمل بعد، أي تكون قيد التحضير، - المراسلات الداخلية، أي المراسلات التي تتم بين المصالح الإدارية فيما بينها- عندما يتم تحرير طلب الاطلاع بشكل عام - إذا كان في نشر بعض البيانات أو المعلومات مساس وتهديد بالنظام العام والأمن الوطني (المادة 19 من مشروع قانون البيئة لسنة 2003). ذكره وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، دكتوراه، 2007، ص155.

البشرية على تحقق أخطار وحيازة الأفراد للمعلومات، قد أدى إلى نشأة التزامات جديدة بالإعلام على عاتق الأفراد (ثانياً).

أولاً: التزام الإدارة بالإعلام

أنشأ المشرع الجزائري هيآت مهمتها الرئيسية الإعلام والاتصال في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، محاولة منه لإخراج الإعلام حول الأخطار الكبرى من سجل النشاطات الظرفية والهامشية، وإدراجه في سجل التدابير المستمرة والمدعمة (1). كما وضع التشريع مجموعة من الالتزامات بالإعلام على عاتق السلطة العمومية، تستهدف حماية السكان بوسائل مباشرة من الأخطار (2) 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 (3).

1. الهيآت المكلفة بالإعلام حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى¹

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 181-04 الذي تضمن إنشاء لجنة الاتصال المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى²، وكلفت هذه اللجنة بوضع الإستراتيجية الوطنية للاتصال في مجال الأخطار الكبرى، من خلال تحديد دعائم وسائل الاتصال التي تتلاءم مع الأوضاع المترتبة عن الأخطار وضبط كفاءات المعالجة الإعلامية للأحداث الخطيرة مع ضبط نماذج برامج إعلامية تتلاءم مع الأوضاع وتحديد الاستراتيجيات التربوية والموضوعية وقنوات

¹ في فرنسا مثلاً، المحافظ (الوالي) ملزم بإعداد ملف عن الأخطار الكبرى بمحافظته والذي يتضمن كل المعلومات عن البلديات المعرضة على الأقل لخطر واحد، ثم توزع الوثيقة على كل الفاعلين على مستوى المحافظة وخاصة رؤساء البلديات، الذين بدورهم يحضرون ملف عن الأخطار الكبرى ببلدياتهم و كفاءات تنفيذ المعلومات الوقائية. يجمع رئيس البلدية التدابير على أساس صلاحيتها في مجال الضبط الإداري (تنظيم الإسعافات تعليمات الأمن...الخ). ثم يعلم السكان بوجود وثيقة إعلام بلدية حول الأخطار، ويعلمهم كذلك بحقوقهم في الاطلاع عليها مجاناً على مستوى البلديات. كما يقوم كذلك بحملات تعليق تخص التدابير الواجب اتخاذها أو تفاديها. ويمكن أن يتم الإعلام من خلال اجتماع رئيس لبلدية مع سكان بلديته أو بأي طريقة أخرى مرة كل سنة ، يخبرهم فيها عن الأخطار المعرضين لها وتدابير الوقاية الموجودة وكفاءات الإنذار وتنظيم الإغاثة. انظر في هذا الإطار:

VALERIE SANSEVERINO-GOLFRIN, *le cadre juridique de la gestion des risques naturels*, op.cit., p.15.

² المرسوم التنفيذي 181-04 المتضمن إنشاء لجنة الاتصال المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، ج ر عدد 41، الصادرة في 27 - 2004-06 .

الاتصال الواجب إتباعها إضافة إلى توعية المسؤولين ومنشطي قنوات الاتصال من أجل فعالية تدخلاتهم وشفافيتها، وانسجامها.

تتكفل كذلك اللجنة بإعداد برامج إعلامية وتحسيسية في اتجاه فئات معينة من الجمهور كما تعود إليها مهمة تصميم جهاز إنذار بوسائل اتصال ونشر أو تكليف بنشر مطبوعات ومطبوعات ومنشورات إعلامية تتعلق بموضوع الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى¹.

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 الحكومة².

وتجدر الإشارة إلى أن مرسوم إنشاء لجنة الاتصال صدر في 27 جوان 2004، أي قبل 6 أشهر فقط من صدور القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة³، وهو الإطار القانوني العام للوقاية من الأخطار الكبرى الذي انشأ بدوره هيئة أخرى في مجال الإعلام والاتصال المرتبط بالأخطار الكبرى وهي المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى⁴، التي من بين مهامها ترقية وتطوير الإعلام المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى⁵، وجمع المعلومات المتعلقة بالوقاية من الأخطار الكبرى لدى كل الإدارات المعنية وإعداد بنك للمعطيات. لكن لم يحدد النص كفاءات تصرف المندوبية في المعلومات التي بحوزتها، كما لم تتمكن المندوبية حتى الآن من تحقيق أهدافها، خاصة في مجال إعلام السكان حول الأخطار المعرضين لها وذلك لسبب بسيط هو أن صدور المرسوم المتعلق بتحديد مهام المندوبية جاء في 2011، أي سبع سنوات

¹ المادة 2 من المرسوم التنفيذي 04-181 المتضمن إنشاء لجنة الاتصال المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.

² المادة 8 من المرسوم التنفيذي 04-181 المتضمن إنشاء لجنة الاتصال المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.

³ حتى يكون هناك انسجام بين المنصوص والمهام كان من الأحسن أن لا يصدر المرسوم المتعلق بلجنة الاتصال إلى غاية صدور التشريع المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى، وخاصة أن فترة صدور النصين كانت متقاربة جدا .

⁴ انظر المادة 68 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى في إطار التنمية المستدامة.

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

من صدور القانون 20-04 الذي نص على إنشاء مندوبية وطنية للأخطار الكبرى، ومع ذلك لم تباشر هذه الأخيرة "نشاطها" لأنه كان يجب تعيين أعضائها وهو ما تم في سنة 2015¹.

2. 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 وبالأخص الجماعات المحلية والسلطات غير الممركزة على المستوى المحلي.

وفي هذا السياق، يحتل رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري مكانة هامة في مجال إعلام السكان، سواء عن طريق تعليق وثائق المعلومات أو وضع تعليمات الأمن ويُبرر اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي كمزود لسكان البلدية بالمعلومات بسلطاته الواسعة في مجال الضبط الإداري العام المتعلقة بالأمن، لا سيما " السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف². كما يعد قرب رئيس البلدية من السكان عاملا آخر يعزز من دوره³ ويجعله الرابط الذي يضمن الحصول على المعلومة التي تصله من مصالح الدولة المكلفة بالبحث عن الأخطار⁴.

إذا تهدف الوقاية من الأخطار الكبرى في المقام الأول إلى ضمان امن المواطنين، في حين أن الالتزام بتقديم المعلومات من قبل الإدارة يستند إلى مهمة الحفاظ على النظام العام كأحد مستلزمات الأمن المدني الرامي إلى تحضير السكان في حالة وقوع كوارث (1-2).

¹ ذكر مجلس الدولة الفرنسي انه إذا كانت ممارسة السلطة التنظيمية من طرف الوزير الأول حق، فهي كذلك واجب من اجل اتخاذ التدابير التي

يفرضها بالضرورة تطبيق التشريع وفي آجال معقولة. CE, 28 juillet 2000, association France nature. (consulté le 15-12-2016). www.conseil-etat.fr

² المادة 88 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، الصادرة في 03-07-2011.

³ B.HAGEGE, « vers une harmonisation des techniques de prévention des risques majeurs : la loi sur la prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages », *op.cit*, p.2.

⁴ سواء من طرف المديريات المحلية التي تنتج دراسات حول الأخطار الطبيعية و التكنولوجية المعرضة لها البلديات المعنية أو المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى.

كما أن الالتزام بالإعلام المباشر يجد مصدره كذلك في قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة¹، الذي كرس الحق في الإعلام عن الأخطار المعرض لها السكان، وكذا تدابير الحماية التي تخصهم. لتنبثق عنه مجموعة من الالتزامات على عاتق السلطات العمومية (2-2) ومنها توفير الإنذار المبكر (2-3).

2-1. الالتزام بوضع الإشارات المبينة للأخطار

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي إطار مهامه بضمان 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 الطبيعية² والتكنولوجية وتحسيس السكان وتوضيح التصرفات الواجب اتخاذها في حالة وقوع خطر³. وهو كذلك مسؤول عن تنبيه المواطنين ضد الأخطار من خلال وضع الإشارات ونشر المعلومات. وفي هذا الإطار يعتبر القضاء الفرنسي أن إهمال وتقصير رئيس البلدية في اتخاذ التدابير اللازمة، كوضع إشارات ملائمة تبين الخطر الاستثنائي يعد عملا خاطئا يرتب مسؤولية البلدية⁴.

2-2. 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.

¹ جاء في المادة 11 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية وتسيير الكوارث " تضمن الدولة للمواطنين اطلاعا عادلا ودائما على المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى..."

² V. SANSEVERINO-GOLFRIN, « le devoir d'information en matière des risques naturels : une obligation a multiples facettes », *Droit de l'environnement*, juillet/ aout 2004, p.142.

³ B.HAGEGE, vers une harmonisation des techniques de prévention des risques majeurs : la loi sur la prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages, *op.cit*, p.3.

⁴ CE, 21 octobre 1983, M et Mme Raymond cavalier, cité par carole HERMON, Laurence MOLINIRO, *Risque et Responsabilité Administrative*, Rapport final, [En ligne] : temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/.../Temis/.../RCPVS97-005_2.pd. p.146. (consulté le 14-05-2016).

ويشمل حق الاطلاع على المعلومات ما يأتي: - معرفة الأخطار والقابلية للإصابة الموجودة في مكان الإقامة والنشاط - العلم بترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى المطبقة في مكان الإقامة أو النشاط - العلم بترتيبات التكفل بالكوارث. تحدد كميّات إعداد هذه المعلومات وتوزيعها والاطلاع عليها عن طريق التنظيم".

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

وبالإضافة إلى ذلك، وضع المشرع الاطلاع على المعلومات في مرتبة الحق لكنه في اعتقادنا أن هذه المكانة لا تكفي لمواجهة الأخطار الكبرى، فحجم الرهان يقتضي أن يكون الاطلاع واجبا يُلزم السلطات العمومية بتوفير المعلومة الضرورية وإيصالها للسكان، وهذا ما يسمى بالنقل النشط للمعلومة وليس انتظار قدوم " المواطنين " لتفعيل حق الاطلاع. وقد حاولت المادة الثانية عشر¹ من قانون الوقاية من الأخطار الكبرى تبني هذا الطرح، لكنها لم تفلح عمليا بسبب دائما غياب النصوص التطبيقية وغياب القواعد الإجرائية.

3-2 . 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 المعني²، وعلاوة على ذلك يتم فرض التدابير الأمنية من قبل السلطات العمومية المختصة بنشر الإشارة بكل الوسائل المتوفرة

¹ " تحدد عن طريق التنظيم كميّات تنظيم وترقية ودعم كل حملة أو نشاط إعلامي عن الأخطار الكبرى والوقاية منها وتسيير الكوارث التي قد تنجر عنها، سواء من أجل تحسين الإعلام العام للمواطنين أو للتمكن من إعلام خاص في مناطق تتطوي على أخطار خاصة، أو في أماكن العمل أو في الأماكن العمومية بصفة عامة".

² BENDJEMILA IMENE, de la prudence a la prévention vers une éthique du risque –cas de Skikda-, Magister en Architecture, université de Mentouri de Constantine, p.83.

وخاصة الشبكة الوطنية للإنذار، والتجهيزات التي تمتلكها الجماعات الإقليمية وصفارات المؤسسات الصناعية، ونظام الإنذار والتحذير الذي تحوزه المؤسسات المستقبلية للجمهور وأجهزة الكشف المركبة داخل البنايات¹.

تتغير الآجال الضرورية للتدخل وإطلاق الإنذار بحسب طبيعة الخطر ومدى وجود شبكة مراقبة للظواهر الطبيعية والتكنولوجية. فإدعاء الالتزام بإطلاق الإنذار مرتبط أساسا بالتنظيم المادي لأنظمة الإنذار، أما فعاليته فهي مرتبطة بالتكنولوجيا المستعملة، التي تتطلب تجنيد موارد مالية هامة.

وفي هذا الإطار يعد إنذار السكان أحيانا تدبيرا فاصلا في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وقد بين الغطيان (تسونامي) الذي ضرب اندونيسيا سنة 2004 ذلك بوضوح، حيث أدرك الجميع آنذاك أن عدد الضحايا كان يمكن أن يكون أقل بكثير لو وُجدَ نظام إنذار²، الذي لا يكون فعالا إلا إذا أُطلق في آجال تسمح بضمان أمن الأفراد، حتى وإن كانت تلك الآجال قصيرة كحالة الزلزال مثلا. لكن يبقى أن إحداث شبكات متطورة للمراقبة يسمح بضمان إنذار سريع بالنظر للأخطار المناخية و خطر الفيضانات التي يمكن أن توضع لها تقنيا أنظمة إنذار عملياتية³.

3. 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 (1-3).

¹ Ibid.

² غياب نظام إنذار وإعلام في كارثة تسونامي اندونيسيا سبب النتائج التالية: عدد الضحايا 227000، نصفهم كانوا سكان مقاطعة Aceh لم يحتسبوا بسرعة رغم أن اندونيسيا عرفت تسونامي سنة 1992. وفي المقابل جزيرة SIMEULUE الصغيرة ورغم وجودها بالقرب من مركز الزلزال فقد أحصت 7 ضحايا فقط لقوا حتفهم بسبب الزلزال وليس بسبب الموجة العملاقة، ويعود ذلك إلى تناقل السكان جيل بعد جيل أن بمجرد رؤية البحر يتراجع فجأة يجب الركض بعيدا للاحتماء. وهذا ما قام به سكان الجزيرة الصغيرة. انظر: BENDJEMILA IMENE, *ibid.*

³ NICHAN MARGOSSIAN, *op.cit.*, p.180

في حين يظهر أن الوضع أكثر وضوحا، عندما يتعلق الأمر بالمعلومات التي يمنحها قانون التهيئة والتعمير، حيث يسمح لنا بتحديد الأخطار التي قد يتعرض لها الإقليم المعني(3-2). أما بالنسبة للمؤسسات المصنفة، فتعد دراسة أو موجز التأثير على البيئة¹ الآلية الأولى بامتياز التي تسمح باطلاع الجمهور على الأخطار الطبيعية و التكنولوجية (3-3).

3-1. نشر الأعمال الإدارية: وسيلة للإعلام في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية؟

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 الرسمية²، 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 نطور ونتوسع 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.

¹ نظرا لأهمية هذه الدراسة وباعتبارها أداة جاء بها قانون البيئة للوقاية من الأخطار التكنولوجية، فقد خصصنا لها دراسة مفصلة في الفصل الرابع من هذا الباب.

² المادة الرابعة من القانون المدني.

وفي هذا الإطار يعرف العالم اليوم وسيلة لم تكن حديثة عند صدور المرسوم 88-138 سنة 1988 ألا وهي شبكة الانترنت، طريق الإعلام الآلي. وفي تقديرنا يمكن أن نفسر بشكل واسع النصوص التي جاءت في المرسوم 88-138 لنستخرج منه التزام بنشر المعلومة عن طريق الانترنت، ودليلنا في ذلك انه أصبح متاحا اليوم الوصول إلى كل التشريعات والتنظيمات المتعلقة بالأخطار الكبرى من خلال الموقع الإلكتروني للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية دون أن يفسر ذلك على انه التزام ايجابي بنشر المعلومات. يبقى فقط أن الإبحار في موقع الجريدة الرسمية، وإن كان يشكل وسيلة مهمة للإعلام، فإنه يظل متعلقا فقط القرارات المركزية ولا تنشر فيه كل النصوص كالقرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن الولايات والمديريات المحلية مثلا.

أما بالنسبة للقرارات البلدية والوثائق التي تحوزها، 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 (...) ¹، وهو ما يمكن أن يترجم بإنشاء مواقع الكترونية تهتم بنشر المعلومات ².

ومن الوسائل التي تستعملها البلديات لنشر قراراتها، وإعلام الجمهور ³ هو تعليقها للإعلانات في المكان المخصص لها بمقر البلدية، ويمكن الحصول على نسخة من قرارات البلدية التنظيمية ومداولات مجلسها الشعبي وهذا ما أكدته المادة 14 من قانون البلدية ⁴، لكن المشرع قيد حق الحصول على تلك النسخة بوجود مصلحة للشخص من ذلك، وبمفهوم المخالفة فإن إدارة البلدية لا يمكنها تمكين الطالب من نسخة المداولة إذا لم تكن له منفعة وفائدة يبتغيها من وراء طلبه، غير انه لم يوضح كيف يمكن للشخص أن يثبت تلك الفائدة في معرفة الأخطار المعرض لها، قد يكون ذلك

¹ المادة 11 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² في فرنسا مثلا تم إنشاء موقع الكتروني « prim.net » خاص فقط بالأخطار الكبرى ويشمل مضمونه كل التشريع والتنظيم الخاص بالأخطار والقرارات القضائية وكذا المراجع الببليوغرافية وخرائط الأخطار والمعلومات العملية والبسيطة حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وجعلها في متناول الجمهور.

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

⁴ جاء في المادة 14 من قانون البلدية: " يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية . ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، مع مراعاة المادة 56 أنناه. تحدد كفايات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم. "

بتقديم شهادة إقامة بتلك البلدية. وهو الأمر الذي يحرم الفئة غير المقيمة بالبلدية من الوصول إلى تلك المعلومات وهي حالة السائح مثلا أو من يريد الإقامة أو الاستثمار مستقبلا في إقليم تلك البلدية. وفي الوقت نفسه لم يشترط قانون حماية البيئة أو قانون الوقاية من الأخطار الكبرى عنصر المصلحة، مما يطرح مسألة النص الواجب تطبيقه.

وتطبيقا لنص المادة الرابعة عشر من قانون البلدية¹، وبالتزامن مع إقرار التعديل الدستوري لسنة 2016 بحق المواطن في المعلومة، بادرت السلطة التنفيذية بإصدار المرسوم التنفيذي² 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 أجال 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 البلدية³.

أما قانون الولاية فقد ألزم هو الآخر الولاية بنشر محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور⁴، كما مكن الجمهور من الاطلاع على محاضر مداولات المجلس، وسمح له بالحصول على نسخة منها على نفقته، طبقا للمادتين 20 و21 من قانون الولاية.

يجب الإشارة كذلك، انه يمكن للأفراد حضور مداولات المجلس الشعبي البلدي، إذا كان موضوعها يتعلق بإعداد وثائق التعمير ومناقشاتها، وفي هذه الحالة يمكن أن تكون المداولات مصدر معلومات حول الأخطار حتى وإن كانت محدودة، حيث لا يمكن مسبقا معرفة إن كانت مسألة الأخطار ستناقش في ذلك الاجتماع أم لا، ومن جهة أخرى من الصعب أن تؤدي الحوارات

¹ المرجع نفسه.

² المرسوم التنفيذي رقم 16-190 ، يحدد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر عدد 41، الصادرة في 12-07-2016.

³ المادة 2 من المرسوم التنفيذي 16-190 يحدد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية السابق.

⁴ المادة 104 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية ، ج ر عدد 12، المؤرخة في 29-02-2012.

بين أعضاء المجلس إلى الحصول على معلومات واضحة وملائمة، تسمح للمواطنين باجتتاب الأخطار.

ومن جانب آخر، تظهر عدم كفاية وقصور قنوات إيصال المعلومات إلى الجمهور في مجال الأخطار، في كيفية تعامل الدولة مع المعلومات التي بحوزتها. ففي مجال الفيضانات مثلا يتلقى الوالي من الهيآت المركزية كل المعلومات المتعلقة بتطور الحالة الجوية ومستوى مجاري المياه في المناطق المعنية بخطر الفيضان وكذا وضعية شبكات التطهير¹، لكن النصوص لم تبين كيفية تعامل الوالي مع المعلومات التي بحوزته وطرق إيصالها إلى الأشخاص المعنيين. وهي مسألة مفصلية فيما يتعلق بإعلام الجمهور حول الأخطار المعرض لها الإقليم، خاصة في غياب أدوات قانونية أخرى تسمح بنقل المعلومة على نطاق واسع، وهو ما يجعل حق الاطلاع على المعلومات مبتورا من الآليات الإجرائية لتفعيله.

وإلا كيف نفسر أن المعلومات المذكورة أعلاه حول الفيضانات تبلغ حصريا إلى الولاية المعنيين، مع أن نشرها في وثائق ورقية وإلكترونية يعد عين الصواب لأنها معلومات تساعد على وقاية سكان الإقليم من الأخطار الكبرى، ولا يمكن أن يشكل امتلاكها امتيازاً أو سرا تحافظ عليه السلطة المركزية أو ممثليها على المستوى المحلي².

3-2. الإعلام غير المباشر عن طريق 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 (3-2-1) ويظهرها بعد

¹ المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 09-399 الذي يحدد آليات توقع الفيضانات، ج ر عدد 71، الصادرة في 02-12-2009.

² قسم القانون الفرنسي المسؤولية بين المحافظ ورئيس البلدية لإعداد وتوزيع وثائق المعلومات. يقوم المحافظ بإعداد قائمة إعلامية بالمخاطر الكبرى [DDRM] تتضمن قائمة البلديات المعرضة للخطر، وعند الاقتضاء تحضير ملف بلدي وتبليغه بقرار إلى رئيس البلدية المعني، لينتبع بوثيقة معلومات عامة عن المخاطر الكبرى [DICRIM] التي أعدها رئيس البلدية لتوضع مجانيا تحت تصرف السكان، مع إعطاء تعليمات ونشر المعلومات وقنوات الاتصال.

ذلك في القرارات الفردية للتعمير التي تمنح لطلابيها كشهادات التعمير؛ الوثيقة الكاشفة بامتياز عن الأخطار الخاضعة لها قطعة الأرض المعنية من جهة أخرى (2-2-3).

3-2-1. الإعلام عن الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في الأدوات المحلية للتعمير

يجري استغلال وتسيير الأراضي القابلة للتعمير، وتكوين وتحويل الإطار المبني في نطاق القواعد العامة للتهيئة والتعمير، وبأدوات التهيئة والتعمير المحلية¹ المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي². ويشكل الاطلاع على تلك الأدوات وسيلة للأفراد للاستعلام حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، لأنها تشتمل على معلومات مهمة في هذا الشأن.

حيث يتضمن المخطط التوجيهي التخصيص الأغلب للأراضي، ويحدد طبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة لإجراءات خاصة، وكذا المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية خاصة الزلازل والانزلاقات وانهيارات التربة والتدفقات الوحلية إضافة إلى ارتصاص التربة والتميع والفيضانات ومساحات حماية المناطق وكذا الأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية المتمثلة في المنشآت والمؤسسات المهمة، علاوة على توضيح الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية والمخططات الخاصة للتدخل³.

أما مخطط شغل الأراضي⁴، فيحمل بين طياته العديد من المعلومات عن الأخطار التي نحصل عليها إما عن طريق التقرير الذي يضم تقييما للأخطار المعرض لها الإقليم أو من خلال الوثائق الخرائطية التي تظهر القطاعات المعرضة لها وتسمح هذه الأدوات بضمان الوقاية من الأخطار. ويمكن الاطلاع على هذه الأدوات بتقديم طلب إلى البلديات المعنية.

في الأخير، تبقى أدوات التعمير المحلية مصدرا مهما للحصول على المعلومات الخاصة بالأخطار في أية بلدية، غير أن الأمر ليس بهذه السهولة، حيث أن تقنية وصعوبة قراءة وثائق

¹ المادة 2 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، ج ر عدد 52 الصادرة في 02-12-1990.

² المادة 10 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

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

انظر الفقرة الثانية من المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-317 السابق.

⁴ المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-318، الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 91-178 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 62 المؤرخة في 11-09-2005.

التعمير يمكن أن يضر بالمعلومة، ولا يسمح لعامة الناس بفهم مضمونها، وهذا ما حاولت شهادة التعمير تخطيه.

3-2-2. شهادة التعمير: أداة إعلام حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

إن شهادة التعمير وثيقة تعدها البلدية، ويسلمها رئيس المجلس الشعبي البلدي¹، تعين حقوق طالبيها في البناء، وتحدد الارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية² وكذا أنظمة تهيئة التعمير المطبقة على القطعة الأرضية المعنية والخدمات المقدمة لها من خلال شبكات من الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المبرمجة³. ولقد عرفت الشهادة إصلاحات⁴ سايرت اهتمام المشرع بالوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، حيث أصبحت تقدم تفصيلا دقيقا عن الأخطار المعرض لها الموقع وتسمح لصاحب الطلب باتخاذ قرار نهائي باستغلال الأرض من عدمه.

تمثل شهادة التعمير اليوم وثيقة أساسية، وحيوية في مجال الإعلام حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، لأن أية شهادة تعمير تسلم لطالبها تبين الأخطار الطبيعية⁵ 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، خاصة في حالة ظهور شروخ زلزالية نشطة أو حركات التربة كالانزلاق، والانهيارات، وانسياب الطين والرص...الخ، وكذا الأراضي المعرضة للفيضانات، وأخيرا الأخطار التكنولوجية التي تشكلها المؤسسات الصناعية الخطرة وقنوات نقل المواد البترولية والغاز، وخطوط نقل الطاقة⁶.

¹ انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 6 الصادرة في 12-02-2015.

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

³ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

⁴ عرفت تعديلا في سنة 2006 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-03 ثم تعديلا آخر في سنة 2015 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

⁵ 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.

⁶ المادة 4 من المرسوم التنفيذي 15-19 والمادة 2 من المرسوم التنفيذي 06-03، الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 91-176 الملغى، الذي يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر رقم 1، المؤرخة في 08-01-2006.

وتجدر الإشارة إلى أن الوظيفة الإعلامية لشهادة التعمير كانت تواجه في السابق عائقا جديا؛ تمثل في عدم رد الإدارة المحلية على طالبها، وكان سكوتها آنذاك يعد منحا لشهادة تعمير ضمنية. غير أن هذه الأخيرة وإن كانت تمثل ضمانا للمعني من حيث الآثار التي تنتجها، فإنها لا تعفي الإدارة من واجبها في الإعلام حول الأخطار¹.

يأخذ سكوت المجلس الشعبي البلدي في الرد على طالب شهادة التعمير أهمية قصوى في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، لأنه بكل بساطة سيحرم الأشخاص المعنيين من معرفة الأخطار المعرضين لها في حالة استقرارهم بالقطعة الأرضية، ومن ثم فلا فائدة من صدورها ضمنيا. ولقد حاول المرسوم التنفيذي 09-15 إيجاد حل لهذا الإشكال، حيث مكّن صاحب الطلب الذي قبل طلبه بصمت الإدارة، من تقديم طعن إلى الولاية، وفي حالة عدم الرد يلجأ المعني إلى الوزارة المكلفة بال عمران كملاذ أخير، لتأمر بدورها مصالح التعمير الولائية بالرد على صاحب الطلب إما بالإيجاب أو إخطاره بالرفض المسبب².

3-3. 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 فيه³، كما تمثل أداة مشاركة؛ لان الأشخاص يمكنهم بعد أن يطلعوا عليها إبداء آرائهم حولها، لتصبح في مجال الأخطار أداة إعلام ومشاركة في آن واحد.

تمثل دراسة التأثير تطبيقا ممتازا لمبدأ الوقاية خير من العلاج، فمن اجل تحقيق الوقاية يجب مسبقا معرفة ودراسة آثار نشاط ما⁴. ولقد اخذ المشرع الجزائري بآلية دراسة التأثير في قانون حماية

¹ G.GODFRIN, De la nature juridique du « certificat d'urbanisme tacite », Construction-Urbanisme, Février 2008, n° 29, p.24.

² المادة 6 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

³ طيار طه، "دراسة التأثير في البيئة : نظرة في القانون الجزائري"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 01، 1991، ص03.

⁴ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, op.cit, p 85.

البيئة في إطار التنمية المستدامة¹، وحدد المرسوم رقم 07-145 مجال تطبيقها ومحتواها و
كيفية المصادقة عليها².

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد مدى ملائمة إدخال المشروع في بيئته مع تحديد وتقييم الآثار
المباشرة و/ أو غير المباشرة للمشروع، والتحقق من التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة في
إطار المشروع المعني. وكل هذه المحتويات يمكن لأي شخص الاطلاع عليها، بعد أن يقدم طلبا
بهذا الشأن إلى والي المنطقة المعنية بالمشروع، الذي يعين له مكان ووقت الاطلاع على هذه
الوثيقة.

ثانيا: 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 (1)، لأنه يمكن أن تكون بعض النشاطات الخطرة
سببا في تفاقم أخطار معينة، أو يمكن أن تكون هذه النشاطات في حد ذاتها عرضة لأخطار محددة
بشكل خاص (2).

1. الإعلام في إطار التعاملات العقارية

أولت بعض التشريعات المقارنة اهتماما كبيرا للعقود العقارية المبرمة بين الأفراد واعتبرته احد
ركائز الإعلام حول الأخطار الكبرى، لتنتقل بذلك من التدابير التي تنطوي تحت القانون العام إلى
العقود الخاصة³ بغية تطوير هذا الطابع الوقائي. وقد ألزم المشرع الفرنسي مثلا البائع أو المؤجر
لعقار أن يعلم المشتري أو المستأجر بالوجود المحتمل للعقار في منطقة ذات أخطار من خلال
وثيقة تلحق بعقد البيع أو الإيجار. ويمكن للبائع أو المؤجر حسب الحالة الحصول على تلك
المعلومات الموضوعية تحت تصرف الجمهور من عند المحافظ (يقابله الوالي في الجزائر) أو رئيس

¹ جاء في المادة 15 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة: "تخضع مسبقا، و حسب الحالة، لدراسة التأثير و لموجز التأثير على البيئة، مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع و الأعمال الفنية الأخرى، وكل الأعمال وبرامج البناء (...)."

² المرسوم التنفيذي 07-145 يحدد مجال تطبيق ومحتوي و كيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج ر عدد 34، المؤرخة في 2007-05-22.

³ Guide juridique du risque industriel, ouvrage collectif, édition ellipses, 2008.p.83.

البلدية، كما يلزم القانون المحافظ بإعداد قائمة للبلديات المعرضة لأخطار مع تبيان نوعيتها، والوثائق التي يجب أن تأخذ في الحسبان، بالإضافة إلى تدابير الوقاية والحماية و كرونولوجية الحوادث التي وقعت¹.

لا تتوفر في القانون الجزائري إمكانية إعلام المشتري بالأخطار الطبيعية المعرض لها العقار أثناء التعاملات العقارية، ولا يمكن اللجوء إلا إلى القاعدة العامة وهي ضمان العيوب الخفية² التي تعتبر التزاما عاما بالإعلام يقع على عاتق البائع أو المؤجر، أثناء إجراء المعاملات العقارية.

يُعرّف العيب الخفي، بأنه تلك الخاصية التي تجعل من الشيء المبيع غير قابل للاستفادة منه بحسب الغاية المقصودة منه، حسب ما هو مذكور في العقد³. والسؤال الذي يطرح هنا، هل إقامة مشاريع سكنية مثلا في منطقة خاضعة لأخطار طبيعية، يمكن أن يشكل عيبا خفيا؟ في غياب قضايا من هذا النوع في القضاء الجزائري، وجدنا في القضاء الفرنسي استقرار في الأحكام يفيد أن البناية ذات القابلية للفيضان يمكن أن تشكل عيبا خفيا⁴.

2. التزام مالك ومستغل المؤسسة بإعلام الجمهور

تأخذ المعلومة في مجال الأخطار الكبرى أهمية حيوية، خاصة في الأماكن التي تستقبل الجمهور والخاضعة لأخطار طبيعية أو في تلك التي يمكن أن تتفاقم فيها 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

¹ المادة 5-125 من قانون البيئة الفرنسي.

Voir George VIRASSAMY, « La prévention des risques naturels par l'information, l'entreprise confrontée au risques naturels », colloque du 25-11-2005, L'HARMATTAN, 2007.

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

³ المادة 379 من القانون المدني.

⁴ اعتبر القضاء الفرنسي إن المنزل المعرض لخطر الفيضان في كل عاصفة، بحيث يصبح الطابق الموجود تحت الأرض والمعد للسكن غير قابل للاستعمال الموجه إليه، عيبا خفيا. انظر :

Cass 3^{eme} civ, 22 janvier 1997, cité par P. Billet, « La rénovation et le renforcement des mesures de prévention des risques naturels », JCPA, n°4, janvier 2005, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (consulté le 12-12-2015)

المعلومات إلى الإدارة فقط، باستثناء حالة واحدة جاءت بها المادة 26 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وهي عندما يبيع المالك أرضا استغلت أو تستغل فيها منشأة خاضعة لترخيص، يكون عليه إعلام المشتري كتابيا بكل المعلومات حول الأخطار والانعكاسات الناجمة عن هذا الاستغلال، سواء تعلق الأمر بالأرض أو بالمنشأة¹.

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 ارتفاعات على الأرض الملوثة التي من الممكن أن تتحول إلى مدرسة أو مكان لاستقبال الجمهور أو حتى إلى سكن.

يتحقق الإعلام في كل بائع، سواء كان مستغلا للمنشأة أو لا، بائع محترف أو غير ذلك، فلا يوجد أي تمييز بينهم في النص، بما في ذلك الأشخاص الطبيعية الجاهلة تماما للحقائق الصناعية. ويخص الإعلام المنشآت الخاضعة للترخيص فقط، سواء كانت موجودة في الماضي أو قائمة حاليا. لكن حتى يكون الإعلام بالأخطار ذو مصداقية وفعالية، اعتبر القضاء المقارن انه لا يكفي أن يعلن البائع انه لا يعلم بوجود سابق لمنشأة خاضعة للترخيص، بل يجب عليه البحث عن المعلومات المتعلقة بقطعة الأرض².

إن وجود التزام بإعلام المشتري وإن كان يشكل تقدما في مجال الإعلام حول الأخطار المقارنة مع ما كان موجودا سابقا، فإنه وفي نفس الوقت جاء غامضا ومبتورا، حيث جاءت التزامات البائع عامة بدون مضمون محدد بدقة، ويمكن أن نتصور إخفاء البائع المعلومات المتعلقة بالأرض الملوثة بسبب استعمال مواد كيميائية، وتخزينها، أو تعرضها لمواد مشعة، كما لم يوضح النص تاريخ الإعلام بالضبط هل أثناء إبرام عقد البيع أم قبله؟

كما لم يفرق المشرع بين حالتي المالك للأرض فقط والمالك المستغل، وهنا تطرح بعض الإشكالات: فإذا كان البائع . مهما كانت صفته . ملزم بإعلام المشتري بوجود منشأة مستغلة خاضعة

¹ المادة 26 من القانون 10-03، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر رقم 43 المؤرخة في 20-07-2003

² CA, Paris, 13-02-2003, cité par Xavier Lièvre, Teneur de l'obligation d'informer de l'article L. 514-20 du Code de l'environnement : - « rien que le texte mais tout le texte », La Semaine Juridique Entreprise et Affaires n° 48, 1er Décembre 2005, 1754, lexis Nexis, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE.(consulté le 2-03-2014).

للترخيص، حتى وإن كان لا يعلم بذلك باعتباره المسؤول عن البحث والاستعلام¹ (عندما يتعلق الأمر بالمنشآت المصنفة المرخص بها، الحصول على المعلومة لا يطرح إشكال، حيث أن ملف المؤسسة موجود على مستوى الإدارة التي منحت الترخيص)، غير أن إلزام البائع غير المستغل بإعلام المشتري بكل الأخطار والانعكاسات الناجمة عن هذا الاستغلال، فلا يمكن تحقيقه إلا في حدود ما يملكه من معلومات حتى وإن كانت غير مؤكدة².

لكن إذا قام المستغل غير المالك بتعديلات على المؤسسة، بهدف تحويل نشاطها أو تغيير في المنهج أو تحويل المعدات أو توسيعها يمكن لصاحب الأرض المشيدة فوقها المؤسسة المصنفة من الحصول على المعلومات من الإدارة، لأن كل التعديلات التي تمت تتطلب ترخيصا جديدا³.

ولذا من الأحسن أن يُلزم البائع بإعطاء أقصى معلومات ممكنة، حول ما كان موجودا على قطعة الأرض مسبقا، وعلى المشتري الاستعلام حول حالة القطعة وإن استدعى الأمر انجاز دراسة خاصة بالأرض، للتأكد من وضعيتها.

أما إذا تعلق الأمر بالمالك المستغل، لا توجد صعوبات لإعلام المشتري⁴، لأنه في هذه الحالة المالك لا يمكنه جهل الأخطار، والانعكاسات الناجمة عن نشاطه⁵، وهنا تكمن أهمية الإعلام نحو الإدارة، حيث أن الخواص وبالضبط المهنيين الذين يمارسون نشاطا خطيرا يخضعون لمجموعة من الالتزامات بالإعلام نحو الإدارة⁶. هذه الأخيرة التي تعد الضامنة للمعلومة، الواجب إعطائها للجمهور نظرا لحق هذا الأخير في الإعلام. وهي معلومات تسمح في الوقت نفسه للسلطات

¹ CATHERINE GIRAUDEL, « la sanction en droit français du manquement par une personne privé à une obligation d'information environnemental, pour un droit commun de l'environnement », mélange en l'honneur de Michel prier, éd Dalloz, 2007, .p.1603.

² Ibid.

³ المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37، المؤرخة في 4 يونيو 2006.

⁴ المادة 26 من قانون البيئة المذكورة أعلاه مشابهة للنص الفرنسي، لكن المشرع الفرنسي ولمواجهة الأخطار التكنولوجية، ألزم البائع المستغل الذي أدى نشاطه إلى معالجة وتخزين مواد كيميائية أو مشعة بإعلام المشتري كتابيا بذلك، ويشهد في عقد البيع على تأدية هذه الشكليات.

Voir l'article L. 514-20 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs, cité par Xavier Lièvre, *op.cit*,

⁵ Guide juridique du risque industriel, ouvrage collectif, édition ellipses, 2008, p.90

⁶ كل مستغل مؤسسة مصنفة ملزم في القانون بتقديم للإدارة: دراسة التأثير أو موجز التأثير ودراسة الخطر وتقرير عن أي حادث ناجم عن الاستغلال. يضيف المشرع الفرنسي إلى هذه المعلومات ضرورة إعلام السلطات العمومية المختصة في حالة تهديد وشيك بوقوع أضرار بالرغم من التدابير الوقائية التي اتخذها وذلك في أحسن الآجال.

العمومية بوضع سياسة وقائية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية من خلال إنشائها لمختلف البرامج والمخططات المناسبة¹.

لكن النص المتعلق بالإعلام عرف بعض الفجوات، حيث لم يحدد زمن الإعلام²، وهو فراغ قانوني يمكن أن يكون مصدر نزاعات، كما اغفل المشرع ذكر الإيجار والهبة والتبادل كأسباب تسمح بالانتفاع بعقار ما وهو ما يتناقض مع وجوب إعلام المعنيين بالأخطار المعرض لها ذلك العقار ويقلل من درجة حمايتهم، لأنه يفترض في المشرع من خلال وضعه لهذا النص توجيه إرادته لحماية كل من سيقوم مستقبلا في مكان يواجه أخطارا محتملة، ولذا كان من الأجدر تعميم منح المعلومة مهما كانت الطبيعية القانونية للعقد³.

وأخيرا لم يتطرق التشريع ولا النصوص التنظيمية إلى العقوبات الناجمة عن إخلال البائع بالتزاماته بالإعلام، مما يعود بنا إلى تطبيق القواعد العامة في مجال عقود البيع، أي بإمكان المشتري أن يفسخ عقد البيع أو يطلب الإنقاص من مبلغ الشيء المباع، وأضاف القانون الفرنسي حلا ثالثا يتمثل في مطالبة المشتري للبائع بالقيام بإعادة الموقع إلى حالته الأولى وعلى حسابه⁴.

المطلب الثاني: مشاركة الجمهور في اتخاذ القرار الإداري في ميدان الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

إذا كانت الوقاية واحدة من المهام الرئيسة الموكلة للدولة، والتي تؤديها بواسطة تدابير الضبط الإداري المعروفة بعدم تقيدها برضا الغير، فلماذا إذا تعد مشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات الإدارية في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية ضرورة حتمية ؟

ذلك أن القرارات الإدارية المتعلقة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية لا تشمل على أية خصوصية، فالتحولات التي عرفها القانون العام لم تؤثر فقط على قانون الأخطار الكبرى، بل امتدت إلى العديد من المجالات الأخرى، حيث نلاحظ تدخل الجمهور شيئا فشيئا في القرار الإداري

¹ CATHERINE GIRAUDÉL, *op.cit*, p.1630-1635.

² يتم الإعلام في القانون الفرنسي كتابيا ويلحق بعقد البيع.

³ GEORGE VIRASSAMY, *op.cit*, p.28.

⁴ Voir l'article L. 514-20 du Code de l'environnement français.

خاصة في مجال حماية البيئة والتي تعد الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية جزءا لا يتجزأ منها.

تعتمد مشاركة الجمهور على قواعد قانونية وطنية وأخرى ذات طابع دولي، مما يدل على الأهمية التي يوليها القانون لهذه المسألة، كما برزت مشاركة الجمهور بعد مراجعة النمط التقليدي لتسيير الإدارة، وأصبحت المشاركة اليوم شرطا للاطلاع على مدى ملائمة وشرعية القرارات العمومية (الفرع الأول). وقد نتج عن هذا التطور تنوعا للإجراءات التشاركية على مستويات مختلفة، رغم اتسامها بعدم التجانس والتباين ونسبية فعاليتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أسس المشاركة و تأطيرها في التشريعات البيئية

يعرف مبدأ المشاركة اليوم نقاشا جديا على كل الأصعدة سواء كانت أكاديمية أو جمعوية وحتى عند أصحاب القرار من اجل مواجهة المركزية الشديدة وتطوير نظام إداري بأفكار جديدة (أولا) يتماشى مع التطور الذي عرفه العالم في مجال مشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات الإدارية، وذلك على الرغم من ضعف فعالية هذه المشاركة التي استلهمت أهم مبادئها من القانون الدولي (ثانيا).

أولا: أهمية مشاركة الجمهور

إن مشاركة الجمهور في اتخاذ القرار الإداري لا تنحصر في الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى والتي واكبت ظهور الديمقراطية التشاركية المكمل للديمقراطية التمثيلية (1)، لكن أثارها لها أهمية متميزة في القرارات العمومية المتعلقة بالوقاية (2).

1. بروز فكرة مشاركة الجمهور

يُشرك الجمهور في الديمقراطيات المعاصرة عن طريق ممثليه على المستوى الوطني والمحلي، الذين تتسم قراراتهم بالشرعية لأنها مبنية على تمثيل المواطنين الناتج عن العملية الانتخابية، فهناك نقل مفترض لإرادة الشعب إلى ممثليه المنتخبين، الذين يحكمون في مكانه. غير أن هناك ظاهرتين

فرضنا إعادة النظر في العلاقة التمثيلية: أولهما أزمة الشرعية وتبعاتها وثانيهما مطالبات الجمهور بإدماجه في مسار اتخاذ القرار¹.

كما أدى تعقد الرهانات المطروحة على السلطات السياسية إلى بعض النسبية التي حامت حول الحقيقة العلمية، خاصة في الميادين التقنية كالأخطار التكنولوجية مثلا. فاليقينية ليست أمرا مكتسبا دائما بسبب اعتماد الإدارة بشكل خاص على الخبراء الذين هم في خدمتها وعلى كفاءتها لحل المشاكل والوصول إلى اتخاذ قرارات، بيد انه كلما كانت الرهانات أكثر تعقيدا، كلما انتعش الشك في المجتمع وأعاد النظر في كفاءة الدولة، التي تجد نفسها ملزمة بإعلام الجمهور حتى تعطي شرعية لقراراتها.

ومن جانب آخر، ومع استحالة إعلام الناخبين أثناء الانتخابات بكل المسائل التي تهم المجتمع، طرح نقاش حول جدوى الديمقراطية التمثيلية، مما أدى إلى إعادة النظر في الديمقراطية نفسها². فلم يعد ينظر إليها كوسيلة وحيدة تسمح بالوصول إلى الحقيقة عبر منطق تسلسل العهود الانتخابية، ذلك أن جدوى وشرعية القرار العمومي أصبحت مرتبطة أكثر فأكثر بالنقاشات المتنوعة لشبكة من الفاعلين الاجتماعيين حسب نموذج أفقي³. لقد أضحي هذا الإجراء أكثر أهمية لضمان للتسيير الراشد والجيد للشأن العام. ومع تحول الديمقراطية إلى مسألة إجرائية⁴، أصبح ينظر إلى إجراءات اتخاذ القرار كمسار اجتماعي يأخذ شكله النهائي بفضل مساهمات الفاعلين الاجتماعيين المشاركين.

وفي هذا السياق، ضَمَّنَ المشرع الجزائري بعض النصوص المنظمة لبعض أوجه الديمقراطية التشاركية، حيث افرد القانون 10-11 المتعلق بالبلدية بابا الأول من قسمه الأول لمشاركة المواطنين وتسيير شؤون البلدية، حيث نصت المادة 11 منه على أن: "تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري يتخذ المجلس الشعبي البلدي

¹ C. MAZRI, *apport méthodologique pour la structuration de processus de décision publique en contexte participatif. Le cas des risques industriels majeurs en France*, thèse de doctorat, université paris dauphine, 2007, p.20. Voir aussi J.CHEVALLIER, le débat public en question, in *Mélanges en l'honneur de Michel prieur*, op.cit., p.495.

² J-B. AUBY, « droit administratif et démocratie, droit administratif », LexisNexis, n° 2, février 2006, étude 3, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE.(consulté le 14-03-2016).

³ F.OST, *de la pyramide au réseau, un nouveau paradigme pour la science du droit*, publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2002, Bruxelles, p.175.

⁴ J-B. AUBY, « droit administratif et démocratie, droit administratif », op.cit.

كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون ويمكن في هذا المجال استعمال وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين".

لكن إرادة المشرع في إشراك السكان في التسيير المحلي لم تعرف تطورا ايجابيا، يحدد اطر جديدة لمشاركة الجمهور وتبقى الأداة الوحيدة السائدة هي التحقيق العمومي المعروف بعيوبه العديدة¹. فأمام الأنظمة التي لا يركز فيها القرار الإداري على منطق توافقي بين كل الفاعلين الاجتماعيين، بل يعتمد على منطق السلطة العامة، المعبر عنها بالقرار الإداري أحادي الجانب . كما هو الحال في القانون الجزائري . يبقى ظهور هذا الرؤية الجديدة للديمقراطية بعيد نسبيا.

2. المشاركة في تسيير الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تُمثل مشاركة السكان في تسيير الأخطار الطبيعية والتكنولوجية خصوصية لا يمكن الاستغناء عنها في مجال الوقاية من الأخطار والتقليل من الهشاشة²، لان الكوارث الطبيعية كظاهرة اجتماعية يتطلب الوقاية منها فهم وتحليل تصرفات الفاعلين، لتسمح في الأخير بوضع تسيير شامل ودائم للأخطار.

تعتمد عملية التعرف على الأخطار المعرض لها إقليم ما على الخبرة العلمية، لكن تجربة السكان وما عايشوه من حوادث سابقة يسمح كذلك باستكمال المعلومات التي يحوزها الخبير. ذلك أن اخذ المعارف البدائية أو البسيطة تجعل من الممكن التعرف أكثر على المخاطر، والأبعاد الاجتماعية للرهانات التي يمكن رفعها بفضل المعلومات التي يقدمها السكان.

¹ للمزيد انظر الصفحة 106 وما يليها من هذه الأطروحة.

² يؤكد البعض أن الدراسات الناتجة عن تخصصات كالجغرافيا وعلم الاجتماع، تظهر أن التقليل من القابلية للإصابة(الهشاشة) يضمن تحقيقها التسيير الفعال للإقليم المعرضة للأخطار ووضع السكان أما مسؤولياتهم وتطبيق مقاربات تشمل عدة تخصصات. انظر:

V. SANSEVERINO GODERIN, « réflexions juridiques sur l'émergence de la notion de vulnérabilité dans la prévention des risques naturels », droit de l'environnement, n° 163, novembre 2008, p.15.

كما يؤدي إشراك الجمهور في الوقاية من الأخطار إلى تحسين نوعية القرار الإداري بفضل مناقشة التشخيصات المقترحة من طرف الخبراء، خاصة أن أزمة الشرعية التي مر بها القرار العمومي لم تكن فقط على مستوى النشاط العمومي، بل امتدت إلى معارضة دور الخبير الذي فقد البعض من مصداقيته¹.

إن الطبيعة الفنية لهذه المسائل وصعوبة قراءة الإجراءات الإدارية، بسبب خاصة تدخل الخبراء هو الذي يدفع إلى المطالبة بالشفافية. ومن ثم تكمل المشاركة المعلومات الموجهة إلى الجمهور وتسمح بمقاربة نسبية للخبرة²، كما يؤدي فتح الحوار مع السكان إلى تفادي الرفض التلقائي لدور الخبير، وبالتالي يتحول الحوار إلى علاقة ثقة متبادلة مع حصيلة ايجابية حول القرار النهائي³.

ومن جانب آخر، إذا كانت معرفة المخاطر الطبيعية والتكنولوجية والرهانات الناجمة عنها هي مسألة علمية، وفنية تقتضي تدخل الخبراء، فإن إدراج المعطيات العلمية في القرارات العمومية والقواعد القانونية يظل مسألة سياسية. فلا يمكن اعتبار حصر المناطق الخاضعة لأخطار وتحديد قواعد البناء أو مناطق جمع المياه في حالة الفيضانات كخيارات فنية مائة بالمائة بل لها تبعات اقتصادية واجتماعية، وبيئية تظهر خاصة عند التعدي على الملكية وتقييد النشاطات الاقتصادية وتغيير قيمة العقارات، وتعديل الفضاءات الطبيعية.

وفي هذا المجال، عاشت الجزائر تجارب مريرة، حيث شيد الآلاف من المواطنين منازلهم على حواف الوديان، وحتى في مجاري الأودية الجافة⁴، كما استقروا في مناطق خاضعة لانزلاق الأرض، وذلك على الرغم من وجود نصوص قانونية تسمح مثلا باللجوء إلى نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية أو منع البناء، لكن يظهر أن الأمر يحمل الكثير من الصعوبات، لا ترجع فقط لغياب الإرادة السياسية، بل كذلك لانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية.

¹ MAXIM LAURA et ARNOLD GERARD, *op.cit.*

² J- CL HELIN, « le citoyen et la décision d'aménagement », in J.CLAM et G.MARTIN (dir), *les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, coll. droits et société, 1998, p. 94.

³ B.PIBARD- A. MAILLARD, *pratique de la concertation*, Paris, LE Moniteur, 2003, p.40.

⁴ سعيدي وهيبة، باب الوادي: السبت الأسود: فيضانات 10 نوفمبر 2001، دار المعرفة 2002، ص 119 وما يليها.

حيث انه في معظم الأحيان تكون لإجراءات الوقاية آثارا اجتماعية واقتصادية، يضع المواطنين مصداقيتها على المحك. فالأمر يتعلق بتدابير حماية لإقامة ارتفاعات ذات منفعة عمومية، لكن استيعاب أثارها المفيدة لا يظهر إلا على المدى المتوسط والطويل، بينما تكون نتائجها السلبية على حقوق ومصالح الأفراد ملموسة في الحين، وتزداد العواقب عندما تتخذ تدابير الحماية المفروضة في جزء من الإقليم مثل تشييد منشآت الحماية أو إنشاء مناطق لتجميع المياه الناتجة عن الفيضانات لصالح جزء آخر من الإقليم، وفي هذه الحالة لن يكون تقديم المعلومة الطريق الذي يوصل إلى الموافقة.

وإضافة إلى ذلك يحمل تعريف الخطر جانبا ذاتيا، يختلف حسب المكان والزمان، فمبدئيا تقوم السلطة المكلفة بالوقاية من الأخطار . التي غالبا ما تكون الدولة . بتحديد مستوى الحماية التي تقدر بأنه ملائم للمجتمع، في حين تحديد الخطر المقبول يجب أن يكون ثمرة مسار من التحاليل والتبادلات والمفاوضات وبطريقة ديمقراطية¹ حتى يصبح تحديد الدولة لمستوى الخطر أكثر فهما وقبولا وبدون شك أكثر مشروعية.

ولهذا تعد مشاركة الجمهور ضرورية من اجل وقاية فعالة من الأخطار، ولقد أسس قانون حماية البيئة رقم 03-10 لمبدأ الإعلام والمشاركة، الذي يكون بمقتضاه لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة، والمشاركة في الإجراءات المسبقة عن اتخاذ القرارات التي تضر بها². وقد ترجمت هذه المشاركة من خلال التحقيقات العمومية التي تنتج بمناسبة تحضير رخصة استغلال المؤسسات المصنفة أو بمناسبة إعداد المخططات المحلية للتعمير بالنسبة لقانون التهيئة والتعمير، ولم يطور المشرع الجزائري سبل أخرى لمشاركة الجمهور في الوقاية من الأخطار الكبرى، خاصة بعد صدور قانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، الذي لم يشر تماما إلى مسألة مشاركة السكان، على الرغم من أهميتهم في الوقاية من الأخطار الكبرى، عكس بعض الأنظمة المقارنة التي أولتها مكانة خاصة.

¹ MEDD, *plans de prévention des risques naturels*, guide de la concertation, la documentation française, 2003, p.11.

² المادة 7 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

في فرنسا مثلاً، رئيس البلدية ملزم في إطار إجراءات التحقيق العمومي المتعلق بتحضير ملف الترخيص لمنشأة مصنفة، بدعوة الجمهور لاجتماعات تسمح برفع المخاوف والانشغالات وطرح الرهانات المرتبطة بإنشاء هذا النوع من المنشآت. كما أنشأ المشرع الفرنسي في إطار قانون الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، لجان محلية للإعلام والمشاورة لكل حوض صناعي يضم على الأقل منشأة صناعية خطيرة، تمول من طرف الوزارة الوصية على المنشآت المصنفة وتجتمع مرة كل سنة¹. وهو ما يمثل إطار جاد للحوار بين كل الأطراف: السلطات العمومية، المستغل الصناعي، الجمهور، الجمعيات... الخ.

ثانياً: تأطير القانون الدولي لمبدأ المشاركة: اتفاقية آرهوس "Aarhus" نموذجاً

من المسلم به اليوم أن واجب حماية البيئة لا يمكن أن يُفعل إلا إذا تم إعلام الجمهور وإشراكه في القرارات التي قد تؤثر على البيئة². فحسب M.PRIEUR "ممارسة القانون الإجرائي للمشاركة هو الذي يضمن تطبيق قانون البيئة"³.

وفي هذا الإطار تعد اتفاقية آرهوس "Aarhus" الأوروبية أداة ذات جودة عالية في مجال تطور القانون المطبق على الإجراءات الإدارية غير التنازعية وعلى مسار اتخاذ القرار⁴ ومشاركة الجمهور، حيث وضعت سلسلة من الالتزامات استهدفت ضمان معلومة حقيقية ومستمرة للجمهور حول البيئة.

دخلت الاتفاقية حيز النفاذ في 30 أكتوبر سنة 2001 بـ 17 مصادقة و 40 توقيع واعتبرها الأستاذ MICHEL PRIEUR "انطلاقة الديمقراطية الإدارية في العالم"⁵. هذه الاتفاقية وعلى الرغم

¹ LENAICK PEZENNEC, la prévention des risques naturels et technologiques à l'échelon local, mémoire de fin d'étude, université Lyon 2, 2004, p.63

² MICHEL PRIEUR, *droit de l'environnement*, op.cit.112.

³ M.DELNOY, « Définition, notions de base, raisons d'être et sources juridiques des procédures de participations du public », in BADOT (dir) la participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme. Actes du colloque du CEDRE, université de Saint –Louis, 27 mai 2004, Bruylant, 2005, p.20.

⁴ M.PRIEUR, « La convention d'Aarhus, un instrument universel de la démocratie environnementale », *RJE*, numéro spécial 1999, p.20.

⁵ Michel PRIEUR, « information et participation du public en matière d'environnement, influence du droit international et communautaire », op.cit., p.295.

من إعدادها تحت رعاية اللجنة الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة، فإنها مفتوحة لانخراط كل الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة¹.

لقد انصبت رؤية اتفاقية آرهوس "Aarhus" على الفائدة العملية لإجراءات المشاركة مع منح الأفضلية ليس لمشروعية ومدى قابلية تطبيق القرار فقط، بل لنوعيته "من أجل حماية وتحسين حالة البيئة والمحافظة عليها وضمان تنمية مستدامة وايكولوجيا عقلانية"². كما اعتبرت الاتفاقية صراحة أن "المشاركة الكبيرة للجمهور في مسار اتخاذ القرار تسمح باتخاذ أحسن القرارات وتطبيقها بأكثر فعالية، وتساهم في تحسيسه بالمشاكل البيئية، وتمنح له الإمكانية للتعبير عن انشغالاته وتساعد السلطات العمومية على أخذها بعين الاعتبار"³.

ولبلوغ أهدافها طالبت الاتفاقية الأنظمة القانونية الداخلية بوضع وتفعيل إجراءات تسمح بجعل المشاركة مبدأ عاماً وليس استثناءاً(1) وضمان فعالية كفاءات المشاركة التي حدد مبادئها القانون الدولي(2).

1. تعميم المشاركة

يمكن العثور على مبدأ المشاركة في المجال البيئي في عدة إعلانات واتفاقيات: المبدأ العاشر من تصريح ريو Rio الصادر في 14 جوان 1992 والذي يعتبر النص المؤسس لمبدأ المشاركة، إضافة إلى الاتفاقيات القطاعية، كاتفاقية Espoo الصادرة في 25 فيفري 1991 بشأن تقييم الآثار على البيئة والتي نصت بشكل غير مباشر على مشاركة الجمهور.

¹ المادة 19-3 من اتفاقية آرهوس حول الولوج إلى المعلومة ومشاركة الجمهور في مسار اتخاذ القرار والولوج إلى القضاء في مجال البيئة.

² M.PRIEUR, « La convention d'Aarhus, un instrument universel de la démocratie environnementale », RJE, numéro spécial, 1999, p.11.

³ Préambule de la Convention D'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, [En ligne]: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_FRE_interactive.pdf. (consulté le 12-06-2015)

أما اتفاقية آرهوس فقد وضعت مبدأ مشاركة الجمهور في صلب كل القرارات والنشاطات التي يمكن أن تؤثر في البيئة، وفتحت الباب واسعا أمام المستفيدين من المشاركة (1-1) ونطاق تطبيقها¹ (2-1) بالمقارنة مع القوانين الداخلية.

ولقد حاول المشرع الجزائري أن يستلهم من اتفاقية Aarhus بعض المبادئ المهمة ويدمجها في التشريع المحلي، غير انه اغفل مبادئ أخرى خاصة عند إعدادة لقانون حماية البيئة وقانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

1-1. مبدأ عدم التمييز وتعميم المستفيدين من حق المشاركة

اعترفت اتفاقية آرهوس " Aarhus " بحق المشاركة لكل شخص بدون شرط المواطنة أو الإقامة أو أي شرط آخر وعرفت الاتفاقية " الجمهور: بأنهم مجموعة من الأشخاص الطبيعية أو المعنوية والجمعيات والمنظمات والمجموعات المشكلة من هذه الأشخاص²، كما استعملت الاتفاقية عبارة " الجمهور المعني " بالقرارات وكذا المخططات والبرامج لتعيين الجمهور الذي مسه أو احتمال أن تمسه قرارات في المجال البيئي أو له مصالح يدافع عنها بالنظر إلى مسار اتخاذ القرار، في حين تعد مصلحة جمعيات حماية البيئة أمرا مفترضا³.

لقد سائر المشرع هذا التوجه وأقر تعميم المستفيدين من المشاركة، حيث جاء في قانون حماية البيئة أن لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بها⁴. ولم يضع المشرع أي شرط سواء تعلق الأمر بطبيعة الشخص أو أي شيء آخر.

1-2. توسيع نطاق التطبيق

حددت اتفاقية آرهوس " Aarhus " مجال تطبيق المشاركة في ثلاثة أعمال رئيسية فحسب المادة 6 من الاتفاقية؛ يجب على السلطات العمومية ضمان مشاركة الجمهور فيما يتعلق بالقرارات

¹ M.DELNOY, « Définition, notions de base, raisons d'être et sources juridiques des procédures de participations du public », *op.cit.*, p.13.

² المادة 84 من اتفاقية آرهوس

³ المادة 85 من اتفاقية آرهوس .

⁴ انظر الفقرة الأخيرة من المادة 03 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

المرتبطة بالنشاطات ذات الخصوصية مثل ما تقوم به المنشآت المصنفة في القانون الجزائري. كما يكون عليها إشراك الجمهور عند إعداد المخططات والبرامج¹ وكذا السياسات والأدوات القانونية ذات التطبيق العام.

2. جدوى المشاركة

حتى لا تصبح المشاركة عبارة عن إجراء شكلي يُدرج في القرار العمومي، فإنه يجب أن تستجيب إلى عدد من المعايير المتعلقة باختيار زمن المشاركة ومدتها (1-2) وصيرورة إجراءاتها (2-2) وكيفية اخذ الآراء المنبثقة عنها بعين الاعتبار في القرار النهائي (2-3).

2-1. توقيت ومدة المشاركة

تقترح اتفاقية آرهوس " Aarhus " في هذا المجال أن تكون المشاركة في بداية إجراءات اتخاذ القرار، عندما تكون كل الخيارات والحلول مازالت ممكنة والجمهور ما يزال قادرا على ممارسة تأثير حقيقي². ويتمثل الرهان هنا في السماح للمواطن بالتعبير الحر وجمع الآراء طالما نضج المشروع بما فيه الكفاية وأصبحت خطوطه العريضة واضحة، ليتمكن الجمهور من تقييم أثاره ولكن فقط إذا كان المشروع في مستوى يسمح بإدراج آراء المشاركين في القرار³.

ترتبط الجدية والصدق في المشاركة بمدة إجراءاتها كذلك، إذ يجب أن تكون " معقولة حيث تترك الوقت الكافي لإعلام الجمهور " حتى يحضر نفسه ويشارك فعليا في الأشغال طول مسار اتخاذ القرار⁴.

2-2. سيرورة المشاركة

لم تتطرق اتفاقية آرهوس " Aarhus " إلى كيفية تفعيل الحق في المشاركة وتركت للسلطات العمومية تقرير ذلك، حسب ثقافتها وعاداتها المتبعة في إشراك الجمهور في القرار لكنها في

¹ المادة 07 من اتفاقية آرهوس .

² المادة 06 من اتفاقية آرهوس .

³ B. DROBENKO, « la convention D'Aarhus et le principe de participation », in la participation du public aux décisions d'aménagement et d'environnement, les cahiers du GRIDAUH, n° 17, 2007, P.33.

⁴ المادة 07 من اتفاقية آرهوس .

المقابل، نصت على أن يبين الإجراء " إمكانية الجمهور في التدخل كتابيا أو حسب الشكل الذي يراه مناسباً، أثناء الجلسة أو التحقيق العمومي، حيث يستعرض صاحب الطلب الملاحظات والمعلومات والتحليل وأرائه التي يقدر أنها ذات جدوى بالنظر إلى النشاط المقترح"¹. في حين تركت الاتفاقية حرية الاختيار للجمهور في تقديم ملاحظاته كتابيا أو عن طريق حوار مع صاحب الطلب.

أما فيما يخص القرارات ذات الطابع التنظيمي، فتُضمن المشاركة للجمهور من خلال إمكانية الممنوحة له للتعبير عن ملاحظاته إما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بواسطة الأجهزة الاستشارية التمثيلية². وهكذا يمكن أن تكون استشارة جمعيات حماية البيئة كافية عند إعداد الأعمال الإدارية ذات الطابع التنظيمي.

2-3. المشاركة والقرار العمومي

تبرز المسألة الأساسية في ميدان المشاركة في معرفة كيفية وشروط مراعاة السلطات العمومية للرأي العام عند اتخاذ القرار. وفي هذا السياق جاء في اتفاقية آرهوس " Aarhus " بأن المشاركة تكون في " إعداد " القرارات التي تهم البيئة والتي تهدف إلى إشراك الجمهور، لكن بدون أن تترك له سلطة المبادرة ولا القرار النهائي³. وهذه المقاربة يبدو أنها متماسكة جداً، حيث انه وفي ظل نظام تهيمن عليه الديمقراطية التمثيلية، لا تشكل المشاركة كيفية للتدخل في إعداد القرار الإداري، حيث تتوافق معه ولكن لا تحل محله⁴.

غير أن غياب القرار المشترك لا يعني عدم مراعاة الآراء والملاحظات المرفوعة في إطار صيرورة المشاركة، حيث أن " نتائج مشاركة الجمهور يجب أن تأخذ بعين الاعتبار في القرارات المتعلقة بالنشاطات ذات التأثير على البيئة"⁵ وفي المخططات والبرامج⁶ والأعمال ذات الطابع

¹ الفقرة 7 من المادة 6 من اتفاقية آرهوس

² الفقرة C من المادة 8 من اتفاقية آرهوس.

³ A.VAN LANG, *droit de l'environnement*, Thémis Droit Public, PUF, 2002, p. 245.

⁴ J- CL HELIN, « le citoyen et la décision d'aménagement », *op.cit*, P.99.

⁵ المادتان 6 و 8 من اتفاقية آرهوس.

⁶ المادة 7 من اتفاقية آرهوس.

التنظيمي، وذلك كله في حدود الإمكان¹. كما كرست اتفاقية آرهوس "Aarhus" حق اليقظة للجمهور بدعوته للأطراف بنشر القرار النهائي، مصحوبا بالتعليل والاعتبارات التي بُني عليها².

الفرع الثاني: تنوع الإجراءات في القانون الداخلي

حاول المشرع الجزائري الدمج بين مبدئي المشاركة والإعلام، حيث جاء في قانون حماية البيئة الصادر سنة 2003: "يتأسس هذا القانون على المبادئ العامة الآتية: (...) - مبدأ الإعلام والمشاركة، الذي يكون بمقتضاه، لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات المضرة بالبيئة"³.

ينطوي تطبيق مبدأ المشاركة على وضع إجراءات تعرف بـ "مجموع الآليات التي تسمح للأشخاص بالتأثير وبطريقة مباشرة على تبني وتفعيل القرارات الإدارية أحادية الجانب دون سلطة اتخاذ القرار"⁴. ونتيجة لذلك، هل تم تطوير قانون المشاركة في اتجاه ضمان جدوى لمشاركة الجمهور، لاسيما بعد أن أُدرجت في المنظومة القانونية إجراءات تتدخل قبل اتخاذ القرار؟ (أولا)، لتضاف إلى الإجراءات التالية لصدوره (ثانيا)، مع ما تحمله هذه التوليفة من تساؤلات حول تمفصلها وانسجامها.

أولا: المشاركة اللاحقة على القرار، إجراءات من اجل الإعلام

إن تفعيل إجراء المشاركة بعد اتخاذ القرار يعد في حد ذاته تناقضا مع فكرة المشاركة لأنه لن يتم اخذ أراء المشاركين بعين الاعتبار مقدّمًا. غير أن هذه الإجراءات تحتفظ بوظيفتها في إعلام الجمهور في مجال المخططات والمشاريع، فضلا عن مساهمتها في إقناعهم بجدوى هذه القرارات وهو ما قد يكون مفيدا في عملية قبولها.

¹ الفقرة الأخيرة من المادة 8 من اتفاقية آرهوس.

² المواد 6 و9 من اتفاقية آرهوس.

³ انظر الفقرة الأخيرة من المادة 3 من القانون 10-03 المتعلق بالبيئة في إطار التنمية المستدامة.

⁴ M.DELNOY, « Définition, notions de base, raisons d'être et sources juridiques des procédures de participations du public », *op.cit.*, p.10.

وفي هذا الإطار بالخصوص، تجد إجراءات مشاركة الجمهور مكانتها في مجال التهيئة والتعمير (1) وقانون حماية البيئة (2) من خلال التحقيق العمومي الذي يعد إجراء هاماً بالنظر لأقدميته و تأطيره المفصل، وذلك على الرغم من القيود الواردة عليه (3).

1. المشاركة في إعداد أدوات التهيئة والتعمير

يعتبر التحقيق العمومي أقدم إجراءات الإعلام، كما تكمن خصوصيته في التحديد المفصل والفعلي لكيفيات إجراءاته في النصوص التنظيمية، ومن أولى تطبيقاته التحقيق في نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة. يهدف التحقيق إلى إخضاع العملية المراد إنجازها إلى الامتحان العمومي من أجل تحقيق ما سمي بالديمقراطية التشاركية.

ويعد موضوع تهيئة الإقليم من المواضيع الأولى التي حاول من خلالها المشرع الجزائري إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات العمومية، كالمشاركة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي ورخصة البناء.

تعرف مشاركة الجمهور في إعداد المخططات المحلية للتعمير مرحلتين اثنتين، الأولى قبل إعداد مشروع المخططات وتخص الجمعيات المحلية التي يستشيرها رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل إعداد المخططات، وهي استشارة غير ملزمة من حيث الشكل والمضمون بالنسبة للجمعيات¹.

أما المرحلة الثانية، فتأتي بعد إعداد مشروع المخططات والمصادقة عليه، حيث يتم إرسال نسخة من المشروع إلى الجمعيات لإبداء رأيها في مدة ستون يوماً، ليأتي بعدها الإعلان عن التحقيق العمومي بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي يعلق بمقر المجلس الشعبي² ويقوده المفوض المحقق ويدوم خمس أربعين يوماً³. ويملك الجمهور وسيلتين للتعبير عن رأيه، أما الأولى والمفضلة فهي الكتابة في سجل خاص أو رسالة ترسل للمفوض المحقق، في حين الوسيلة الأخرى

¹ انظر المادتين 7 و 8 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة به و المادتين 7 و 8 من المرسوم التنفيذي 91-171 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ج ر عدد 26 المؤرخة في 01 جوان 1991.

² المادة 10 من المرسوم التنفيذي 91-171 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

³ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 91-171 السابق و المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة به.

فهي الإعراب عن الآراء مباشرة للمفوض¹. هذا الأخير الذي يعتبر تدخله أمرا مهما جدا حيث انه هو المكلف بإعداد التقرير في نهاية التحقيق، الذي يشتمل على الاستنتاجات والنتائج التي توصل إليها²، ثم يعدل مشروع أدوات التعمير بعد التحقيق العمومي ليأخذ بعين الاعتبار عند الاقتضاء خلاصات التحقيق³.

2. 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 أرائه حول المشروع المزمع انجازه والآثار المتوقعة على البيئة⁴. 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 وطنيتين⁵.

يحدد الإعلان موضوع التحقيق العمومي بالتفصيل ومدته التي يجب أن لا تتجاوز شهرا واحدا ابتداء من تاريخ التعليق⁶، 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 كما فعل المرسوم⁷ رقم 98-339 الملغى، حيث اشترط طبيعة المشروع واسم المحافظ المحقق لتجنب نسيان أو تناسي بعض المعلومات الأساسية، كما جاء في النص أن مدة التحقيق لا تتجاوز شهر واحد بمعنى المخالفة 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.

¹ المادة 12 من المرسوم التنفيذي 91-171 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير السابق.

² انظر المواد 11 و 13 من المرسوم التنفيذي 91-171 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير .

³ المادة 15 المرسوم التنفيذي رقم 91-178 السابق.

⁴ المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، يحدد مجال تطبيق ومحتوى و كفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج ر عدد 34، الصادرة في 22-05-2007.

⁵ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 يحدد مجال تطبيق ومحتوى و كفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة .

⁶ المرجع نفسه.

⁷ المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى.

3. حدود التحقيق العمومي

يفترض في التحقيق العمومي المساهمة في ديمقراطية الأخطار الطبيعية والصناعية وإعلام السكان حولها¹ من خلال المخططات الموجودة، كما ينتظر منه أن ينتج أثارا ايجابية، لكن اعتماده الضروري على مقاربات تقنية وعلمية تجعل من الصعب على عامة الناس فهمها، وهو عامل يقلل من فعالية التحقيق، ولهذا ربما يجب أن ترافق المخططات والدراسات وثائق موجزة تبسيطية تطرح أهم الرهانات. كذلك ما نلاحظه في التحقيق الخاص بالمنشآت المصنفة هو إمكانية الاطلاع على دراسة التأثير دون دراسة الأخطار، هذه الأخيرة التي تشكل وثيقة مهمة لإعلام الجمهور بالأضرار والأخطار التي يمكن أن تتجم عن المشروع المزمع انجازه، وهو ما يعني حرمان الجمهور من الاطلاع على مضمونها، وبالتالي يكون جاهلا للأخطار المحدق به.

بالإضافة إلى ذلك لا يستطيع الجمهور الاطلاع على آراء الجمعيات و الهيآت العمومية التي تم استشارتها ولا حتى على خلاصات واستنتاجات المفوض المحقق حتى يمكنه بلورة فكرة شاملة حول الموضوع. كما أن المشرع تنازل للسلطة التنفيذية عن تفاصيل إجراء التحقيق العمومي بما فيها صفة المحقق وكيفية تعيينه² بعد أن سن المبدأ فقط، في حين نظيره الفرنسي مثلا هو من حدد كل تفاصيل التحقيق العمومي وأعطى للمحكمة الإدارية صلاحية تعيين المحقق بعد أن يقدم رئيس البلدية طلب في هذا الشأن، وتلحق بعد ذلك آراء الجهات المستشارة بمشروع المخطط المعروض للتحقيق العمومي³، وأخيرا يمكن للجمهور الاطلاع على التقرير النهائي الذي يعده المحافظ المحقق⁴. وهو ما يعطي للإجراءات أكثر جدية وشفافية.

أما من حيث الموضوع، فإن مشاركة المواطنين تحدث إلا في المرحلة الأخيرة من إعداد المخططات والمشاريع، أي عندما لا يبقى أمل كبير في إجراء تعديلات على ما تم طرحه على الجمهور، كما تعتبر الملاحظات والاستنتاجات التي يبديها الأفراد والجمعيات غير ملزمة لمحافظ

¹ HERVE ARBOUSSET, « Le plan de prévention des risques technologiques est-il un outil pertinent de sauvegarde des personnes ? », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 2, 11 Janvier 2010, 2013, p.223.

² رئيس البلدية هو من يعين المفوض المحقق و يحدد كفاءات إجراء التحقيق العمومي..انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي 171-91 المتعلق المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير .

³ وهي شكلية مهمة جدا، حيث تسمح للأشخاص بالاطلاع على آراء المصالح العمومية المستشارة وجوبا بالإضافة إلى الجمعيات، كما تضع المسؤولين على إعداد مخططات التعمير أمام مسؤوليتهم.

⁴ Voir les articles R123-10 et R123-11 du code de l'urbanisme français.

التحقيق والإدارة، وبذلك فهي تؤخذ على سبيل الاستئناس فقط للحصول على معلومات أخرى أو لمنح شرعية اكبر للمشروع ولو شكليا. وحتى الإمكانية التي كانت متوفرة في سنة 1998 والتي كانت تسمح لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في الولاية أو البلدية، حسب الحالة على مذكرة إجابة صاحب طالب المنشأة وكذا استنتاجات المندوب المحقق المعطل عند نهاية التحقيق¹ قد تم إلغاؤها في النصوص الحالية وبذلك لا توجد أية وسيلة للاطلاع على عمل المحافظ المحقق ومعرفة مدى أخذه بآراء الجمهور.

لذلك يعتبر الفقه أن التحقيق العمومي هو مجرد رأي عمومي، وأن الحوار الحقيقي يتم بين الإدارة والمحافظ المحقق، لأن هذا الأخير هو الذي يقوم بتقييم ملاحظات وآراء الجمهور ويبيدي أرائه النهائية التي تعتمد عليها الإدارة²، ومن هنا يتضح أن إجراء التحقيق العمومي إلزامي من حيث الشكل وغير ملزم من حيث مضمون الاقتراحات التي يدلي بها الجمهور.

ومن أجل ديمقراطية التحقيق العمومي يقترح الفقه إلزام المحافظ المحقق باقتراحات الجمهور ففي حالة ما إذا كانت أغلبية الآراء المعبر عنها معارضة للمشروع المقرر انجازه، ينبغي عليه في هذه الحالة أن يحرر محضرا لا يخرج عن الاختيار العام للجمهور³.

ومن جانب آخر، يعرف التحقيق العمومي مشاركة ضعيفة للجمهور وهذا ما يطرح إشكال حول نوعية المشاركة المرتبطة ليس فقط بقواعد إجرائية يتم إنفاذها، بل كذلك بوجود صفات معينة في المشاركين. فهل الجمهور مستعد لاستقبال المعلومة وهل هو مستعد للمشاركة؟ إن الإجابة عن هذه التساؤلات مرتبط في حقيقة الأمر بوعي الجمهور بالمخاطر المعرض لها.

كما أن تطور مشاركة الجمهور مرتبط ارتباط وثيق بمستوى التكوين والتعليم ومستوى المعلومات المعطاة له، وهي مهام مرتبطة كذلك بحركية ونشاط الأجهزة المكلفة بنشر المعلومة. فمثلا نشر التقارير حول البيئة في بريطانيا أو إيطاليا تشكل حدثا كبيرا في المكتبات والأماكن المخصصة لبيع

¹ المادة 4/13 من المرسوم التنفيذي 98-339، الذي يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها الملغى.

² Philippe Zavoli ذكره يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص 166.

³ المرجع نفسه.

الكتب وتحقق مبيعات عالية، وتوضع حتى نسخ خاصة بالأطفال¹، أما في بلادنا فإن التقارير عموما تتسم بالسرية المقننة وغير المقننة، حتى وإن كان الموضوع مرتبط بحالة البيئة والأخطار الكبرى، وهو في الحقيقة تعبير عن ثقافة تسيير ترسخت منذ سنوات طويلة.

وأخيرا، فإن مشاركة الصحافة في نقل المعطيات ورصد واقع التهيئة والتعمير والمشاكل البيئية التي تعيشها الجزائر وقدرة الوسط الجمعوي على التّجَنّد والتّجنيد لاستغلال قنوات المشاركة، يعد عاملا حاسما في تحسين مسار اتخاذ القرارات المتعلقة أحيانا بسلامة الأفراد وممتلكاتهم وبيئتهم.

لكن وعلى الرغم من هذه النقائص التي يعاني منها التحقيق العمومي، فإن أهميته في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية تبقى قائمة وتكمن في طابعها الشامل وفي إمكانية الاطلاع على دراسة التأثير²، التي يجب أن تُدمج التأثيرات المتوقعة للمشروع على البيئة³.

ثانيا: المشاركة السابقة على القرار، بؤادر مراعاة آراء الجمهور

تجد الوظيفة التشاركية للجمهور نفسها مقيدة بزمن تدخل الجمهور وقلة المعلومات المتوفرة وأحيانا صعوبة قراءتها(2)، وتعد المشاورة في هذا المجال أداة تساعد على اتخاذ القرار ووسيلة لانخراط السكان في مشاريع التهيئة والبناء (1).

1. المشاورة إلزام عام لكنه هش

تعد المشاورة أداة تساعد على اتخاذ القرار ووسيلة لانخراط السكان في مشاريع التهيئة والبناء، كما تمكن من المساءلة وحل النزاعات بطريقة ودية. وتتم المشاورة داخل الإدارة نفسها أي بين الدولة والجماعات المحلية أو بين السلطات العمومية والجمهور لإشراك هذا الأخير في مشاريع التهيئة والتعمير، كما تعتبر مسارا مهما للمشاركة، لأنه يفترض فيها أن تكون إطارا لتبادل الحوار بين السلطة العمومية والمجتمع المدني، ومع ذلك تعد إجراء غير كافي.

¹ Michel PRIEUR, « information et participation du public en matière d'environnement, influence du droit du droit international et communautaire », *op.cit.*, p.306.

² المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 يحدد مجال تطبيق ومحتوى و كفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة .

³ الفقرة 8 من المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة

إن المشاورة التي تشكل مسارا للمشاركة اقره المشرع من خلال بعض الأدوات لا تعاني من مشكلة الاعتراف بوجودها ولكن من نطاقها وفائدتها. فإمكانية تطبيقها تبقى قليلة الفعالية¹ لأن اختيار الأشخاص المدعويين للمشاركة يخضع للسلطة التقديرية للإدارة² التي تملك هامشا كبيرا من الحرية في تحديد قائمة المشاركين، وهي مقارنة تسمح بالتمييز بين أعضاء المجتمع المدني؛ أي بين من يشارك ومن لا يشارك.

ومن جهة أخرى يبقى تأثير الملاحظات والآراء الناتجة عن الإجراء ضعيف، حيث أن الإدارة غير مقيدة بمضمونها وتبقى عمليا أداة للإعلام فقط³، وهذا ما يقلل من قيمة المسار ومن ثم من قيمة وفائدة مبدأ المشاركة ويزيد بالتالي من هيمنة الإدارة على مسار اتخاذ القرار.

وقد اخذ المشرع الجزائري بآلية التشاور عند إعداد له لمنظومة الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، حيث جاء في المادة التاسعة من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى على أنه: "تشكل الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة منظومة شاملة تبادر بها الدولة، وتقوم بتنفيذها المؤسسات العمومية، والجماعات الإقليمية في إطار صلاحياتها، بالتشاور مع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والعلميين والمواطنين ضمن الشروط المحددة في هذا القانون ونصوصه التطبيقية"، لكن هذه الأخيرة لم تعرف الإفراج عنها بعد مرور 15 سنة من صدور القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى. ومن جانب آخر، تخضع الاستثمارات الجديدة أثناء تقييم المشروع من أجل الفصل في طلب رخصة استغلال مؤسسة مصنفة إلى تشاور داخلي فقط، أي بين إدارات البيئة والصناعة والمساهمات وترقية الاستثمارات⁴.

¹ ADELIE.POMADE, la société civile et le droit de l'environnement, contribution à la réflexion sur les théories des du droit et de la validité, L.G.D.J, lextenso éditions, 2009, p.359.

² J.MORAND-DEVILLER, l'instrument juridique de la participation et de la contestation des décisions d'aménagement, cité par ADELIE.POMADE, *op.cit.*, p.359.

³ Ibid.

⁴ المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37، المؤرخة في 4 يونيو 2006.

كما ظهرت بوادر مبدأ التشاور في مجال التسيير المدمج للموارد المائية على مستوى كل وحدة هيدروغرافية طبيعية¹ المكلفة بإعداد المشروع التوجيهي لتهيئة الموارد المائية²، الذي يحدد الاختيارات الإستراتيجية في مجال الموارد المائية ومن بينها الوقاية من الأخطار المرتبطة بالظواهر الطبيعية الاستثنائية مثل الجفاف والفيضانات وتسييرها³.

وفي هذا الإطار تضم لجنة الحوض الهيدروغرافي ممثلين عن الإدارة (مع غياب بالطبع لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، على الرغم ما تعرفه الجامعة من دراسات معمقة في هذا المجال) والجماعات الإقليمية و هيآت تسيير مصالح المياه وبعض التنظيمات المهنية وممثلين عن الجمعيات المرتبط نشاطها باستعمالات المياه وحمايتها⁴.

2. حصر إمكانيات ممارسة الوظيفة التشاركية

تجد الوظيفة التشاركية نفسها محصورة بين مرحلة تدخل الجمهور (2-1) وقلة وصعوبة قراءة المعلومات التي يتوفر عليها الأفراد (2-2).

2-1. مشاركة غير مؤكدة و ذات نطاق ضعيف

إن أبعاد مشاركة المجتمع المدني متغيرة، حسب مرحلة تدخل هذا الأخير في مسار المشاركة المستخدم أو الجمهور المدعو لها. فالمشاركة القبلية تهدف إلى الحصول على اتفاق مبدئي مع السكان حول المشروع وذلك حتى قبل بدأ التحقيقات حول الموقع وبدأ الإجراءات الإدارية، وعلى العكس مشاركة الجمهور في المرحلة الأخيرة من تنفيذ المشروع لا ينتج إلا ردة فعل سلبية من طرفه وفي أحسن الأحوال تقدم اعتراضات على تفاصيل لا قيمة لها. أخيرا يعتبر فقه، أن الآراء التي تُجنى بفضل إجراء الاستشارة لا تملك إلا قيمة إكراهية ضعيفة⁵.

¹ الوحدة الهيدروغرافية الطبيعية هي حوض أو تجمع أحواض هيدرولوجية و/ أو هيدروجيولوجية هو فضاء متجانس ومنسجم. انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي 10-24 المتعلق بإطار التشاور في مجال التسيير المدمج للموارد المائية، ج ر عدد 13 المؤرخة في 17-01-2010.

² المادة 3 من المرسوم التنفيذي 10-24 المتعلق بإطار التشاور في مجال التسيير المدمج للموارد المائية.

³ المادة 56 من قانون المياه 05-12 المعدل والمتمم، ج ر عدد 60 الصادرة في 04-09-2005.

⁴ المادة 6 من المرسوم التنفيذي 10-24 المتعلق بإطار التشاور في مجال التسيير المدمج للموارد المائية.

⁵ X. BRAUD, *De l'influence des associations de protection de l'environnement sur l'évolution du droit administratif de l'environnement : potentialités et réalités*, thèse, Nantes 1997, p.111.

2-2. التستر على المعلومات والتلاعب بها

يمكن أن يُؤلد نقص المعلومات شعورا بالحرمان لدى الجمهور، إما بسبب عدم امتلاكه كل المعطيات أثناء الاستشارة وإما لان المشروع وصل إلى مراحل متقدمة تضع الجمهور أمام الأمر الواقع. فيما يخص دراسة التأثير مثلا والتي ترافق ملف التحقيق العمومي وتعد عنصر إعلام مهم عن مخاطر المشروع المطروح على السكان والبيئة، فإنها تأتي متأخرة جدا¹، كما تضم كمًا هائلًا من المعطيات تدوب فيها المعلومات المهمة² ولا يمكن للمواطن العادي الانتباه إليها.

أخيرًا، يمكن أن تقدم الدراسة تحليلًا موجهًا لصالح المشروع، من خلال مضاعفة الآثار الإيجابية على حساب الآثار السلبية لان السلطة العمومية تحاول دائمًا السيطرة على إجراءات إعداد المشروع وقدرتها على العمل³، ليبقى الجمهور يعاني من نقص الشفافية في إعطاء المعلومة، وبالتالي لا يمكنه المشاركة بطريقة مستتيرة.

¹ P.LE LOUARN, *le principe de participation et le droit de l'environnement*, cité par ADELIE.POMADE, *op.cit*, p.368.

² A.POMADE, *op.cit*, p.368.

³ *Ibid*.

الفصل الثاني

تمفصل التحكم في التعمير مع قواعد قانون البيئة كآلية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى

إن التعمير والبيئة قانونين ينتميان نظريا إلى حقلين مختلفين، فالأول تعود إليه مهمة تنظيم الإقليم، أما الثاني فيتكفل بحماية الفضاءات، لكن في الحقيقة هناك تقارب وتداخل كبيرين بينهما خاصة في مجال المنشآت المصنفة وحماية المجالات الطبيعية. فقانون التعمير كان دائما يدرج المصالح والتدابير البيئية، لأنه لا يمكننا كما عبر عن ذلك الأستاذ Michel Prieur أن نفصل بين قواعد تخصيص الفضاء وطبيعة الوسط¹.

كما يسمح الإطار القانوني للتعمير والبيئة، بمعاينة ارتباط متبادل بينهما، وهو ما ينعكس بشكل واضح على آليات الوقاية، التي تركز على التحكم في التعمير سواء تعلق الأمر بالأخطار الطبيعية أو حول المؤسسات الصناعية، وبالتالي ضرورة اخذ الأضرار البيئية بعين الاعتبار (المبحث الأول). أما قانون البيئة الذي تشكل من ردود الفعل المتتالية للعديد من الكوارث البيئية، فيتكفل بشكل أساسي بالوقاية من الأخطار التكنولوجية لكنه يتفاعل في نفس الوقت مع قواعد الوقاية من الأخطار الطبيعية (المبحث الثاني).

¹ M. PRIEUR, « Urbanisme et environnement in Droit de l'urbanisme : bilan et perspectives », *AJDA*, 20 mai 1993, numéro spécial, p. 80.

المبحث الأول: التحكم في التهيئة والتعمير كآلية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

الكبرى

لقد أظهرت التجارب سواء في العالم¹ أو في الجزائر² أن حجم الخسائر التي تسببها الكوارث الطبيعية والتكنولوجية مرتبط ارتباطا وثيقا بالتهيئة والتعمير. فلا تكاد تخلو كارثة طبيعية أو تكنولوجية من أخطاء أو نقائص في العمران، سواء من حيث نوعية البناء وطبيعة المواد المستعملة فيه، وعدم استعمال قواعد البناء المضادة للزلازل³، بناء أحياء سكنية . وبالتالي كثافة سكانية كبيرة . في مناطق معرضة لأخطار كبرى⁴، أو غياب دراسات خاصة بالأرض.

ولذا فإنه من بين الآليات القوية والفعالة للوقاية، والتقليل من آثار الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى هو التحكم في التهيئة والتعمير بوضع ارتفاعات تسمح بتقييد استعمالات الأراضي في المناطق المعرضة لأخطار طبيعية، وحول المناطق الصناعية ومواقع استغلال ونقل المواد الخطرة.

وبالنظر إلى الكوارث التي عرفت الجزائر، وللتأثير على العناصر الهشة أو القابلة للإصابة، عدّل المشرع قانون التهيئة والتعمير سنة 2004، وأولى الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية أهمية كبرى. وهو في الحقيقة تكريس لا غير للدور الطبيعي لقانون التهيئة والتعمير، الذي باعتباره فن تهيئة وتنظيم المجالات الحضرية⁵، ملزم باحترام مقتضيات الأمن والصحة العامة¹. ومن ثم أخذ

¹ Le Secrétaire Général des Nations-Unies n'a pas manqué de préciser que « les risques sont encore accrus par le fait que les villes du monde en développement sont atteintes de gigantisme et que les systèmes de communication, de transport et de distribution d'énergie forment des réseaux de plus en plus denses et complexes. Nous devons passer de la réaction à la prévention.... », cité par le Conseil national économique et social, Rapport L'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie: Inquiétudes actuelles et futures, 22^{ème} session plénière, Mai 2003, op.cit, p.7

² تعود احد الأسباب الرئيسة لفيضانات باب الوادي سنة 2001 إلى وجود مئات السكان في بيوت قصديرية، التي تحولت إلى مقابر جماعية بعد الكارثة. فالبيوت كانت تتوسط حوالي ثلاثين واد ومجرى مائي. وانزلاق التربة من أعالي ومرتفعات العاصمة. كما كان تجمع الكثير من السكان في مناطق خطيرة ومنخفضة عن مستوى الطرق بأكثر من عشرين (20) مترا، مما جعلها عرضة للغرق بالمياه والأوجال.

³ Voir Conseil national économique et social, Rapport L'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie : Inquiétudes actuelles et futures, 22^{ème} session plénière, Mai 2003, op.cit, p.29.

⁴ ترتبط زيادة مستوى الأخطار، إما بتفاقم المخاطر أو بوجود رهانات عبارة عن عناصر هشة، متمثلة في الأشخاص والممتلكات ومختلف تركيبات البيئة، التي يمكن أن تتكبد في بعض الظروف أضرار ناجمة عن وقوع خطر. وهكذا تكون الأخطار مرتفعة، كلما كانت الكثافة السكانية كبيرة والقدرات الاقتصادية المعرضة عالية.

⁵ J-F.DAVIGNON, Droit de l'urbanisme, Litec Lexinexis, 2^{ème} édition, 2007, p.7.

الأخطار الطبيعية والتكنولوجية بعين الاعتبار لتجنب أو تقليل الضرر، وتُصبح بذلك الوقاية من الأخطار وظيفة من وظائف قانون التهيئة والتعمير².

وعليه، يدعونا موضوع الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية بواسطة قانون التهيئة والتعمير إلى التعرف على دور الدولة والجماعات المحلية في هذا المجال، خاصة بعد تحويل جزء مهم من الصلاحيات في مجال التعمير إلى الجماعات المحلية³. وتجدر الإشارة هنا أن مسألة الاختصاص في مجال التخطيط العمراني تشهد تداخل عدة نصوص تمنح صلاحيات لإدارات مختلفة في الدولة. فبالنسبة للمواقع الأثرية والعقارات ذات الطبيعة التاريخية مثلا تخضع إما لرخصة أو رقابة وزارة الثقافة⁴، كما تتدخل وزارة السياحة عندما يتعلق الأمر بالمخطط التوجيهي للتهيئة السياحية⁵.

ومهما كانت الإدارة المختصة في مجال التخطيط، فإنها تختلف عن تلك المكلفة بالوقاية ففي القانون الجزائري التكفل بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية في إطار التهيئة والتعمير يدخل في جزء كبير منه ضمن صلاحيات البلديات أو المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات، غير أن الدولة هي التي تبادر وتشرف على منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى طبقا لما نص عليه قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة⁶.

¹ أشارت عدة نصوص من قانون التهيئة و التعمير والنصوص التنظيمية المطبقة له إلى هذا الموضوع ، فمثلا المادة 8 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم: " يجب تصميم المنشآت ولبنيات ذات الاستعمال الصناعي والمهني بكيفية تمكن من تفادي رمي النفايات الملوثة وكل العناصر الضارة خارج الحدود المنصوص عليها في التنظيم"، انظر كذلك المادة 11 من نفس القانون.

² انظر المادة 4 من القانون 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المتعلقة بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51، المؤرخة في 15-08-2004.

³ تختص الجماعات المحلية في إعداد وثائق التعمير، لاسيما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، وتستفيد من خدمات عدة مصالح، تستشار وجوبا كالتعمير والفلاحة والري والنقل، الأشغال العمومية، البريد والمواصلات والبيئة. انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل والمتمم، كما أن تسجيل المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و/ أو التكنولوجية ... يكون باقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير المختصة إقليميا. انظر الفقرة الأخيرة من المادة 17 من المرسوم التنفيذي 05-317.

⁴ القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر عدد 44، الصادرة في 17-06-1998.

⁵ القانون رقم 03-01 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج ر 11، الصادرة في 19-02-2003.

⁶ جاء في المادة 9 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى: " تشكل الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة منظومة شاملة تبادر بها وتشرف عليها الدولة، وتقوم بتنفيذها المؤسسات العمومية والجماعات المحلية في إطار صلاحياتها (...)." .

وفي هذا السياق فإن الدولة المسؤولة بامتياز عن الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، مُلزَمة بالسهر على أن تحقق قواعد التعمير أهدافها، وتمتلك في هذا الإطار أدوات تسمح لها بالتدخل في قرارات استعمال وشغل الأراضي.

يُمثل توزيع الأدوار هذا تحديا مهما، فالسلطات المحلية تميل بطبيعتها إلى تفضيل المصالح المحلية، في حين أن الإقليم يعد تراثا مشتركا للأمة¹، وبالتالي فإن المصلحة العامة تتطلب فرض مشاريع وقواعد تنظيمية تقلت من اختصاص الجماعات الإقليمية.

وعليه، فإن الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية من خلال قانون التهيئة والتعمير تقتضي عملا متكاملًا للدولة والجماعات المحلية. فالأولى تضع التوجيهات والمبادئ العامة في مجال تهيئة الإقليم (المطلب الأول)، وتمتلك وسائل أخرى للتدخل (المطلب الثالث) 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 الأخطار الطبيعية والتكنولوجية المعرض لها الإقليم (المطلب الثاني).

المطلب الأول: دور التخطيط المجالي والحضري في الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تقليديا، تتمثل مهمة أدوات التخطيط الحضري في تحديد كفاءات شغل الأراضي، ولكن في شروط تضمن الحفاظ على امن المواطنين. ولهذا ربما مُنحت وثائق التعمير اليوم وظيفة ايجابية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى²، برزت من خلال ضرورة مراعاة تلك الأخطار عند انجاز مخططات التهيئة والتعمير، سواء كانت محلية أو وطنية بغية للحصول على تعمير مستدام وفعال.

¹ USSON-LEROUSSÉAU, Nicole. *Les territoires, l'urbanisme et le juge* In : *Conflits et territoires* [en ligne]. Tours : Presses universitaires François-Rabelais, 2004 (généré le 14 août 2018). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pufr/1840>>. ISBN : 9782869063235. DOI : 10.4000/books.pufr.1840.(consulté le 12-05-2017)

² نصت المادة 4 من القانون 04-05 المعدل و المتمم للقانون 90-29 المتعلقة بالتهيئة والتعمير " تحدد أدوات التهيئة والتعمير التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي... بترشيد استعمال المساحات (...) وفي هذا الإطار تحدد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق عند إعداد أدوات التهيئة و التعمير (...) وتعرف المناطق المعرضة للأخطار التكنولوجية...".

ومن هذه الزاوية، تشكل الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية ميدانا يساهم مع ميادين أخرى كالبيئة مثلا في توسيع مجال ووظيفة قانون التهيئة والتعمير. وفي هذا الإطار تحولت مراعاة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية إلى التزام بالوقاية توجهه مبادئ وقواعد وطنية للتهيئة والتعمير (الفرع الأول)، التي تنفذ بواسطة أدوات فنية وقانونية محلية بمناسبة إعداد مخططات التعمير المحلية (الفرع الثاني).

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

تخضع عمليات التهيئة والتعمير على المستوى الوطني إلى مخططات توجيهية (أولا) ومبادئ وقواعد عامة وطنية (ثانيا).

أولا: المقاربة الوقائية من الأخطار الكبرى في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم

يعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وثيقة توجيهية تحدد المبادئ الكبرى وتقدم اقتراحات¹. فمن خلال مضمونه تعلن الدولة عن مشروعها الإقليمي لعقدين متتاليين. كما يبرز المخطط الوطني الطريقة التي تعتزم الدولة اعتمادها لتحقيق تهيئة مستدامة من خلال التكفل خاصة بضرورات الدفاع عن الإقليم وأمنه، وحماية التراب الوطني والسكان، والحفاظ على المصالح الوطنية من كل أنواع التهديدات².

وفي هذا الإطار، وضع المخطط مقارنة وقائية من الأخطار الكبرى، انطلقت من التشخيص التالي:

تعرف الجزائر اختلالات كبيرة في تموقع السكان والنشاطات في الإقليم، فإحصاء السكان لسنة 2008 بيّن أن 63 % من سكاننا يستقرون في الشمال على مساحة 4 % من التراب الوطني ويقطن 28 % من السكان في الهضاب العليا على مساحة 9 % من الإقليم، في حين لا تستقبل مناطق الجنوب التي تشكل 87 % من المساحة الإجمالية للبلاد إلا 9 % من السكان. كما تعد الجزائر

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

² المرجع نفسه، ص 9.

"أرض مخاطر"، فمن بين المخاطر الأربعة عشر التي حددتها منظمة الأمم المتحدة الجزائر معنية بعشرة منها¹.

لقد احدث تركز السكان والأنشطة في الشريط الساحلي اختلالات مكلفة للمجتمع خاصة وأنها أقاليم هشة معرضة لأخطار كبرى طبيعية وصناعية². 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 كبرى³.

إذا وتبعاً لهذه الوضعية، ارتكزت الوقاية من الأخطار الكبرى في المخطط على الحد من تركيز السكان في المناطق التلية، وخاصة في الشريط الساحلي قصد الوقاية من مخاطر الزلازل من خلال الشروع في إعادة انتشار السكان، وكذا نقل الأنشطة نحو المناطق الداخلية للبلاد التي تقل فيها المخاطر، 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.

1. برنامج العمل الإقليمي : كبح التسحل وتوازن الساحل⁴

يهدف هذا البرنامج إلى إعادة هيكلة عميقة للفضائين الساحلي والتلي، قصد ضبط التوسع المفرط للساحل على حساب الفضاءات الداخلية. ويتم تطبيق البرنامج من خلال إعادة توجيه ونشر التعمير في المرتفعات (1.1) وإنشاء مدن جديدة (2.1).

¹ المرجع نفسه ، ص 14.

² المرجع نفسه، ص 11 .

³ القانون 02-10 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ص 9.

⁴ المرجع نفسه، ص 61.

1.1. إعادة توجيه ونشر التعمير في المرتفعات¹

من أجل توجيه ونشر التعمير في المرتفعات، ارتكزت المخططات على وضع برنامج للبحث على التواجد داخل التل يعتمد على ترتيبات تحفيزية وتعويضية تشجع نقل بعض الأنشطة أو الخدمات المتواجدة حاليا في منطقة الساحل إلى أعماق التل. لكن كبح تعمير الساحل لا يمكن أن ينجح إلا بتنمية الهضاب العليا والجنوب بما يكفي قصد تثبيت السكان في أقاليمهم من خلال إنشاء مدن جديدة.

1. 2. بناء مدن جديدة²

ترمي إستراتيجية المخطط الوطني للتهيئة إلى نشر الديناميكية التي يعرفها الساحل على كافة المنطقة التلية، بالارتكاز على شبكة عمرانية للمدن جد مهيكل ومجهزة من خلال إنشاء أقطاب ثانوية قادرة على دعم التنمية وتوسيع المجمعات العمرانية وتطوير القواعد الاقتصادية للمدن الجديدة، حتى يسمح بتثبيت وانتقال السكان إليها من جهة ولفك الخناق على الحواضر الكبرى من جهة أخرى، وهو ما نصت عليه المادة 3 من القانون 02-08 المؤرخ في 8 ماي 2002 والمتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها " يندرج إنشاء المدن الجديدة ضمن السياسة الوطنية الرامية إلى تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة من أجل إعادة توازن البنية العمرانية التي تهدف إليها أدوات تهيئة الإقليم وفق التشريع المعمول به". ومن أهم تلك المدن الجديدة: سيدي بوعبدالله، بوينان، العفرون، سيدي عمار والناصرية في الجزائر العاصمة وعقاز ورأس فلكون في مدينة وهران.

2. برنامج العمل الإقليمي (PAT9) تغيير تموقع الأنشطة والتمركز الإداري³

يهدف هذا البرنامج إلى إزالة احتقان شمال البلاد وبصفة خاصة الساحل وذلك من خلال دعم النشاط والتشغيل في الهضاب العليا والجنوب، إضافة إلى تغيير مواقع مؤسسات الإنتاج وإخراج

¹ المرجع نفسه.

² القانون 02-10 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ص 62.

³ المرجع نفسه، ص 68.

المؤسسات ذات المخاطر الكبرى من التجمعات ذات الكثافة السكانية الكبيرة¹ والمراكز الإدارية (1.2) وأخيرا وضع ترتيبات تحفيزية لإعادة التمتع و وضع إجراءات مرافقة لإعادة التمتع (2.2).

1.2. تغيير مواقع مؤسسات الإنتاج والمراكز الإدارية²

تفرض إعادة التوازن بين المناطق نقل بعض مؤسسات الإنتاج إلى أماكن أخرى وكذلك تغيير مواقع الأنشطة الموجودة في تجمعات ذات كثافة سكانية كبيرة لحمايتها من الحوادث التي قد تنجم عن تلك النشاطات الصناعية، ومنها مثلا الوحدتين الإنتاجيتين للكلور في العاصمة ومستغانم، ومركز تعبئة الغاز في الخروبة والمحطة الكهربائية في باب الزوار ومراكز تخزين وتوزيع المحروقات في عنابة وباتنة.

2.2. وضع ترتيبات تحفيزية وإجراءات مرافقة لإعادة التمتع

اقترح المخطط الوطني لتهيئة الإقليم منح مزايا جبائية ومادية للمؤسسات التي اختارت إعادة تموقعها، وقروض بنسب مخفضة للمؤسسات الراغبة في الإقامة في مناطق ذات أولوية. كما وضع المخطط إجراءات مرافقة في الأقاليم المستفيدة من إعادة التمتع من خلال تحضيرها لهذه الأنشطة الجديدة، و تسهيل وصول السكان. وتختلف هذه الإجراءات المرافقة حسب تهيئة الهياكل الأساسية (وسائل النقل، الرقمنة، التعليم... الخ)³.

في الأخير يشكل المخطط القاعدة المرجعية الأساسية التي تستلهم منها أدوات التعمير المحلية (مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي)، معظم توجهاتها ومبادئها وأهدافها. لكن الواقع يؤكد العكس، لان مخططات التهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي تدرس ويصادق عليها في غياب كامل للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم⁴، لسبب بسيط وهو أن مراجعة

¹ المرجع نفسه، ص 67

² المرجع نفسه، .

³ المرجع نفسه، ص 68.

⁴ آمال حاج جاب الله، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، دار بلقيس، 2014، ص. 152-153.

المخططات المحلية بدأت بين سنوات 2005 و 2007¹، في حين تمت المصادقة على المخطط الوطني سنة 2010.

يطرح هذا الأمر بجدية مشكلة توافق أدوات التهيئة والتعمير مع متطلبات وبرامج وأهداف الإستراتيجية الوطنية لتهيئة الإقليم²، من بينها وضع سياسية وطنية لمواجهة الأخطار الكبرى.

ثانيا: دور المبادئ والقواعد العامة للتهيئة والتعمير في الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

يجري استغلال وتسيير الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل الإطار المبني في إطار القواعد العامة وأدوات التهيئة والتعمير³. وبالتالي تسمح المبادئ العامة بتوفير وسيلة لفهم القواعد الفنية والمفصلة لقانون التعمير، ووضع معايير تدفع المسؤولين إلى اللجوء إلى مقارنة عقلانية وشاملة لتخطيط المجال تُدمج فعليا أهداف الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

عالجت المبادئ العامة مسألة الوقاية من الأخطار 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، وأيضا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية". لكن هذا النص الذي جاء من أجل ترشيد القرارات المتعلقة باستعمال الفضاءات يثير تساؤلا حول ما إذا كان له أثر مباشر يلزم الإدارة بمراعاة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في وثائق التعمير، لأن صياغته التي تنسم بالعمومية تسهل إغفال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية أثناء إعداد مخططات التعمير .

¹ وضعية مراجعة مخططات شغل الأراضي على المستوى الوطني إلى غاية مارس 2008، على الموقع الإلكتروني لوزارة السكن والعمران، ذكرته آمال حاج جاب الله، المرجع نفسه.

² المرجع نفسه

³ المادة 2 من القانون 90-29 المتعلق بالهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

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

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

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

أما المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 91-175 السابق فقد سمحت 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 استعمالها⁵. ويمكن بموجب هذه الأحكام

¹ وهما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

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

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

1991-06-01.

⁴ المادة 3 من المرسوم 91-175 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

⁵ كما يمكن منح الرخصة، شريطة احترام الأحكام الخاصة الواردة في القوانين والتنظيمات.

للسلطة المختصة رفض طلب الترخيص حتى ولو تعلق الأمر بمنطقة مصنفة بأنها صالحة للتعمير في وثائق التخطيط المحلي¹.

إن الغرض من المادة الثانية المذكورة أعلاه هو تجنب تحول المباني نفسها إلى مصدر لأضرار كبيرة²، وكذا لسد النقائص التي يمكن أن تظهر نتيجة إهمال وضع الأخطار الطبيعية بعين الاعتبار في وثائق التعمير أو في مخطط الوقاية من الأخطار³. فهذه الإمكانية تجعل من المادة الثانية انعكاسا للالتزام عام بضمان الأمن في ميدان التعمير.

يرتبط الالتزام بتطبيق هذا النص التنظيمي بمدى معرفة الإدارة بالخطر أثناء منح الترخيص بشغل الأرض، حيث يجب على رئيس البلدية أن يطلب كل المعلومات حول حالة الأرض بمساعدة المصالح الخارجية للدولة؛ كمصلحة التعمير التي تقدم خدمة تحضير الملف ويمكنه أن يؤسس رفضه بمنح الترخيص بشغل الأرض على الدراسات التي تم إعدادها حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، مما يجعل من الممكن تقييم مجمل الأراضي التابعة للبلدية. ومع ذلك، فإن تطبيق المادة الثانية المذكورة أعلاه على أساس حالة بحالة للتحكم في التعمير بالمناطق الخاضعة لخطر طبيعي لا يسمح بإنشاء محيط كامل لحماية المناطق⁴.

انه وعلى الرغم من أهمية هذه النصوص في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، فلقد طرحت أثناء تطبيقها في الميدان صعوبات جدية، حيث أن اعتماد نظام التراخيص بشغل الأراضي واستغلاله كآلية وحيدة للوقاية لا يأتي بجذواه، لان التراخيص بالبناء أو التجزئة لا يظهر إلا في المراحل الأخيرة من تدابير الوقاية، وتسبقه حتما مرحلة أساسية وهي إعداد الدراسات حول الأخطار⁵ المعرض لها إقليم كل بلدية ودمجها في مخططات التعمير وتبيان شروط

¹ CAA Marseille, 13 mars 2003, SCI Claudine, *BJDU*, 1/2004, p.75.

² جاء في قرار لمجلس الدولة انه يمكن للبلدية أن تتراجع عن مضمون رخصة البناء، إذا كان من شأن هذا البناء أن يحدث أضرار للغير، قرار رقم 12، الصادر في 08-01-2001، سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الجزائري، ط 1، ج 3، منشورات كليك ن 2013، ص 1665.

³ Y.JEHOUSO, « droit de la prévention des risques naturels et développement urbain », *Mélanges Helin*, Perspectives du Droit public, Litec, 2004, p.369.

⁴ X.LAROUY-CASTERA, J.P OURLIAC, *Risques et urbanisme*, éditions le Moniteur, 2004, p.131.

⁵ حتى الخرائط الجغرافية المحددة للمناطق المعرضة للمخاطر الكبرى المتوفرة في ذلك الوقت لم يتم تحديثها منذ 25 سنة. انظر : EWA BERZOWSKA-AZZAG in le quotidien d'Oran du 12-12-2001.

ذكرتها زغلامي، مسؤولية الدولة في الكوارث الطبيعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، ب ت ن، ص 30.

شغل واستعمال الأراضي فيها. وهي مخططات لم يتم انجازها إلا بعد مرور سنوات عديدة من اعتمادها من طرف المشرع كأدوات محلية للتهيئة والتعمير في قانون التهيئة والتعمير 90-29 الصادر سنة 1990.

لكن الطبيعة ترفض الفراغ واحتياجات السكان لا تنتظر، حيث شيدت 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 كارثيا¹. كما استهلك العقار بشكل سريع² 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".

أما من الناحية التاريخية، فإن الجزائر منذ الاستقلال لم تُطور إستراتيجية لمواجهة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، بل لم تضع حتى سياسة واضحة وصارمة في مجال التعمير إلى غاية صدور قانون التهيئة والتعمير سنة 1990. أما الفترة الممتدة بين سنوات 1974 و 1990 فقد عرفت البلاد انجاز ثلاثة أرباع التعمير الذي تلى الاستقلال واستكمال معظم النسيج الصناعي. وفي تلك الفترة استند التعمير في الجزائر إلى أدوات غير ملزمة، وتمثلت المرجعية القانونية الوحيدة في الأمر الصادر سنة 1974 المتعلق بالاحتياطات العقارية، الذي جاء لوضع سياسة عقارية وليس لتنظيم تطور التعمير.

لقد كان الانشغال الحقيقي للسلطات في تلك المرحلة هو تكوين احتياطات عقارية بدلا من تطوير التعمير والتهيئة العمرانية. وعرف شمال البلاد توسعا حضريا كبيرا شهد تطورا طيلة هذه الفترة واقترب بشكل كبير من المواقع الصناعية الخطرة، كما أنشئت مدن جديدة على أراضي فلاحية، وبنيت أحياء سكنية على أراضي غير مستقرة وقابلة للانزلاق، وفي مناطق قابلة للفيضانات وحتى في مجاري الوديان الجافة. كما تطلب التطور الصناعي استغلال عقارات واسعة، وبسبب الحاجة الملحة

¹ CHABANE BENAKEZOUH, la ville d'Alger et le droit, revue Idara, n° 23, 2002, p.31.

² CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL, Rapport, op.cit. p.29.

شُيّدت مناطق صناعية في مواقع لم تؤخذ فيها قواعد الأمن بعين الاعتبار، وذلك على الرغم من إنشاء الصندوق الجزائري لتهيئة الإقليم للتكفل بمواقع تلك المناطق، إلا أن حجم الأزمة لم يسمح بالتكفل بكافة عوامل الخطورة للمواقع والوحدات الصناعية¹. كل هذه العوامل شجعت على تعمير غير عقلاني، وتسببت في فداحة الخسائر البشرية والمادية الناجمة عن الكوارث الطبيعية التي عرفت الجزائر سنوات بعد ذلك في عدة مناطق من الوطن².

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 والتعمير³ 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 والتكنولوجية⁴ مع ضرورة احترام الأدوات والقواعد العامة عند استغلال وتسيير الأراضي القابلة للتعمير⁵. وهذا يعد تكريسا وتأكيدا على ضرورة الاهتمام الفعلي والمباشر بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية⁶.

لكن القواعد العامة للتهيئة والتعمير وعلى الرغم من أهميتها 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 للتعمير⁷.

¹ Ibid.

² Ibid,

³ المرجع نفسه.

⁴ المادة 2 من القانون 04-05 المعدل والمنتم للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51 الصادرة في 15-08-2004.

⁵ المادة 2 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، المؤرخة في 02-12-1990.

⁶ مع العلم أن هذه الأدوات قد أعطت مكانة هامة للوقاية من الأخطار الطبيعية في تعديل قانون التهيئة والتعمير لسنة 2004.

⁷ جاء في المادة 10 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمنتم: " تتشكل أدوات التعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي...".

الفرع الثاني: مخططات التعمير المحلية: أدوات استشرافية في خدمة الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تتشكل أدوات التعمير المحلية من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي¹ التي يتم إعداد مشاريعها بمبادرة من رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وتحت مسؤوليتهم². ويُعرف المخطط التوجيهي على أنه أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية مع ضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي³، الذي يقوم بتفصيل حقوق استخدام الأراضي والبناء⁴.

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 (أولا) لتُدرج كمعطى أساسي في أدوات التعمير (ثانيا).

أولا: التأطير المباشر للوقاية من الأخطار في أدوات التهيئة والتعمير

تتجز مخططات التهيئة والتعمير على أساس مقارنة عقلانية وإدراج إجباري للعناصر المتعلقة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية في المشروع العمراني⁵، ويظهر ذلك من خلال ربط المادة الحادية عشر من قانون التهيئة والتعمير المعدل والمتمم لعلاقة مباشرة بين والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، وأدوات التهيئة والتعمير، حيث جاء فيها أنه "... تحدد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير، وتخضع

¹ المادة 10 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

² المادة 24 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

³ المادة 16 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

⁴ المادة 31 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

⁵ VALERIE SANSEVERINO-GODFRIN, *le cadre juridique de la gestion des risques naturels*, op.cit, p.43.

لإجراءات تحديد أو منع البناء التي يتم تحديدها عن طريق التنظيم(...) تعرف المناطق المعرضة للأخطار التكنولوجية عن طريق أدوات التهيئة و التعمير (...)»¹.

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

إن قراءة المادة الحادية عشر هذه، وبالإضافة إلى تأطيرها المباشر للوقاية من الأخطار و إلزامية وضع أدوات الوقاية منها، فإنها تحيلنا من جانب آخر إلى مبدأ التوازن الذي يهدف إلى إيجاد أرضية صلح بين التهيئة والحماية، والتي تنشطهما مصالح متناقضة؛ مثل التنمية الحضرية خلق مناصب شغل، تلبية الحاجات من حيث السكن، والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، وبعبارة أخرى لا ينبغي اللجوء مباشرة إلى وضع ارتفاع عدم البناء، بل البحث عن الحلول الأقل اكرهية في حدود الممكن بطبيعة الحال.

ولما كان استغلال وتسيير الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل الإطار المبني يتم في إطار القواعد العامة وأدوات التهيئة والتعمير²، فإنه ينبغي على معدي وثائق التعمير تبرير اختياراتهم في استعمال الأراضي أنها قد جاءت بناء على معرفة بالرهانات الناجمة عن الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، ووضع سبل الوقاية الفعالة منها، خاصة بتقديم دراسات كاملة حول مجمل الأخطار المعرضة لها منطقة معينة.

كما يسمح وجود الوثائق المحلية للتهيئة والتعمير بإدراج جميع التوقعات التي يفرضها بناء منشآت ذات أخطار أو تواجد أشخاص في المناطق المعرضة لها أو التقايم المحتمل للمخاطر بسبب التعرض. وقد أضاف قانون التهيئة والتعمير منذ سنة 2004 ترتيبات عديدة ومهمة حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، والتي تمثل التزاما حقيقيا على عاتق الجماعات المحلية صاحبة

¹ المادة 4 من القانون 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير .

² المادة 02 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم .

الاختصاص عند إعدادها لمخططات التعمير، خاصة أن هذه الأخيرة فرضت قواعد خاصة أثناء استعمال وشغل الأراضي في المناطق المعرضة لأخطار طبيعية وتكنولوجية.

وبالتالي، فإن البلديات عند إعدادها لأدوات التعمير المحلية ملزمة بمراعاة وجود الأخطار على إقليمها، ويسهر الوالي على أن تدرج تلك الأخطار، ويمكنه في الحالة العكسية أن يبدي تحفظات وحتى أن يعطي رأيا سلبيا، إذا تجلّى له قصور كبير في هذا الشأن. ومن جانب آخر يسمح الإدماج المباشر للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في مرحلة إعداد أدوات التهيئة والتعمير للقضاء بالرقابة على مخططات التهيئة والتعمير، وهنا تكمن كذلك أهمية الإشارة المباشرة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية في قانون التهيئة والتعمير¹، خاصة مخططات التعمير المحلية التي تعد أدوات جدية لا غنى عنها في مجال الوقاية من الأخطار وحماية السكان².

وبالإضافة إلى ذلك، فإن إعداد الجماعات المحلية لأدوات التهيئة والتعمير على أساس المعلومات التي تستقيها من المديريات الولائية (التعمير، البيئة، الصناعة والمناجم..الخ) يسمح لها بالتكفل وبفعالية بالأخطار الموجودة على إقليم بلدية أو عدة بلديات، حيث أن معاينة الأخطار عن قرب واخذ آراء المواطنين المعرضين وإدراج التجارب السابقة، وتحديد العناصر المعرضة للإصابة يقدم مساهمة وقائية كبيرة بالمقارنة مع القواعد العامة التي لا تطرح كل الرهانات ولا تأخذ بعين الاعتبار الخصوصية الجغرافية و الاكراهات البيئية المحلية.

ثانيا: أخذ الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في الحسبان عند إعداد أدوات التعمير

تختلف التزامات البلديات المكلفة بإعداد مخططات التعمير في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية المحتملة حسب طبيعة وتركيب المخطط المعني، والتي يمكن جمعها حول معرفة الأخطار التي يخضع لها الإقليم محل التخطيط (1) وإدماج المعطيات المنبثقة من الأبحاث والتقييمات في وثائق التخطيط (2).

¹ في فرنسا مثلا ألغى القضاء مراجعة مخطط شغل الأراضي الذي سمح بالبناء في مناطق معرضة لفيضانات، حيث أشار الحكم أن المخطط يجب أن يسهر على الوقاية من الأخطار الطبيعية المحتملة. انظر:

TA Nice, 25 sept 1997, préfet des alpes –Maritimes, cité par AMAUD DE LAJARTRE, « les responsabilités administratives et les catastrophes naturelles », in les catastrophes naturels et le droit échec du droit, appels au droit, (dir) Jean-Marc Lavieille et all, BRUYLANT, 2012, P.455.

² XAVIER LARROUY-CASTERA et JEAN- PAUL OURLIAC, *op.cit*, p.237.

1. إعداد دراسات معمقة لمعرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

يتطلب إعداد أدوات التهيئة والتعمير، تحديد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية، أو تلك المهددة بالانزلاق أو المعرضة لأخطار تكنولوجية¹، وهذا ما يقتضي انجاز دراسات معمقة لمعرفة الأخطار المعرض لها الإقليم المعني.

وبذلك فإن تعميق المعرفة، يجب أن يفهم في هذا السياق على أنه التزام يقع على عاتق معدي أدوات التعمير ليس فقط بالوقاية من الأخطار التي لهم علم بها، بل كذلك الوقاية من الأخطار المفترض أن لهم معرفة بها، وأكثر من ذلك عليهم البحث للحصول عليها، وهو ما يمثل القاعدة القانونية للالتزام بتحقيق الدراسات التي نجد لها على الأقل مصدرين في القانون الجزائري؛ الأول يتعلق بأدوات التعمير المحلية، حيث يضم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير نتائج الدراسات المحددة للمناطق المعرضة لأخطار طبيعية (الزلازل، الانزلاقات الأرضية الفيضانات...الخ) ومساحة المناطق المعرضة للأخطار التكنولوجية لاسيما المنشآت الأساسية (المنشآت الكيماوية والبتروكيماوية وقنوات نقل المحروقات...الخ)²، أما مخطط شغل الأراضي فيحتوي على خريطة تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية وكذا التقارير التقنية المتصلة بها، وكذا الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية³.

إن كل هذه النتائج تتحقق بالضرورة عبر إلزام الإدارة بإجراء دراسات معمقة للمواقع المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية⁴. ومن جانب آخر، ألزم القانون الجماعات المحلية بالتكفل بالتدابير التي نص عليها القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث⁵، والتي من بينها الوصول إلى معرفة جيدة بالخطر، وتحسين عملية تقدير وقوعه وذلك من خلال مراقبة دائمة

¹ المادة 4 من القانون 05-04 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

² الفقرة 2 من المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-317 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر 62 المؤرخة في 11-09-2005.

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

⁴ انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-317 السابق.

⁵ انظر الفقرة 2 من المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-317 السابق.

لتطور الأخطار وتثمين المعلومات المسجلة وتحليلها وتقييمها¹ وهو ما يعد مصدرا ثانيا للالتزام بتحقيق نتائج.

وفي هذا الإطار يترجم تقييم الأخطار المنبثقة من الدراسات بتحديد النواحي والمناطق التي تنطوي على درجات قابلية خاصة للإصابة، بحسب أهمية الخطر المعني عند وقوعه²، مما يسمح بوضع مخطط يبين كيفية استعمال الأراضي، سواء بتقييد البناء أو منعه منعاً باتاً³، مثل المناطق ذات الصدع الزلزالي والأراضي ذات الخطر الجيولوجي، والأراضي المعرضة للفيضانات ومجاري الأودية والمناطق الواقعة أسفل السدود⁴.

كما أن تقييد شغل واستعمال الأراضي في المناطق المعرضة لأخطار يلزم مُعدي وثائق التعمير بوضع سياسة ملموسة في مجال الوقاية تُعرض في تقاريرهم. فعندما يقرر المسؤولون مثلاً أنه يمكن بناء قطعة أرض معرضة لأخطار طبيعية، فيجب عليهم أن يحددوا الشروط التي تسمح بالوقاية من تلك الأخطار المعرض لها القطاع المعني⁵.

لكن السؤال الذي يمكن طرحه في هذا الإطار، هو كيفية إدماج نتائج الدراسات والمعطيات في وثائق التهيئة والتعمير، لأن آليات إدراج المعطيات الفنية في مخططات التعمير لم تحدد بدقة، حيث يلاحظ غياب قواعد قانونية ملزمة ومفصلة، باستثناء النص على إلزامية إرفاق تقارير توجيهية ومستندات بيانية مرجعية⁶ مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي⁷.

¹ الفقرة الأولى من المادة 17 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث.

² المادة 18 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

³ المادة 11 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

⁴ المادة 19 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

⁵ D. LARRALDE, note sous CE, 15/03/1999, construction-urbanisme, n° 7-8, juillet-aout 1999.

⁶ المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

⁷ المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

2. إدماج المعطيات المتعلقة بالأخطار في وثائق التعمير

تطرح مرحلة إدراج المعطيات المتعلقة بالأخطار في مسار التخطيط، بعض الصعوبات خاصة على المستوى التقني، لان الترجمة القانونية للمعطيات العلمية تتطلب المرور من تفكير يعتمد على الاحتمالات وعدم التأكد إلى خطاب اليقينية، للحصول على مخططات تعمير دقيقة¹ وهو ما يؤدي بالضرورة إلى تغيير محتوى الدراسات العلمية². إن هذا الانتقال من التقني إلى القانوني يتطلب نوعا من العقلانية، حيث يجب أن تتخذ قرارات التخطيط حسب النتائج المتحصل عليها من الأبحاث والتحليل التي أجريت.

وقد حاولت النصوص التنظيمية الجزائرية التطرق إلى هذا الإدماج، لكن بصورة غامضة وغير حاسمة، حيث نصت الفقرة هـ من المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-305 على أن " تحدد المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية عن طريق الدراسات الخاصة بالزلازل والدراسات الجيوتقنية أو الخاصة،(...) وتسجل المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية أو التكنولوجية في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بناء على اقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير المختصة إقليميا حسب نفس الأشكال التي أملت الموافقة على المخطط."

يجد الغموض وغياب الحسم، مصدره في غياب إلزام المسؤولين في مجال التخطيط باتخاذ قراراتهم تبعا لنتائج الأبحاث والدراسات المعدة، فالقرارات التقنية التي تتقدم بها مصالح التعمير على المستوى المحلي تعتبر مجرد اقتراح³. لكن يجب الإشارة إلى أن المشرع حاول تدارك هذا الغموض في قانون البلدية الحالي ولو بطريق غير مباشر، إذ اعتبر أن كل قرار صادر عن رئيس المجلس

¹ تتشكل مخططات التعمير في جانب منها من ترتيبات تمنع أو ترخص أو تفرض. لذا يجب أن يتحلى الجانب التنظيمي لأدوات التعمير بالدقة والوضوح، حتى يمكن تبسيط قواعد الوقاية من الأخطار. انظر :

J.H DRIARD, « prévention des risques, une traduction dans les plans d'occupation du sol », le moniteur, 26-09-1997, n° 4896, p.76.

² Ibid., p.76.

³ المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-318، الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 91-178 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط شغل الأراضي و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به، والفقرة هـ من المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-317 ، الذي يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

الشعبي البلدي لا يأخذ بعين الاعتبار آراء المصالح التقنية المؤهلة قانوناً، ويحدث أضراراً في حق المواطن أو البلدية أو الدولة، فإنه يعرض نفسه للعقوبات المنصوص عليها في التشريع¹.

ومن ناحية أخرى، لا تحدد الدراسات التقنية في بعض الأحيان بدقة مناطق الخطر. فبالنسبة للانهيئات الأرضية، يقوم الجيولوجيون غالباً بتحديد "منطقة التأثير" دون إنشاء خط ثابت يفصل المنطقة الخطرة عن المناطق الأخرى، وبالتالي يصعب تحديد المناطق المعرضة على الخرائط بدقة ؟ في مثل هذه الحالات، يسعى المنتخبون المحليون إلى الحصول على أعلى ضمان ممكن بتضخيم مناطق الخطر للتقليل من عدم التأكد² وتجنب تحمل المسؤولية في حال وقوع كوارث، وفي المقابل فرض ارتفاعات عدم بناء غير ضرورية على أراض، يؤدي بدون شك إلى كبح تطور البناء والمشاريع الاقتصادية في البلديات ذات المساحة الصغيرة.

وفي هذا السياق، يمكن أن نتساءل عن نوعية التصرف الذي يمكن أن تتخذه السلطات المكلفة بإعداد وثائق التعمير في حالة عدم التأكد من الأخطار، خاصة في غياب وثيقة صادرة من طرف الدولة تعرض فيها الأخطار المحتملة. أجاب القضاء الفرنسي عن هذه الإشكالية مؤكداً بأنه عندما تكون طبيعة الدراسات لا تسمح بتحديد دقيق للمناطق الخاضعة للخطر الطبيعي عند تاريخ المصادقة على مخططات التعمير، فإن السلطات العمومية المختصة بإعداد وثيقة التعمير ليست ملزمة في هذه الحالة باتخاذ موقف نهائي من تحديد محيط الحماية³.

وهنا يمكن أن نطرح تساؤلاً آخر، لمعرفة ما إذا كانت في فرضيات مماثلة، الإدارة ليست ملزمة بإجراء دراسات معمقة للوصول إلى نتائج أحسن حول معرفة الأخطار وتحديد دقيق لمحيط للحماية، لأن التكليف القانوني للسلطة العمومية بمعرفة الأخطار يمكن أن يلزمها كما رأينا بتحسين معارفها باستعمال أحسن التقنيات وبكلفة مقبولة اقتصادياً.

¹ المادة 145 من قانون البلدية.

² J.H DRIARD, *op.cit*, p.77.

³ CAA Marseille, 25 nov. 2004, onde la croix-valence, cité par A .BESSON, « les risques naturelles de la connaissance à la gestion administrative, éditions Techni.cités », Voiron, 2005, p.33.

إن النتائج المنبثقة عن عملية تقييم الأخطار يجب أن تظهر في وثائق التعمير، وبالضبط في التقارير التوجيهية والمستندات المرجعية والوثائق البيانية (1-2) ليتم اللجوء بعدها إلى الإجراءات التنظيمية لحماية الإقليم من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية (2-2).

1.2. مكانة الأخطار في المستندات البيانية والتقرير التوجيهي

يهيمن العنصر الإقليمي على مضمون مخططات التهيئة، والذي يتوافق فعليا وفي اغلب الأحيان مع الطابع الإقليمي للأخطار الطبيعية والتكنولوجية، غير أن تحديد وتصنيف المناطق¹ (zonage) من خلال تقسيم البلدية تبعا لنمط شغل واستعمال الأراضي²، يجب أن يأخذ في الحسبان هشاشة أجزاء من الإقليم بالنظر لمدى تعرضها إلى الأخطار الطبيعية والتكنولوجية للوصول إلى اتخاذ قرار حول كيفية شغله.

وتختلف كفاءات إدماج المعطيات المتعلقة بالأخطار في وثائق التعمير حسب طبيعة وتركيب المخطط المعني؛ فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يتضمن نظام يصحبه تقرير توجيهي ومستندات بيانية مرجعية³ تشمل لزوما الفضاءات المحمية بسبب تعرضها إلى أخطار طبيعية و/أو تكنولوجية⁴.

يتضمن المخطط التوجيهي كذلك، التخصيص الأغلب للأراضي مع تحديد طبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة لإجراءات خاصة وكذا المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية خاصة الزلازل، الانزلاقات، انهيارات التربة، التدفقات الوحلية، ارتصاص التربة والتميع الفيضانات ومساحات حماية المناطق والأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية المتمثلة في المنشآت والمؤسسات المصنفة، وأخيرا يوضح المخطط التوجيهي الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية والمخططات الخاصة للتدخل⁵.

¹ يبين تحديد المناطق قابلية الأراضي للبناء وكذا القواعد المتعلقة بإنشاء البنايات ووجهتها وطبيعتها.

² S.TRAORE, « le zonage principal des plu de la loi SRU », BJDU, 6/2001, p.396.

³ المادة 17 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

⁴ الفقرة هـ من المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-317 السابق.

⁵ انظر الفقرة 2 من المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-317 السابق.

أما التقرير التوجيهي فيقدم تحليلاً للوضع القائم واحتمالات التنمية، بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديموغرافي والاجتماعي والثقافي لتراب الإقليم المعني¹. ويسهل التقرير التوجيهي ليس فقط قراءة مخطط شغل الأراضي بترجمة المؤشرات الخرائطية التي جاءت بها الوثائق البيانية مثل خارطة تحديد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية والطبيعية واللغة القانونية للنصوص التنظيمية، بل يعرض كذلك نمط التهيئة المقترح بالنظر إلى التوجيهات الخاصة في مجال التهيئة العمرانية وحماية الساحل والحد من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية².

يعكس التقرير في الأخير الدراسات الأولية التي تم إعدادها في مرحلة تقييم الأخطار من خلال إبراز دراسة جادة وتامة ودقيقة، كما يشتمل التقرير على تقييم بيئي، وآخر للأخطار الطبيعية والتكنولوجية المعرض لها الإقليم³.

في حين تشتمل المستندات البيانية على عدة مخططات منها مخطط يحدد مساحات المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية والمخططات الخاصة للتدخل⁴، كما تحدد مساحات حماية المؤسسات والمنشآت أو التجهيزات المنطوية على الأخطار التكنولوجية⁵.

أما مخطط شغل الأراضي، الذي يعد وثيقة استشرافية تحدد آفاق تطور المناطق المعمرة والشروط التي تسمح للبلدية بالتحكم في التعمير، فإنه يحدد بالتفصيل الشكل الحضري الخاص بالقطاعات المعنية، وينظم حقوق البناء واستعمال الأراضي⁶، ومن ثم يعد وثيقة أكثر تفصيلاً من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

يحتوي المخطط على لائحة تنظيمية تتضمن مذكرة تثبت تلاؤم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة، نوع

¹ الفقرة أ من المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المعدل والمتمم و الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي.

² الفقرة ب من المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المعدل والمتمم الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي والفقرة الأولى من المادة 17 من المرسوم التنفيذي 05-317 السابق.

³ المادة 11 من القانون 04-05 الذي يعدل ويتم القانون رقم 90-29 والمتعلق بالتهيئة والتعمير.

⁴ انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-317 السابق.

⁵ الفقرة هـ من المادة 3 من المرسوم التنفيذي 05-317 الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 62، المؤرخة في 11-09-2005.

⁶ المادة 31 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

المباني المرخص بها أو المحظورة ووجهتها وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض وجميع الارتفاقات المحتملة¹.

أما فيما يخص الوقاية من الأخطار، فإن المخطط يتضمن وثائق بيانية تتكون من مخططات وخرائط²؛ منها خارطة تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية مصحوبة بالتقارير التقنية المتصلة بذلك، وكذا الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية³. وبالتالي فإن المخطط يشكل الأداة القاعدية للتحكم في الأخطار على المستوى المحلي⁴، وينظر إليه "كملتقى تؤخذ عنده في الحساب مجمل السياسات العمومية التي تؤثر في استعمال الفضاء البلدي وخاصة الأخطار الصناعية أو الطبيعية"⁵.

في الجزائر لم تصل السلطات العمومية بعد إلى تحديد خاص وشامل للمناطق الخاضعة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية، لكن يبقى أن أدوات التهيئة والتعمير يمكنها دائما أن تخضع الأراضي المعرضة للانزلاق أو أي خطر آخر إلى إجراءات تحديد أو منع البناء في أي منطقة من المخطط⁶، كمواقع انجاز مؤسسات مصنفة أو منع إقامتها⁷. وفي هذا الإطار يعتمد رئيس البلدية والوالي بشكل رئيسي على مخطط شغل الأراضي لمنح تراخيص البناء ومن ثم الرقابة على استعمال الأراضي وكذا تراخيص استغلال المؤسسات المصنفة، وبذلك يمكن مثلا رفض رخصة استغلال مؤسسة مصنفة إذا كانت لا تتماشى مع ترتيبات مخطط شغل الأراضي المطبق⁸.

¹ المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-178، الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

² الوثائق الخرائطية هي خرائط وجداول، وظيفتها تحديد موضع مختلف القطاعات والأماكن التي تطبق فيها قواعد مخطط شغل الأراضي، أي تقسيم الإقليم إلى عدد من المناطق المختلفة، حسب تخصيص الأراضي التي تضمها تلك القطاعات وحسب استعمالاتها وطبيعتها النشاطات التي يمكن أن تمارس داخلها.

³ المادة 03 من المرسوم التنفيذي 05-318 الذي يعدل و يتم المرسوم التنفيذي 91-178، الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

⁴ TRISTAN AOUSTIN, "La planification et les autorisations en matière de prévention des risques naturels et technologiques", in *les catastrophes écologiques et le droit: échec du droit, appels au droit*, sous la direction de JEAN-MARC LA VIEILLE, JULIEN BETAILLE et MICHEL PRIEUR, éditions BRUYLANT, 2012 P. 369.

⁵ AURELIT HERAUT, *de la maîtrise de l'urbanisation et des risques industriels: une impossible équation?*, Diplôme d'études approfondies, Université de limoges, Année Universitaire 2003/2004, p.51.

⁶ المادة 4 من القانون 04-05 الذي يعدل و يتم القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

⁷ XAVIER LARROUY-CASTERA et JEAN-PAUL OURLIAC, *op.cit.*, p.70.

⁸ CE, 15 septembre 2004, SARL Lecouffe Darras, *RDI*, mars-avril 2005, p.139.

ومن جانب آخر، مُعدّي مخططات التعمير ليسوا مجبرين على تقرير المنع التام للبناء في أراضي مدمجة في المناطق الخاضعة لخطر طبيعي كالزلازل مثلا، على اعتبار انه يمكن أن تتخذ إجراءات أخرى للحماية، مثل وضع قواعد خاصة للبناء لتفادي الأخطار، بعدما يتم تعريف هذه المناطق وتصنيفها وتحديد درجة خطورتها.

لكن إذا كانت الوقاية من الأخطار تقنيا ممكنة . مثل انجاز جدار الحماية للوقوف في وجه سقوط الحجارة من المرتفعات الصخرية . وكانت فعالية الإجراء مرتبطة بصيانة منتظمة ومكلفة ماليا لا يمكن ضمانها على المدى الطويل، في هذه الحالة يرى القضاء الفرنسي أن هذه الشروط يمكن أن تشكل مبررا لتصنيف منطقة ذات أخطار إلى منطقة غير قابلة للبناء¹.

لذا يجب أن ينظر إلى الوقاية من الأخطار من خلال قانون التعمير كمسار متحرك ومستمر لان درجة الخطورة يمكن أن تتغير بالنظر إلى أشغال الوقاية المقررة، وكذا خصوصية الأراضي والتغيرات الجوية. وكل هذه العناصر يمكن أن تدعو إلى مراجعة أدوات التعمير، فمجلس الدولة الفرنسي مثلا اعتبر أن أشغال الصيانة وإجراءات الحماية لا تشكل أحيانا عنصرا كافيا لإلغاء تصنيف المنطقة بأنها معرضة لخطر الفيضان².

2.2. تطبيق إجراءات حماية الإقليم من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تُعرف قاعدة التعمير كقاعدة موضوعية تنزع نحو منع أو تحديد شغل واستعمالات الأراضي، بغض النظر عن النظام المطبق، سواء كان ترخيصا أو تصريحاً³، ونتيجة لذلك 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 والتكنولوجية⁴، علما انه وبسبب ضرورة تنمية التجمعات السكانية ومبدأ التناسب في مجال

¹ CAA Lyon, 03/02/2004, SCI les jardins du Dauphiné, *droit de l'environnement*, 2004, n° 119.

² CE, 17 mars 1997, BESSON. A, « les risques naturelles de la connaissance à la gestion administrative », éditions Technicités, Voiron 2005, p.37.

³ P.HOCRETIÈRE. V GUERGUEN, *le plan local d'urbanisme*, paris, berger- levrault, 2008, 2^{ème} édition, p.504.

⁴ نصت المادة 2 من القانون 05-04 على أن " (...) لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي: (...) - تكون غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية..."

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 التعمير¹ أو تخضع البنايات إلى بعض الشروط²، ومن ثمة يمكن أن يكون مضمون قواعد التعمير متنوعا حسب طبيعة وشدة الأخطار، ونمط استعمال الأراضي. ولذا من المستحيل وضع كل القواعد الضرورية مسبقا لكن يبقى المبدأ السائد هو أن تكون لقواعد التعمير وسائل كافية لمواجهة الأخطار المعرض لها الإقليم. ومن بين شروط التهيئة والبناء التي تفرض على أصحاب المشاريع، نجد مثلا فرض حد أدنى لارتفاع الأرضية بالنسبة لأخطار الفيضانات انطلاقا من مرجعية موضوعية للسيول وتنظيم غرس النباتات والأشجار.

لكن 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 الصناعية³... الخ).

يظهر في الأخير أن المخططات المحلية للتعمير التي تعدها الجماعات المحلية هي أدوات أساسية وملائمة لسياسة الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية على المستوى المحلي، لكن أظهرت التجربة انه في ظل ضغوط حاجة الإسكان تصدر السلطات العمومية رخص البناء بسهولة بالغة، وأحيانا في مناطق معرضة لأخطار كبرى⁴، بالتزامن مع مراجعة مخططات التعمير¹، وهي

¹ جاء في المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-177 أن "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يبين حدود القطاعات المعمرة والمخصصة للتعمير وغير القابلة للتعمير وبعض أجزاء الأرض كالمساحل... الخ"

² 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"

³ Rapport d'étude de l'Enssib, Maitrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risque, Daniel MAILLARD, sous la direction de Sylvie Vigneron, avril 2002, p.33.

⁴ مثل البنايات التي شيدت أغليبتها برخص بناء في المنطقة البترولية بحاسي مسعود.

الوضعية التي حاول المرسوم التنفيذي 15-19 معالجتها ولو جزئياً، حيث جاء فيه انه لا يمكن أن يرخص بالبناء إلا إذا كان المشروع المتعلق به موافقاً لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو كان في طور المصادقة عليه لكنه تجاوز مرحلة التحقيق العمومي². كما يمكن أن يمنع البناء في البلديات التي لا تمتلك مخطط شغل الأراضي، وكان مشروع البناء غير مطابق لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير و/ أو للقواعد العامة للتهيئة والتعمير³.

وتزداد أهمية أدوات التهيئة والتعمير المحلية إذا علمنا انه يمكن استعمال ترتيباتها لمعارضة التراخيص الفردية للبناء والتجزئة⁴، مما يثبت أنها أدوات لا غنى عنها في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، إضافة إلى إمكانية مراجعة مخطط شغل الأراضي إذا كان الإطار المبني قد تعرض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية⁵، رغم انه كان من الأجدر إضافة الأخطار التكنولوجية كسبب لمراجعة مخططات التعمير، فالغاية واحدة.

المطلب الثاني: تجسيد الوقاية من الأخطار 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، وبالخصوص تطور الرهانات في المناطق المعرضة للأخطار⁶. حيث أن ضمان امن البناءات وتقادي تفاقم 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 والتعمير⁷.

¹ LAKHDAR HAMINA, Y., ABBAS, L., « Évolution des instruments de planification spatiale et de gestion urbaine en Algérie ». Cinq Continents 5(11): 2015,104-129, [En ligne] : http://cinqcontinents.geo.unibuc.ro/5/5_11_Hamina.pdf, (consulté le 12-04-2018).

² المادة 52 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

³ المرجع نفسه.

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

⁵ المادة 10 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم .

⁶ VALERIE SANSEVERINO-GODFRIN, *le cadre juridique de la gestion des risques naturels*, op.cit., p.43.

⁷ انظر الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 3 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

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

الفرع الأول: دور رخصة البناء ورخصة التجزئة في الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى

يتمر تجسيد المخططات المحلية في الميدان عبر إنشاء مشاريع ذات النفع العام أو لصالح الأفراد، تلبية لاحتياجات المجتمع في تنمية إقليمه اجتماعيا واقتصاديا. لكن يتطلب التشييد الحصول على ترخيص البناء (أولا) أو رخصة التجزئة (ثانيا)، مما يسمح بتوفير وقاية فعالة ومستدامة ضد الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

أولا: رخصة البناء: أداة وقاية مهمة من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تعد رخصة البناء وثيقة إدارية إلزامية طبقا لنص المادة 52 من قانون التهيئة والتعمير¹ بل وأهم رخصة في مجال التعمير وبالخصوص في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، والأكثر استعمالا، حيث أنها تشكل أداة ضبط إداري في مجال التعمير مما يسمح بالمراقبة المسبقة لقواعد البناء².

غير أن الظهور الأول لرخصة البناء في التشريع الجزائري لم يقابله استفادة منها في الوقاية من الأخطار الكبرى، لأن مضمونها لم يكن يلزم طالب الرخصة باتخاذ أي إجراء أو تدبير لمواجهة الأخطار المعرضة لها قطعة الأرض، كما أن المشرع أعفى "البنايات ذات الأهمية القليلة"³ (أي البنايات الفردية) من اللجوء إلى مهندس معماري. غير أن آثار الزلزال الذي ضرب بومرداس سنة

¹ جاء في المادة 52 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم: "تتطلب رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية، ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج...". و وسعت المادة 41 من المرسوم التنفيذي 15-19 من مجال اشتراط رخصة البناء: "يشترط كل تشييد لبنانية جديدة أو كل تحويل لبنانية تتضمن أشغالها تغيير مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الوجهة والهيكلة الحامل للبنانية والشبكات المشتركة العابرة للملكية، حيازة رخصة البناء".

² VALERIE SANSEVERINO-GODFRIN, *le cadre juridique de la gestion des risques naturels*, op.cit., p.47.

³ جاء في الفقرة الثانية من المادة 55 من قانون 90-29 قبل تعديلها (...) غير أن اللجوء إلى المهندس المعماري ليس ملزما بالنسبة لمشاريع البناء القليل الأهمية ...

2003، أفرز نتائج مهمة، منها تدخل المشرع بإصلاحات عميقة على رخصة البناء، حيث عمّم اللجوء إلى مهندس معماري ودراسات الهندسة المدنية¹ لكل مشروع بناء للتكفل بالدراسات المضادة للزلازل و الانزلاقات الأرضية والفيضانات في حالة وجودها.

تبدأ الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية منذ بداية تحضير رخصة البناء، التي تمر بعدة مراحل: أولها تقديم ملف² الذي عرف مضمونه تطورا مهما بالنظر إلى الاهتمام بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية، ثم تأتي مرحلة تحضير الطلب من طرف السلطة المختصة، لنصل في الأخير إلى اتخاذ قرار نهائي بشأن تلك الرخصة وتحديد مضمونها.

ولكي 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 البناء³ ومخطط يسمح بمعرفة وصفية للأرض داخل البلدية ومشروع هندسي⁴، بالإضافة إلى دراسة في الهندسة المدنية أدرجت لأول مرة في تعديل قانون التهيئة والتعمير سنة 2004، علاوة على ملف تقني⁵ يتضمن النشاطات الصناعية التي يمكن أن تتجم عنها أخطار تكنولوجية، وشرح مختصر لأدوات إنتاج المواد الأولية والمنتجات المصنعة وتحويلها وتخزينها دون أن نُهمل قرار السلطة المختصة المرخص بإنشاء أو توسيع منشآت صناعية وتجارية مصنفة في فئة المؤسسات الخطيرة، وغير الصحية، والمزعجة، ونوعية المواد السائلة، والصلبة، والغازية وكمياتها المضرّة بالصحة العمومية والزراعة والمحيط الموجودة في المياه المستعملة المصروفة وانبعاث الغازات وأجهزة المعالجة والتخزين والتصفية.

¹ جاء في المادة 55 من قانون 90-29 المعدلة بالقانون 04-05 " يجب أن يتم إعداد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء من طرف مهندس معماري ومهندس معتمدين، في إطار عقد تسيير المشروع. (...) تحتوي الدراسات التقنية خصوصا على الهندسة المدنية للهياكل وكذا قطع الأشغال الثانوية...".

² الأمر يتعلق في الحقيقة بملفين، الأول إداري والثاني تقني

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

⁴ يتضمن المشروع المعماري: مخطط الموقع، مخطط الكتلة، حدود القطعة الأرضية، ارتفاع البناءات الموجودة والمبرمجة على القطعة الأرضية أو عدد طوابقها... انظر المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 6 الصادرة في 12-02-2015 والمادة 55 من قانون 90-29 المتعلقة بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

⁵ انظر المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

وأخيراً، يجب أن يشتمل الملف على دراسة التأثير، يقدمها طالب الترخيص عندما يستلزم القانون إعدادها. وتسمح هذه الدراسة بتقييم آثار استغلال المنشأة، وفي هذه الحالة تصبح عملية تحضير الملف في جزء منها خارجية، لأنه يمكن أن تتكفل بانجاز الدراسة مخابر خاصة معتمدة من طرف الدولة.

ثم تأتي بعد ذلك مرحلة دراسة الملف، الذي قد يتعلق بقطعة أرض واقعة في منطقة خاضعة لخطر طبيعي أو تكنولوجي، وفقاً لما جاء في المخططات المحلية للتهيئة والتعمير ولاسيما مخطط شغل الأراضي، وهنا تبرز أماناً عدة حالات يمكن أن نذكر بعضها:

الحالة الأولى: عندما تكون قطعة الأرض معرضة لخطر الفيضان، وهي معرفة على هذا النحو في أدوات التهيئة والتعمير، وواقعة تحت الارتفاع المرجعي لمنطقة مصرح بقابليتها للتعرض للفيضان من طرف المخطط العام للوقاية من الخطر الكبير، والذي أنقلها بارتفاع عدم البناء¹. في هذه الحالة تكون السلطة المختصة ملزمة برفض منح الترخيص، أما إذا كانت القطع الأرضية المعنية واقعة فوق مستوى الارتفاع المرجعي للمياه وفق للمخطط العام للوقاية من خطر الفيضان، فيجب أن توضح رخص شغل الأراضي أو التخصيص أو البناء، تحت طائلة البطلان مجموع أشغال وأعمال التهيئة والقنوات أو أشغال التصحيح الموجهة للتقليل من خطر المياه على سلامة الأشخاص والممتلكات².

كما يمنع البناء منعاً تاماً بسبب الخطر الكبير لا سيما في المناطق ذات الخطورة المرتبطة بالصدع الزلزالي النشط أو الجيولوجي أو في مجاري المياه وأسفل السدود، وإذا كانت القطعة الأرضية واقعة بمحيط الحماية للمناطق الصناعية، والوحدات الصناعية الطاقوية أو غيرها ذات الخطورة أو إذا كانت أراضي امتداد قنوات المحروقات أو الماء أو جلب الطاقة والتي قد ينجر على إتلافها أو قطعها خطر كبير³، أو إمكانية تعارض البناءات مع الأحكام الواردة في مخططات التهيئة العمرانية بفعل أهميتها و موقعها ومآلها⁴.

¹ المادة 20 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

² المادة 25 من القانون 20-04. المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

³ المادة 19 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

⁴ المادة 5 من المرسوم التنفيذي 91-175 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج ر عدد 26 الصادرة في 01-06-1991.

أما الحالة الأخرى، فتتعلق بقطعة الأرض المعرضة لخطر الزلزال بناء على مخططات التعمير والدراسات الجيوتقنية السابقة، فإذا سمح لصاحب الطلب حينئذ بالبناء وفق شروط خاصة، فيجب إبلاغه بتلك الشروط المتمثلة أساسا في قواعد البناء ضد الزلازل، وتحدد في نفس الوقت التزاماته في رخصة البناء¹. كما يمكن أن ترفض تلك الرخصة إذا كانت البناية تشكل عائقا أمام الجريان الحر للمياه²، أو إذا كانت شروط البناء غير كافية ولا تغطي كل خطر على الأمن العمومي³.

ويمكن من جانب آخر، تقدير مشروع رخصة البناء بالنظر إلى الاكراهات البيئية المتعلقة بمواجهة الأخطار التكنولوجية، من خلال دراسة مدى توافق طلب الترخيص مع القواعد العامة للتعمير والتي تمثل حد أدنى يجب أن يحترمه كل بناء حتى في حالة امتلاك البلدية لمخططاتها المحلية، حيث تطبق القواعد العامة التي في تقديرنا مرتبطة بالنظام العام والتي على رأسها المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المهمة في مجال التحكم في التعمير حول المواقع الخطرة. حيث جاء فيها انه يُمكن رفض رخصة البناء أو منحها شريطة احترام الأحكام الخاصة إذا كانت البناءات من طبيعتها أن تمس بالسلامة أو بالأمن العمومي من جراء موقعها أو حجمها أو استعمالها. وكذا المادة 5 من نفس المرسوم المذكور أعلاه، التي تسمح برفض رخصة البناء إذا كانت البناءات أو التهيئات بفعل موقعها ومآلها وحجمها، من طبيعتها أن تكون لها عواقب ضارة بالبيئة.

وفي الأخير يمكن اعتبار التأطير القانوني الحالي لرخصة البناء أساس جدي للحماية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية بجانب رخصة التجزئة التي تعد أداة أخرى تساهم في الوقاية من الأخطار.

¹ هاتين الحالتين لوجدهما تبرر الأهمية القصوى في اللجوء إلى مهندس معماري ومهندس مختص في الهندسة المدنية، اللذين عرف دخولهما المنظومة القانونية بالنسبة للمنازل الفردية في سنة 2004 فقط. وهو ما يطرح سؤال عن أسباب هذا التأخر ومصير البنايات التي بنيت منذ الاستقلال.

² TA Strasbourg, 22 mai 1998, Keck c /commune de Walheim, cité par Valérie SANSVERINO-GODFRIN, *op.cit*, p.48.

³ CAA Marseille, 15 septembre 1998, cité par Valérie SANSVERINO-GODFRIN, *op.cit*, p.48.

ثانيا. رخصة التجزئة أداة وقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تسمح رخصة التجزئة بوقاية فعالة من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، لأنها وثيقة تشتت 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 الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، حيث أصبح يتضمن الملف العديد من الوثائق والتصاميم ومذكرتين؛ تشتمل الأولى على دراسة توضيحية تتعلق بطرق المعالجة المخصصة لتنقية المياه الراسبة الصناعية من جميع المواد السائلة أو الصلبة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية والزراعة والبيئة والمعالجة المخصصة لتصفية الدخان، وكذلك انتشار الغازات من جميع المواد المضرة بالصحة العمومية، وتحديد مستوى الضجيج وانبعاث الطفيليات الكهرومغناطيسية بالنسبة للأراضي المجزأة المخصصة للاستعمال الصناعي².

أما المذكرة الثانية فتشتمل على البيانات المتعلقة بمختلف أشكال شغل الأرض، وعدد المساكن والعدد الإجمالي للسكان المقيمين، مع تحديد طبيعة الاتفاقات والأضرار المحتملة ودراسة التأثير في البيئة، وأيضا دراسة جيوتقنية يعدها مخبر معتمد³. كما يجب على طالب الترخيص بالتجزئة، إعداد برنامج الأشغال الذي يوضح الخصائص التقنية للمشاريع والشبكات والتهئية المقرر انجازها⁴ ودفتر شروط يحدد الالتزامات والارتفاقات الوظيفية ذات المنفعة العامة المفروضة على الأراضي المجزأة، وكذا الشروط التي تتجز بموجبها البناءات⁵. أما الملف البياني والتقني فيتم إعداده من طرف مكتب دراسات الهندسة المعمارية أو التعمير، ويؤشر على الوثائق المذكورة أعلاه، مهندس معماري ومهندس مسح الأراضي⁶.

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

² الفقرة 3 من المادة 9 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

³ الفقرة 4 من المادة 9 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

⁴ الفقرة 5 من المادة 9 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

⁵ الفقرة 6 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

⁵ المرجع نفسه.

⁶ المرجع نفسه.

يتضمن تحضير طلب رخصة التجزئة دراسة لمدى مطابقة مشروع الأراضي المجزأة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، وفي حالة عدم وجوده لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والتعليمات التي تحددها القواعد العامة للتهيئة والتعمير¹.

وفي الأخير تكتسي رخصة التجزئة وملف الأراضي المجزأة أهمية كبيرة أثناء دراسة ملف رخصة البناء على أراض مجزأة، لأنه في غياب مخطط شغل الأراضي يجب أن تكون رخصة البناء مطابقة لرخصة التجزئة ولتوجيهاتها².

الفرع الثاني: مراحل انجاز تراخيص شغل الأراضي

يبدأ مراعاة الأخطار في مسار إعداد تراخيص شغل الأراضي من مرحلة تقييم الأخطار المعرض لها المشروع، وهي المرحلة الأساسية التي سيبني عليها الترخيص في منطقة معرضة لخطر طبيعي أو تكنولوجي، مما يستلزم اللجوء إلى أبحاث وأشغال تقصّي لتحديد الخطر الحقيقي والفعلي (أولا).

وعند التعرف على المخاطر يمكن تحديد الإجراءات الدقيقة والملموسة التي يستوجب على طالب الترخيص إتباعها تجنباً لوقوع كوارث (ثانياً)، وكل ذلك تحت رقابة الإدارة الملزمة قانوناً بمراقبة مدى امتثال صاحب الطلب لشروط الترخيص، واللجوء إلى العقوبات إذا اقتضى الأمر (ثالثاً).

أولاً: تقييم الأخطار أثناء دراسة طلبات الترخيص

يمكن أن نتساءل في البداية، عن طبيعة التقييم الذي تخضع له الأخطار الطبيعية والتكنولوجية المعرض لها الإقليم الذي سيحتضن المشروع، ثم معرفة الهيئة المسؤولة عن هذه الدراسات، خاصة إذا علمنا أن هذا التقييم يمكن أن يتطلب تنقيب وأبحاث معمقة، تكون في معظم الأحيان تكلفتها مرتفعة.

¹ المادة 11 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

² انظر الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 52 من المرسوم 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها

ووفقا للقانون الجزائري، يعد إصدار وتحضير ملف رخصة البناء من اختصاص العديد من السلطات (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي والوزير المكلف بالتعمير)¹، لكن هل البلديات قادرة فنيا على دراسة ملفات البناء وتحضيرها من الناحية التقنية، في ظل غياب تأطير جدي للبلديات وأهمية مضمون الملف حاليا؟ الإجابة تكون بالنفي لان اغلب البلديات تلجا إلى مديرية التعمير على مستوى الولاية للتكفل بمهام دراسة الملفات.

ولكن ما هو موقف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو سلطة أخرى مختصة في إصدار رخصة البناء في حالة وجود شكوك أو عدم التأكد بشأن الموقع الدقيق للمخاطر؟ هل يجب عليه على سبيل المثال، إجراء المزيد من دراسات المعمقة عن الموقع لرفع كل شك، مع العلم أن القانون يلزم الإدارة بإجراء الدراسات التقنية؟

في قضايا مماثلة طرحت على القضاء الفرنسي، أجاب هذا الأخير أن الإدارة غير ملزمة بإجراء تنقيبات ودراسات لرفع كل شك²، لكن يمكنها استثناء فرض دراسات على طالب الترخيص المتمسك بمشروعه، غير أن هذا الحل يعترضه إشكال قانوني إذا ما حاولنا إسقاطه على نظامنا القانوني، حيث أن وثائق ملف طلب الترخيص بالبناء جاءت حصرية ولا يمكن للإدارة استحداث وثائق جديدة، لم يطلبها قانون التعمير ولا النصوص التنظيمية ذات الصلة. وفي حالة عدم وجود دراسات كافية ودقيقة لضمان استقرار البناءات، يمكن للسلطات المختصة رفض الترخيص بالبناء على أساس مبدأ الاحتياط، ويبقى على صاحب الطلب تقديم دراسات إضافية لرفع عدم التيقن عن المشروع إذا رغب في ذلك³.

وأخيرا، يمكن طرح فرضية أخرى تتمثل في إيداع طلب للحصول على شهادة تعميم أثناء مراجعة مخطط شغل الأراضي . الذي يعد المرجع في هذا المجال⁴ . فما هو موقف السلطات المحلية

¹ انظر المواد 65، 66، 67 من قانون التهيئة والتعمير 90-29 المعدل والمتمم.

² CE, 14 mars 2003, cité par A. BESSON, *les risques naturelles de la connaissance à la gestion administrative*, éditions Technicités, Voiron 2005, p.47.

³ Ibid.

⁴ انظر المادة 44 من المرسوم 91-177 المعدل والمتمم.

المختصة ؟ لقد تناولت النصوص التنظيمية هذه الحالة، واعتبرت انه لا يمكن اخذ التنظيم الجديد في الحسبان، طالما أن مراجعة المخطط المذكور لم تتعدى مرحلة التحقيق العمومي¹.

ثانيا: الشروط الخاصة من اجل وقاية فعالة

تواجه الإدارة بعد تحديدها للأخطار المعرض لها المشروع حالة مادية، يجب تسييرها من خلال السعي إلى تحقيق توازن بين ضمان الأمن، وترقية التنمية الحضرية، واحترام حق الملكية. ويمكن الحصول على حل لهذه المعادلة بواسطة وضع شروط خاصة أو إجراء تدخلات على المشروع، اعتمادا على القواعد التنظيمية.

وفي هذا السياق، فإن الإدارة ملزمة بمراعاة الأخطار طبيعية أو تكنولوجية المعرضة لها منطقة ما وفقا لما جاء في مخططات التعمير المحلية أوفي الوثائق الخرائطية والتنظيمية وإلا شاب الترخيص عدم المشروعية²، كما لا يمكن أن يرخص البناء إلا إذا كان المشروع موافقا لأحكام مخطط شغل الأراضي مصادق عليه أو في طور المصادقة عليه وتجاوز مرحلة التحقيق العمومي. وفي حالة عدم وجود المخطط، يمكن أن يُمنع البناء إذا كان مخالفا لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو لتوجيهات القواعد العامة للتهيئة والتعمير³. غير أن المخططات والقواعد العامة للتهيئة والتعمير يمكن أن تمنح الاختيار للسلطة المختصة بين رفض طلب الترخيص بالبناء (أو التجزئة) أو منحه بشروط⁴.

تكمن أهمية منح الإدارة سلطة الاختيار بين رفض رخصة البناء أو منحها بشروط خاصة في الرغبة من عدم حرمان الإقليم المعني من حقه في التنمية، كما أن البلديات تسعى إلى الاستفادة من كل شبر من إقليمها وتشجيع المستثمرين بالاستثمار داخل حدودها، خاصة أن شمال الجزائر المقدر مساحته بحوالي 15 % يقطنه حوالي 85 % من السكان⁵، مهدد في جزء كبير منه بعدة أخطار

¹ انظر الفقرة الأخيرة من المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

² CAA Versailles, 10 mai 2007, cité par Arnaud DE LAJARTRE, « les responsabilités administratives et les catastrophes naturelles », *op.cit*, P.456.

³ المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

⁴ انظر المواد من 3 إلى 7 و 17-18-19-27-31 من المرسوم التنفيذي 91-175 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير السابق.

⁵ يوجد على موقع <https://fr.wikipedia.org> أرقام عن مساحة الجزائر وعدد السكان حسب الولايات وبعملية حسابية بسيطة، يمكن الوصول إلى هذه النتائج والفارق سيزيد أكثر إذا اخترنا المدن الساحلية فقط.

كبرى، ولهذه الأسباب لا يمكن اللجوء بسهولة إلى منع البناء، بالإضافة إلى ذلك يسمح تطور العلم والتقنيات التكنولوجية بالتحكم في الكثير من الأخطار .

ومن جانب آخر، منحت العديد من النصوص التنظيمية سلطة تقديرية واسعة للإدارة لاتخاذ الإجراءات الوقائية الضرورية في حالة البنايات التي تمس من جراء موقعها أو حجمها أو استعمالها بالسلامة والأمن العمومي¹ أو التي تكون لها عواقب مضرّة بالصحة² وكذا البنايات المقرر تهيئتها في أراضي معرضة لأخطار طبيعية مثل الفيضانات والزلازل وانجراف التربة وانخفاضها والجرف³ وأخيرا البنايات التي يمكن أن تتعرض إلى أضرار خطيرة بسبب موقعها⁴.

فإذا صنف مخطط شغل الأراضي أو مشروع ذا منفعة عمومية أو المخطط العام للوقاية قطاع ما بأنه غير قابل للبناء⁵، فإن الإدارة ملزمة برفض طلب الترخيص لان اختصاصها في هذه الحالة مقيد، غير انه يمكن السماح بإعادة بناء البنايات المحطمة كلياً أو جزئياً نتيجة خطر زلزالي أو جيولوجي ولكن تحت بعض الشروط، ويعود للسلطة المكلفة بمنح الترخيص مراقبة مشروع البناية، للتأكد من أن أسباب الانهيار قد تم التكفل بها⁶.

لكن تبقى الإشكالية مطروحة خاصة في المناطق المصنفة، والتي يكون فيها البناء غير ممنوع، إذ وفي هذه الحالة يمكن أن يبرر رفض منح ترخيص بخطورة الحوادث المحتملة، حتى وإن كان موقع المشروع متواجد في منطقة جاء بخصوصها مخطط شغل الأراضي أن الترخيص يمنح فيها بشروط خاصة. يملك رئيس البلدية⁷ سلطة تقديرية في الاختيار بين رفض طلب الترخيص أو قبوله بشرط الالتزام بأحكام خاصة لمواجهة الأخطار.

¹ المادة 2 من المرسوم التنفيذي 91-175 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

² المادة 5 من المرسوم التنفيذي 91-175 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

³ المادة 2 من المرسوم التنفيذي 91-175 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

⁴ المادة 4 من المرسوم التنفيذي 91-175 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

⁵ انظر المادة 20 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

⁶ المادة 23 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

⁷ اعتبر مجلس الدولة أن ليس من اختصاص مديرية التعمير إلغاء رخصة البناء وأنه تجاوز لسلطاتها. القرار رقم 55 الصادر في 11-02-

2002، سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الجزائري، ط 1، ج 3، منشورات كليك ن 2013، ص 1664.

تتسم إمكانية تقييم المشاريع بالنظر إلى الأخطار المعرض لها الإقليم . حتى في غياب تدابير تنظيمية . بواقعية تسمح بالتقدير الحقيقي للأخطار، لان المشاكل الكبرى للتهيئة والتعمير في الجزائر هي كثرة البناءات غير الشرعية، وعدم احترام التدابير التنظيمية المنبثقة عن وثائق التعمير المحلية والقواعد العامة. في حين يعتمد التخطيط الحضري في تطبيقه أثناء منح تراخيص شغل الأراضي على مدى احترامه، ومراعاة التوازنات بين مختلف أجزاء الإقليم، ذلك أن الخطر الحقيقي المعرض له إقليم معين يكون في اغلب الأحيان أكثر خطورة من الذي تم أخذه في الحسبان في مخططات التعمير، وهذا إما بسبب الأرضية التي فقدت استقرارها نتيجة ثقل البناءات الكثيفة وغير المطابقة للقانون، وإما بسبب نقل خطر الفيضانات لأجزاء أخرى من الإقليم.

أما المعايير التي تسمح للقاضي بالحكم على عملية التقييم فقد لخصها القضاء الفرنسي في الوسائل الممكنة والمتوفرة للوقاية، وطبيعة وأهمية الأخطار وظروف تدخل مصالح الإنفاذ في وجود تصور عام للمشروع¹. وفي المقابل، يجب إعطاء الأولوية لإصدار الشروط الخاصة² لكن بشرط أن تكون كافية لمواجهة الأخطار المعرضة لها الأرض، موقع المشروع³ تطبيقاً لمبدأ التناسبية: فمشروع بناء يجب أن يأخذ بعين الاعتبار اختلال وسائل الحماية الموجودة وعدم كفايتها⁴.

غير انه في كل الاحتمالات، على السلطة المختصة بمنح الترخيصات لشغل الأراضي أن تأخذ في الحسبان الدراسات المعدة مسبقاً، وتتخذ القرارات حسب المعطيات المقدمة في هذه

¹ إن البناية التي بسبب موقعها لا تسمح للجرافة بالتفتيش المنتظمة للسيل تشكل عائقاً أمام الوقاية من مخاطر الفيضانات. انظر:

TA Marseille, 5 décembre 1996, préfet du Vaucluse et Commune de Caderousse, cité par P.L'HOMME, *op.cit.*, p.250

² لكن توجد قيود على السلطة التقديرية لرئيس البلدية، والتي تتمثل في ضرورة رفض الطلب في حالة ما كانت الأحكام الصادرة لمواجهة الأخطار تقتضي إعادة تكوين الملف وتقديم معطيات جديدة أو عندما تكون الأحكام غير قابلة للتحقيق.

انظر: C.DEFFIGIER, « La responsabilité du fait de la délivrance du permis de construire en zone inondable », *AJDA*, 2003, P.143.

³ CAA Marseille, 15 septembre 1998, Mme Mazin, Rapport PRÉVENTION DES RISQUES D'INONDATION DANS LA COMBE DE SAVOIE, 6 avril 2007, Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et Ministère de l'écologie et du développement durable français, [En ligne]: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000453.pdf> , (consulté le 12-05-2015).

⁴ CAA Lyon, 24 mars 1998, Mme Massa, « droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat », *DAUH*, 1998, n° 331, p.203.1001

الوثائق¹. إذ يجب أن يرتبط اختيار الإدارة فعليا بخصائص المشروع وتأثيراته على الخطر القائم. فعلى سبيل المثال، رفض القضاء الفرنسي منح رخصة بناء سور كسياج على أساس أن المواد المستعملة في البناء يمكن أن تمنع جريان المياه، وترفع من شدة القابلية للفيضان، خاصة أن مخطط شغل الأراضي اظهر قابلية الأرض للفيضان².

ولهذا، يجب أن يحظى رئيس البلدية بنظرة شاملة على المشروع³، لكي لا يشكل هذا الأخير تهديدا لمناطق أخرى من الإقليم. فإجراءات الوقاية يجب أن لا تتقل أو تزيد من شدة الخطر في مناطق أخرى. ويرد هذا الاحتمال خاصة في مجال الفيضانات: فالإجراء المتخذ في القاعدة الكبرى (le lit majeur) لوادي يمكن أن يؤدي إلى فيضان الأراضي الواقعة في أعلى أو في أسفل القاعدة.

في هذه الحالة، من الضروري تضمين مخطط شغل الأراضي أو مخطط الوقاية من الخطر الكبير شروط خاصة أو ارتفاعات المنفعة العامة. ومهما كانت التدابير المتخذة، فإن السلطة المختصة تكون مسؤولة عن وضعها لشروط تتكيف مع خصائص الأرض التي ستقام عليها البناية.

أما فيما يتعلق بطبيعة الشروط الخاصة، فهي متنوعة جدا بالنظر للتنوع الكبير للأخطار التي تعرفها الجزائر، وقد ذكرت النصوص التنظيمية البعض منها. ففي حالة الزلازل مثلا؛ يجب أن يتم البناء وفق قواعد البناء ضد الزلازل، وفي المجال الصناعي تُفرض على صاحب المشروع معالجة ملائمة معدة لتصفية كل أنواع الدخان والتسربات الغازية ومن كل المواد الضارة بالصحة العمومية⁴، كما يمكن أن تتوقف رخصة البناء أو التجزئة الصناعية على وجود شبكة للبالوعات تتلقى المياه الراسبة الصناعية المعالجة من قبل وتؤدي إلى تصريفها، أما بالنسبة للوقاية من الفيضانات، فيجب

¹ جاء في المادة 145 من قانون البلدية: " كل قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يأخذ بعين الاعتبار آراء المصالح التقنية المؤهلة قانونا ويحدث أضرار في حق المواطن أو البلدية أو الدولة، فإنه يعرض نفسه للعقوبات المنصوص في التشريع".

² CAA Paris, 21 juin 2007, Société Eurosic, [En ligne]: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000017990107&fastReqId=143579185&fastPos, \(consulté le 16-05-2016\).](https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000017990107&fastReqId=143579185&fastPos, (consulté le 16-05-2016).)

³ ولهذا السبب جعل القانون من استشارة بعض الهيئات أمر لازم أثناء دراسة ملف رخصة بناء وهذا ما سار عليه القضاء، حيث اعتبر مجلس الدولة أن رأي المصالح المختصة واجب لأي رخصة بناء وخاصة فيما يخص البنايات ذات الاستعمال الصناعي أو التجاري، مجلس الدولة، القرار رقم 417، الصادر في 16-07-2001، سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الجزائري، ط 1، ج 3، منشورات كليك ن 2013، ص 1665.

⁴ المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-175 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

ضمان صرف المياه الأمطار دون ركود، ويجب أن تكون أراضي الساحات منحدره بصفة كافية، ومنظمة وتحوز الترتيبات الضرورية لصرف المياه¹.

لكن وعلى الرغم من تطور الإطار القانوني للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في بلادنا، فإن الواقع يجد صعوبات كبيرة في التأقلم مع هذا التطور، لان احتياجات السكان تتقدم بسرعة، في حين أدوات التعمير لا تُراجع بنفس النسق، حيث يأخذ وقت مراجعتها سنوات طويلة. وقد عبر مهندس مكلف بالدراسات لأعداد مخطط شغل الأراضي خاص ببلدية المحمدية في الجزائر العاصمة عن هذه الوضعية بما يلي: " في بعض الحالات وهي متكررة جدا، يصبح مخطط شغل الأراضي أداة للتسوية العقارية، التي تسمح لأصحاب القرار بإعطاء مشروعية لمشاريعهم المراد انجازها على إقليم معين. إننا نواجه أراضي تم تعميمها وبدون تخطيط ليصبح عملنا هو معاينة الوضع القائم"².

وفي دراسة أجرتها الأستاذة ميسوم أبو وردة خازن، حول بلدية المحمدية بالعاصمة الجزائرية، لاحظت من خلالها انه أثناء إعداد مخططات التعمير وقبل المصادقة عليها، ودخولها حيز النفاذ، تزداد بوضوح عمليات منح تراخيص البناء قبلها على أساس دفتر شروط تم إعداده بدون رؤية شاملة³، على الرغم من أن دور أدوات الرقابة هو التحكم في التوسع الحضري في إقليم البلديات. ولقد أدى هذا الوضع إلى انفجار عمراني غير منسجم وغير مخطط له وانتشار البناء في المناطق الخطرة دون احترام الارتفاقات في مجال التعمير. لنخلص في الأخير إلى إجراءات لا تخضع لترتيبات مخطط شغل الأراضي⁴.

¹ المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-175 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير السابق.

² MAISSOUM ABOU WARDA-KHAZEN, *Efficacité environnementale des documents locaux d'urbanisme : application aux bruits routiers dans les communes franciliennes et algéroises*, thèse de doctorat, Paris XII, 2008, p.460.

³ مثلا في فترة انجاز مخططات التعمير المحلية لبلدية المحمدية بين 1999 و 2002 تم تسليم 90 رخصة بناء. انظر:

MAISSOUM ABOU WARDA-KHAZEN, *op.cit*, p.461.

⁴ *Ibid.*,

ثالثا: 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 خطرا على سكانها أو مستعمليها أو حتى على المجاورين لها⁽¹⁾ وأنها بُنيت وفقا للترخيص الممنوح من طرف السلطة المختصة (2) التي يمكنها إذا لزم الأمر، اللجوء إلى العقوبات المقررة قانونا⁽³⁾.

1. الترتيبات المتعلقة بالبناءات الآيلة للسقوط

ينجم عن وقوع أخطار طبيعية أو تكنولوجية تأثر البناءات والعمارات إلى درجة قد تشكل تهديدا على قاطنيها أو المجاورين لها أو حتى على المارين. وفي هذا الإطار يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات واسعة في مجال الضبط الإداري العام، حيث انه مكلف بالسهر على النظام والسكينة، والنظافة العمومية⁽²⁾، كما ألزمته الفقرة الأولى من المادة 89 من قانون البلدية بأن يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية والتدابير الوقائية لضمان سلامة، وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.

أما في حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف⁽³⁾. وفي هذه الحالة يمكنه أن يأمر بهدم الجدران والعمارات والبناءات الآيلة للسقوط.

وإذا كان تأثر البناءات، والعمارات يعود إلى أسباب من داخل البناية، أي أن التهديد مصدره البناء نفسه، أي ناجم عن سوء الصيانة أو غيابها أو عيوب في البناء أو قدم العمارة، فإن رئيس

¹ إن الرقابة على البناءات واللجوء إلى العقوبات لا يتضمن أية خصوصية في مجال الأخطار الطبيعية، لكن صرامة هذه الإجراءات لا يمكن أبدا الاستغناء عنها لضمان امن البنايات.

² المادة 88 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

³ في حالة الخطر الوشيك الحاد، يستشير رئيس المجلس الشعبي البلدي مصالحه التقنية أو مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية خلال الساعات الأربع والعشرين الموالية، وذلك بعد توجيه إنذار لصاحب الملكية إذا بين تقرير هذه المصالح حالة الاستعجال أو الخطر المحدق والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإجراءات المؤقتة قصد ضمان الأمن، لا سيما إخلاء المبنى. يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا قرار منع الإقامة بالمبنى. إذا لم تنفذ الإجراءات الموصى بها خلال الأجل المحدد في الإنذارات، يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي وجوبا وعلى نفقة صاحب الملكية، التدابير الأمنية الضرورية. انظر المادة 88 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07، الصادرة في 12-02-2015.

البلدية يتدخل في إطار صلاحيات الضبط الإداري الخاص وتقع تكاليف الأشغال في هذه الحالة على عاتق مالكي العمارات الآيلة للانهيار¹، بينما تتكفل البلدية بتكاليف تدابيرها الوقائية إذا كان الخطر ناجما عن حوادث طبيعية أو تكنولوجية.

كما يمكن للقضاء الإداري أيضا أن يأمر البلدية باتخاذ الإجراءات لحماية الأرواح والممتلكات، حيث أمر القرار الصادر عن مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 2002-02-05 والقاضي بتأييد قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر ديوان الترقية والتسيير العقاري بتهديم عمارة آيلة للانهيار تشكل الإقامة فيها خطرا، مع أمر البلدية بإخلاء المبنى وفق المادة 77 من المرسوم التنفيذي 91-176².

2. المراقبة في ميدان التهيئة والتعمير

يقصد بالمراقبة التحقق من وجود الوثائق القانونية المكتوبة والبيانية المرخصة للأشغال التي شُرع فيها، أو تطابق هذه الأشغال مع أحكام الوثائق المسلمة تطبيقا لقانون التهيئة والتعمير³. 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 أن هذه الرقابة 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 الزيارات التفتيشية عبارة عن "إمكانية" تخضع لتقدير المسؤولين المحليين.

لكن وبعد التعديلات التي شهدتها قانون التهيئة والتعمير سنة 2004، أصبح "يتعين" على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المحلفين، والمفوضين ضمان رقابة مطابقة البناءات مع

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 2015-02-12.

² جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ط1، ج 2، 2013، منشورات كليك، ص 859-860.

³ انظر المادة 4 من الرسوم التنفيذية 55-06 الذي يحدد شروط وكيفية تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في محال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج ر عدد رقم 6 الصادرة في 2006-02-06.

رخص البناء الممنوحة¹، حيث ألزمهم القانون بزيارة البنايات الجاري تشييدها في كل وقت وإجراء التحقيقات التي يعتبرونها مفيدة، وأن يطلبوا من المستفيدين من الرخص، إبلاغهم بالمستندات التقنية المتعلقة بالبناء²، حتى يتمكنوا من مراقبة مدى مطابقة البنايات 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، والبنايات ذات الاستعمال السكني الجماعي أو المعدة لاستقبال الجمهور³. وفي هذه المرحلة بالذات تتدخل العملية الأخيرة لمراقبة مدى احترام قواعد البناء ضد الأخطار الطبيعية كالزلازل مثلا، وهي رقابة تقنية محضة تنتهي بتسليم شهادة المطابقة⁴.

إن الهدف من هذه الشهادة هو التأكد من أن الأشغال قد تمت وفقا لما جاء في رخصة البناء الممنوحة لتسمح بالسكن، أو باستقبال الجمهور، والعمال في حالة ما إذا كانت البناية موجهة لوظائف اجتماعية تربية أو لتقديم خدمات أو استعمالات في مجالي الصناعة والتجارة. وذلك بالطبع مع كامل التحفظات الناجمة عن الترتيبات التشريعية والتنظيمية في مجال استغلال المنشآت المصنفة، كما يفترض في الوثيقة أن تلعب دورا هاما في التأمين على الأشخاص وممتلكاتهم لأنه يمنع كذلك شغل أو استغلال أي بناية إلا بعد الحصول على شهادة المطابقة⁵. و مع ذلك، فإن واقع

¹ عدلت المادة 6 من القانون 04-05 المتعلق بالتعمير المادة 75 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير وحولت الإمكانية إلى التزام بالمراقبة يقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي ومدير التعمير والبناء بالولاية، كما ألزما بوضع رزنامة للزيارات وفي كل الأوقات بما فيها الليل وهي فترة استغلها الكثير من المواطنين لبناء منازلهم في أماكن يمنع فيها بناء بسبب خطر الفيضانات وانزلاق التربة مثلا لتوضع الإدارة أمام الأمر الواقع، كما حددت بدقة الوثائق الواجب طلبها عند المراقبة. انظر المواد من 5 إلى 9 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 الذي يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في محال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج ر عدد رقم 6 الصادرة في 06-02-2006.

² انظر المادة 6 من القانون 04-05 المعدل و المتمم للقانون 90-29 المتعلقة بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

³ المادة 66 من المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها.

⁴ يتقدم بطلب شهادة المطابقة المستفيد لتقوم لجنة مشكلة من ممثلين عن المجلس الشعبي البلدي ومصالح الدولة المكلفة بالتعمير وكذا المصالح الأخرى المعنية، وبالأخص الحماية المدنية بدراسة مدى تطابق البناء مع رخصة البناء، وتعطي اللجنة المذكورة خلاصتها للمعني. وفي حالة ما كانت سلبية، تلزم بان يطابق بناءه وفي حلة الرفض اللجنة مؤهلة للجوء إلى الجهة القضائية المختصة عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي. انظر المواد 66، 67، 68 من المرسوم 15 التنفيذي-19 الذي يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها.

⁵ المادة 10 من القانون رقم 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام انجازها، ج ر عدد 44 الصادرة في 03-08-2008.

البناء في بلادنا يظهر أن عددا كبيرا من البنايات لن تنته بها الأشغال أبدا، وأخرى مبنية بدون رخصة أو هناك مخالفة لمضمونها ولقواعد التعمير.

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 البنايات وإتمام إنجازها. وحاول هذا النص التشريعي منح فرصة للمواطنين لتسوية البنايات غير المنتهية أو غير مطابقة للرخص الممنوحة ضمن رزنامة ونصوص خاصة لا تتجاوز 5 سنوات¹، لكن في الواقع تسوية الوضعية تعطلت كثيرا، وفي كل مرة كانت الحكومة مجبرة على تمديد الآجال.

كما طرحت مسألة الرقابة في مجال الأخطار الكبرى بإلحاح بالنسبة لمنشآت وهياكل الري²، نظرا لما قد ينجم عنها من كوارث كبيرة (كالفيضانات التي يسببها انهيار السدود)، وهذا ما أدى بالسلطات العمومية في سنة 2011 إلى تأطير المراقبة التقنية³ لهذا النوع من المنشآت من خلال ثلاثة مهام رئيسية: مراقبة المخططات والوثائق البيانية والمكتوبة المعدة في طور إنجاز الدراسات، ومراقبة إنجاز الأشغال وكذا جودة المواد والتجهيزات المشكلة للمنشآت والتجهيزات⁴.

3. اللجوء إلى العقوبات

يترتب على مخالفة قانون التهيئة والتعمير، إما مطابقة البناء المنجز أو القيام بهدمه⁵. فإذا تم الانجاز بدون رخصة⁶ أو تم تشييد بنايات في قطع أرضية مخصصة لارتفاعات التعمير

¹ جاء في المادة 94 من القانون 08-15: "ينتهي مفعول إجراءات تحقيق مطابقة البنايات وإتمام إنجازها كما تنص عليها أحكام هذا القانون في أجل خمس (5) سنوات ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية...".
² من بينها: الحواجز المائية، منشآت مأخذ الوادي، أنظمة تحويل المياه عبر القنوات، هيكل حماية المناطق المعرضة للفيضانات،... الخ. انظر في هذا الإطار القرار المؤرخ في 18 نوفمبر 2014 الذي يحدد قائمة المنشآت وهياكل الري الواجب إخضاعها للمراقبة التقنية، ج ر عدد 03 الصادرة في 27-01-2015.

³ يقصد بالمراقبة التقنية في هذا الإطار مجموع العمليات التي تسمح بالتأكد من جودة ومتانة ونجاعة منشآت وهياكل الري استنادا إلى الأنظمة التقنية والوثائق المصادق عليها طبقا للتنظيم الساري المفعول. انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي 11-394 الذي يحدد قواعد المراقبة التقنية لمنشآت و هياكل الري، ج ر عدد 65 الصادرة في 30-11-2011.

⁴ المادة 3 من المرسوم التنفيذي 11-394 السابق.

⁵ انظر المادة 76 مكرر 3 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

⁶ حسب مجلس الدولة، البناء لا يتم إلا بعد الحصول على رخصة مسبقة مكتوبة مسلمة من طرف السلطات المختصة عملا بالمادتين 50 و52 من قانون التهيئة والتعمير، رقم القرار 191085، الصادر في 14-02-2000، سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الجزائري، ط 1، ج 3، منشورات كليك ن 2013، ص 1662.

وممنوع البناء عليها أو المتعدية على قواعد الأمن¹، فإن ذلك يؤدي إلى تدخل مباشر للإدارة² 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 قانوناً³. وفي حالة تقاعس رئيس البلدية⁴ عن أداء واجباته القانونية يتولى الوالي العملية⁵، فيما يتحمل المخالف تكاليف عملية الهدم، ومعارضته لهذا القرار أمام القضاء لا يعلق الإجراء⁶.

أما في حالة عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة، فليس من اختصاص السلطة الإدارية إصدار قرار الهدم، بل على الموظف المؤهل لمعاينة مخالفات التعمير⁷ إعداد محضر معاينة مخالفة يرسله مباشرة إلى الجهة القضائية المختصة⁸ للفصل؛ إما بقيام المخالف بمطابقة البناء أو هدمه جزئياً أو كلياً في أجل محدد. وفي حالة عدم امتثال المخالف للحكم القضائي في الآجال المحددة قضائياً يقوم رئيس البلدية بتنفيذ الأشغال المقررة على نفقة المخالف⁹.

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 15-08 المتعلق بتحديد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، حيث بإمكان الجهة القضائية أن تأمر بإخلاء

¹ بالإضافة إلى أسباب أخرى كالبناء على أراضي فلاحية. انظر المادتان 16 و 17 من القانون 15-08 الذي يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها.

² وهذا ما أكدته مجلس الدولة، حين اعتبر أن القضاء الإداري لم يصبح مختصاً للنظر في نزاع سببه إقامة بناء بدون رخصة أو في حالة عدم المطابقة، فقرارات الهدم من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي حسب الحالة. سايس جمال، مرجع سابق، ص 1664.

³ انظر المادة 76 مكرر 4 من القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، والمادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 55-06 الذي يحدد شروط و كفايات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في محال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة.

⁴ في القانون الفرنسي مثلاً ليس مخول للإدارة القيام بالهدم أو مطابقة الأشغال أو إعادة الحال كما كان عليه، إلا بعد صدور حكم قضائي، ولم يتم تنفيذه في الآجال المحددة قضائياً. فالمشرع الفرنسي اختار الطريق القضائي، عندما يتعلق الأمر بالاعتداء على الملكية الخاصة.

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

⁶ انظر الفقرة الأخيرة من المادة 76 مكرر 4 من القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

⁷ جاء في المادة 76 مكرر: "علاوة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية المنصوص عليهم في التشريع المعمول به، يخول للبحث ومعاينة مخالفات أحكام هذا القانون، كل من - مفتشي التعمير - أعوان البلدية المكلفين بالتعمير - موظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية..."، القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

⁸ يرسل محضر معاينة الأشغال غير مطابقة لرخصة البناء المسلمة إلى وكيل الجمهورية المختص إقليمياً في أجل لا يتعدى 72 ساعة. انظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 55-06 الذي يحدد شروط وكفايات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في محال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة.

⁹ المادة 76 مكرر 5 من القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

الأماكن فوراً¹ في حالة شغل أو استغلال بناية قبل تحقيق مطابقتها وغرامة مالية في حالة عدم القيام بتحقيق المطابقة في الأجل المحدد. كما مكن القانون 08-15 الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي بإيقاف الأشغال التي تهدف إلى إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة فوق أملاك عمومية وطنية أو فوق ملكية خاصة لم تخصص للبناء وفقاً لمخططات التعمير. وفي هذه الحالة، يأمر الوالي المخالف بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية، وهدم البنايات المشيدة في أجل محدد، وفي حالة عدم الامتثال يأمر الوالي بالقيام بأشغال الهدم ويتحمل المخالف المصاريف².

يظهر في الأخير، أن القانون الجزائري صارم في مراقبة البنايات بفضل الترسنة القانونية الردعية لكن التطبيق الميداني لا يزال محدوداً، حيث يتزايد يومياً، وعلى مرأى من السلطات البلدية عدد المباني المخالفة للقانون، وتؤكد معطيات وزارة السكن والتعمير بالنسبة للسداسي الأخير من سنة 2007، " أن 10 % فقط من عدد المباني المخالفة للتشريعات التي أحصتها المصالح المختصة تم هدمها"³. ومن جانب آخر، تحوز الإدارة سلطة تقديرية في القيام بعملية الهدم أو بالأحرى تطبيق القانون وتبرر هذه الحرية أحياناً، بالصعوبات الفعلية والمادية للتنفيذ، ولتجنب حدوث إخلال خطير بالنظام العام أحياناً أخرى. لتقوم الإدارة في نهاية الأمر بتسوية الوضعيات غير المشروعة عن طريق إدخال تعديلات على مخططات التعمير وتغض بالتالي البصر عن قواعد الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

المطلب الثالث: آليات تدخل الدولة في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى

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

¹ المادة 82 القانون 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها.

² المادة 73 من القانون 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها.

³ محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، 9-10 جانفي 2008.

ولذا فإن مسؤولية الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية تقع في المقام الأول على عاتق الدولة، وفقا لما جاء به القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة¹، والأحكام المتعلقة بالمنشآت المصنفة² ونقل المواد الخطرة. وبالتالي فإن الحاجة إلى حصول الدولة على الأدوات اللازمة لأخذ الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في الحسبان أمر منطقي للغاية.

ومن أجل تنفيذ التزاماتها الواسعة في إعداد سياسة وقائية شاملة من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، تعتمد الدولة على مخطط الوقاية من الأخطار الكبرى (الفرع الأول)، كما تتدخل من خلال المشاريع ذات المصلحة الوطنية (الفرع الثاني)، وبتدابير عقارية كنزح الملكية من أجل المنفعة العمومية (الفرع الثالث). وأخيرا بإرساء محيط الحماية حول المنشآت الصناعية وعلى مسار نقل المواد الطاقوية الخطرة (الفرع الرابع).

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

سمح قانون التهيئة والتعمير 90-29 للدولة بالتدخل خلال مرحلة إعداد أدوات التعمير³ من أجل إدراج التنظيم الوطني أو تعديل الأدوات القائمة. غير أن تدخل الدولة في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية جاء مع صدور القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث⁴، خاصة أثناء إعداد المخططات العامة للوقاية.

يعد المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى الأداة الرئيسة لقانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، ووثيقة تعددها الدولة للوقاية من مجمل الأخطار الطبيعية والتكنولوجية. يتكفل المخطط مثله مثل أدوات التعمير المحلية بتحديد مختلف مناطق الخطر ويأخذ في الحسبان طبيعة وشدة الخطر المعني عند وقوعه، وفي حالة الضرورة، يمنع البناء في المناطق المعرضة⁵.

¹ جاء في المادة 9 من القانون 04-20: "تشكل الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة منظومة شاملة تبادر بها وتشرف عليها الدولة (...)."

² القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والنصوص التطبيقية له كالمرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة .

³ المادة 13 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

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

⁵ المادة 18 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

نصت على هذا المنع صراحة المادة 19 من القانون 04-20 بالنسبة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية، ويعود لمصالح الدولة تحديد المناطق التي تتطوي على درجات قابلية خاصة للإصابة، لكن نجاح عملية التحديد يتطلب إعداد قاعدة بيانات لا يمكن الاستغناء عنها في أية منظومة وقائية، وهي المرحلة الأولية لكل مسار وقائي. تشتمل هذه المعلومات على خرائط تصنف فيها المناطق المعرضة للزلازل والأخطار الجيولوجية¹ وخريطة وطنية لقابلية الفيضان² توضح مجموع المناطق القابلة للتعرض للفيضان³، وكذا المخاطر المناخية⁴. كما تصنف المناطق الغابية حسب الخطر المحدق بالمدن من جراء اندلاع حريق⁵، أما بالنسبة للأخطار التكنولوجية فتحدد قائمة المؤسسات والمنشآت الخطرة وموقعها⁶.

تسمح كل هذه المعلومات وحسب الظروف المحلية والمناطق المعرضة لكل الفاعلين في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى باتخاذ التدابير الوقائية الملائمة التي فرضها المخطط ومنها بالخصوص مراقبة البنايات، والمنشآت والهياكل الأساسية ومدى مقاومتها للزلازل⁷، أما بالنسبة للمناطق المعرضة للفيضان، يجب أن توضح رخص شغل الأراضي أو البناء مجموع الأشغال وأعمال التهيئة والقنوات أو أشغال التصحيح الموجهة للتقليل من خطر المياه على سلامة الأشخاص والممتلكات⁸. بينما يضم المخطط المتعلق بالأخطار الصناعية و الطاقوية على مجمل القواعد والإجراءات الخاصة بالمنشآت الصناعية، والمستلهم بالخصوص من قانون البيئة والنصوص المنظمة له.

تعد مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى أعمال ذات نفع عام⁹، كما أن رؤساء البلديات ملزمين بإدراج محتواها في أدوات التعمير، واحترام ترتيباتها المتعلقة بشروط الأمن والسلامة

¹ المادة 21 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة

² المادة 24 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة

³ بما في ذلك مجاري الأودية والمساحات الواقعة أسفل السدود والمهدد في حالة انهيار سد.

⁴ المادة 26 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

⁵ المادة 29 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

⁶ بحسب مكان وجودها في المنطقة أو خارجها أو في المنطق الحضرية. انظر المادة 33 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

⁷ المادة 22 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

⁸ المادة 24 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

⁹ المادة 5 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

العمومية أثناء اتخاذ القرارات المتعلقة بعمليات التهيئة أو منح الترخيصات¹. لكن رغم أهمية تلك المخططات في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى، فإنه لم يتم إصدار النصوص التطبيقية حتى اليوم، لتوضح كيفية إجراءات إعدادها²، مما يجعل الإطار القانوني للوقاية من الأخطار الكبرى مبتورا من أهم آلية لتفعيله³.

الفرع 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 (أولا) أو القيام بأعمال التجديد لإصلاح البنايات المتضررة نسبيا (ثانيا) وأخيرا استعمال تقنيات البناء المضاد للزلازل للمشاريع المستقبلية في المناطق المعرضة لهذا النوع من الأخطار (ثالثا).

أولا: 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 الدولة⁴، كما تسمح للإدارة عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير بالقيام بعمليات النفع العام. إضافة إلى تلك الداخلة في اختصاصاتها.

¹ B. HAGEGE, « l'encadrement juridique du concept de prévention des risques naturels majeurs. La finalité préventive de la réglementation de l'urbanisme », Droit de l'environnement, avril 2001, n° 87, p.78.

² في فرنسا مثلا توجد نفس النوعية من المخططات التي يبادر بها المحافظ، الذي يحدد محيط وطبيعة الأخطار المدروسة. يخضع مشروع مخطط الوقاية الذي يعتمد على تقييم للمخاطر للاستشارة عن طريق التحقيق العمومي وبعد التعديلات المحتملة للمشروع، يصادق عليه المحافظ ويلحقه بالمخطط المحلي للتعمير.

³ في فرنسا دائما، مخططات الوقاية من الأخطار التكنولوجية ظهرت مع صدور القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في

2003 (و هي نفس السنة التي صدر فيها القانون الجزائري في هذا المجال). في 2011 تم تحضير 420 مخطط يتعلق بأكثر من 600 مؤسسة على أكثر من 900 بلدية.

Voir CELINE GRISLAIN-LETREMY, *Assurance et prévention des catastrophes naturelles et technologiques*, thèse de Doctorat, Université Paris – Dauphine, 2012, p.6.

⁴ CHANTAL CANS, *Traité de droit des risques naturels*, édition LEMONITEUER, paris 2014, p.272.

إن ما يبرر تدخل الدولة في تعديل محتوى أدوات التهيئة والتعمير هو الحاجة إلى تنفيذ أهداف تتجاوز البلديات، تحددها الدولة بكيفية مفصلة، في حين تعمل البلديات على تنفيذها.

كما تقتض عملية التنفيذ أن لا تتبنى الجماعات الإقليمية مضمون أدوات التعمير دون الأخذ في الحسبان مشروع النفع العام¹، ومن ثم تفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وعلى مخطط شغل الأراضي².

تجدر الإشارة، أن هذه التقنية من قانون التهيئة والتعمير تشكل فغي بعض الحالات أداة وقائية حقيقية قادرة على سد نقائص التخطيط المحلي بمرونة وفعالية. فهي تصحيح سلس للتخطيط اللامركزي، وطريقة لمراعاة المصالح الجماعية التي تتجاوز الحدود الإقليمية للبلديات أو تجمعاتها .

وبالإضافة إلى ذلك، تسمح تقنية المشاريع ذات المصلحة الوطنية بالإسراع إلى حد كبير في إعداد العملية، ويصبح أحيانا اللجوء إلى هذا النوع من المشاريع السلاح الأخير في يد الوالي للتغلب على تردد وتحفظ الجماعات المحلية، وعدم إدراج مستلزمات الوقاية في أدوات التعمير بوسائل توافقية.

ثانيا. اللجوء إلى مشاريع التجديد الحضري وأدوات تقنية تستهدف الوقاية من الأخطار الطبيعية

يتطلب النسيج العمراني في الجزائر، المعقد والكثيف تدخل السلطات العمومية لمواجهة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، من خلال استخدام التجديد الحضري (1) وتقنيات البناء ضد الزلازل (2).

1. تدخلات عن طريق التجديد الحضري

يقصد بالتجديد الحضري، مجمل مشاريع التهيئة والتجهيز الموجهة للتحسين العام للبنىات المصحوبة بهدم شامل للبيوت القديمة، أو غير الصحية وتعويضها بمجموعة عقارية حديثة تحمل كل التجهيزات الضرورية³، فضلا عن حماية الأحياء التاريخية. تكمن أهمية هذه المشاريع في أنها

¹ B.PHEMOLANT, « déclaration d'utilité publique, projet d'intérêt général et le document d'urbanisme », AJDA, 2002, p.1101.

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

³ H.JACQUOT F.PRIET, *droit de l'urbanisme*, Dalloz, 6^{ème} édition, 2008, P.36.

تهدف إلى منع الأخطار عن طريق التدخل على البنايات القائمة المهددة بأخطار طبيعية. لذلك فهي أداة مفيدة بشكل خاص لتغيير وترميم البنايات الهشة في المناطق المعرضة لخطر الزلزال مثلاً.

بدأ الاهتمام بالتجديد الحضري في الجزائر منذ سنة 1983، عندما صدر المرسوم التنفيذي رقم 83-684، الذي حدد شروط التدخل في المساحات الحضرية القائمة¹. لقد اهتم هذا المرسوم بالبنايات غير الملائمة للوظائف الحضرية، والتي لا تتوفر فيها شروط الصحة والنظافة² ونص على أربعة أنواع من التدخلات: أعمال التجديد، إعادة الهيكلة، وإعادة الاعتبار والترميم³.

إن التجديد الحضري باعتباره عملية مادية تسمح بالتدخل بصفة عميقة في النسيج العمراني من خلال هدم العمارات القديمة وإعادة بناء عمارات أخرى في نفس الموقع، تم تطبيقه بعد زلزال الشلف سنة 1980، ولكن بسبب الأزمة الاقتصادية التي عرفت الجزائر في ذلك الوقت كانت العملية فاشلة بشكل واضح⁴. كما ظهرت مئات الدراسات من أجل التدخل على النسيج العمراني القائم، لكن لم يتم تنفيذ أي منها⁵. أما بالنسبة للترميم، فقد خصص لتأهيل العمارات ذات الأهمية المعمارية والتاريخية فقط⁶.

تميزت بداية التسعينات ظهور عدة نصوص خاصة بالتعمير وأهمها قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الذي طبق أحكاماً خاصة على الأقاليم ذات المميزات الطبيعية والثقافية والتاريخية⁷، كما ظهر في سنة 1998 أول نص خصص لحماية التراث الثقافي، ألا وهو قانون 98-04 الذي عزز أنظمة حماية التراث العقاري بإنشائه للقطاعات المحفوظة، حيث جاء في المادة 42 منه: "تقام في شكل قطاعات محفوظة المجموعات العقارية الحضرية أو الريفية (...). المتميزة

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

² المادة 1 من المرسوم رقم 83-684 الذي يحدد شروط التدخل في المساحة الحضرية الموجودة.

³ المادة 2 من المرسوم رقم 83-684 الذي يحدد شروط التدخل في المساحة الحضرية الموجودة.

⁴ عملية إعادة إسكان المتضررين من زلزال الأضنام لسنة 1980 ما زالت متواصلة إلى غاية اليوم.

⁵ TOUFIK GUERROUDJ et RACHID BOUMEDINE, *Guide des PDAU et POS. Les nouveaux instruments d'urbanisme* cité par FATIMA MAZOUZ, « Le renouvellement du patrimoine bâti vétuste en Algérie. Le cas du centre-ville d'Oran », *Droit et société* 2015/1, n°89, p. 156, [En ligne]: https://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=DRS_089_0151, (consulté le 01-02-2016).

⁶ الفقرة هـ من المادة 2 من المرسوم 83-684 الذي يحدد شروط التدخل في المساحة الحضرية الموجودة.

⁷ المادة 43 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم السابق، انظر كذلك المادتين 46 و 47 من نفس القانون.

بغلبة المنطقة السكنية فيها والتي تكتسي (...) أهمية تاريخية أو معمارية أو فنية أو تقليدية من شأنها أن تبرر حمايتها وإصلاحها وإعادة تأهيلها وتثمينها¹. وبالتالي، فإن التجديد الحضري الذي يهدف فقط إلى حماية وتعزيز التراث التاريخي والثقافي هو على الأقل أداة مهمة لحماية هذا الأخير.

تدل تدابير الوقاية التقليدية بالتأكيد على تقدم النهج الوقائي، مع ظهور بواذر سياسة حقيقية مؤطرة بالمعايير القانونية، ولكن مع وجود فجوات وثغرات مهمة. وفي هذه الإطار يقدم الضبط الإداري كأداة أساسية في القانون الجزائري، فضلاً عن التطور العلمي والتكنولوجي، الذي يجب أن يُمكن أيضاً من وضع تدابير أكثر تطوراً ودقة في مجال البناء والبنية التحتية، من أجل التوفيق بين التنمية والحماية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية.

لا تسمح الأدوات التقليدية المُكملة بتدابير خاصة للوقاية إلا بمقاربة جزئية وغير كافية للأخطار بالنظر إلى تعقد الرهانات الممثلة في حماية السكان، وممتلكاتهم وبيئتهم من الأخطار الكبرى. ومن ثم يمكن استخدام مشاريع التجديد الحضري لحماية الأشخاص، لكن في نفس الوقت يجب أن تباشر العملية في إطار التعاون بين الإدارة والسكان لضمان أحسن مشاركة للجمهور للوصول إلى وقاية شاملة ودائمة من الأخطار الطبيعية، ولاسيما الزلازل.

2. التنظيم المتعلق بمقاومة الزلازل

يقع شمال الجزائر جغرافيا بين اللوحات التكتونية لإفريقيا والاوروآسيوية وبالتالي فهو معرض لخطر الزلازل. وقد شهدت بلادنا عدة هزات أرضية لعل أهمها زلزال الشلف سنة 1980، لكن الجزائر عرفت عبر تاريخها العديد من الزلازل الهامة، منها الزلزال المدمر الذي ضرب الجزائر العاصمة في 03 جانفي 1365 وكان مصحوبا بموجات عالية من مياه البحر (تسونامي) اجتاحت الجزء السفلي من العاصمة وتجاوزت ارتفاع المنازل، وقد ذكره ابن خلدون في كتاب العبر، كما رافق زلزال وهران سنة 1790 تسونامي الذي غمر عدة مناطق قريبة من البحر. في حين سجل التاريخ

¹ إن أول نص حدد القطاعات المحفوظة صدر سنة 2004.

Voir FATIMA MAZOUZ, « Le renouvellement du patrimoine bâti vétuste en Algérie. Le cas du centre-ville d'Oran, op.cit., p.158.

زلازل جيجل وبجاية سنة 1856 الذي كان مصحوبا بموجات عالية سجلت بميناء بجاية ووصلت إلى 3.75 متر¹.

أما تاريخ الجزائر المعاصر فقد عرف بدوره العديد من الزلازل، يمكن ذكر بعضها: الشلف (الأصنام سابقا) في سبتمبر 1954 وأكتوبر 1980، قسنطينة في 1985، تيبازة 1989، معسكر 1994، العاصمة 1996، عين تموشنت 1999، بني ورتيلان 2000 بومرداس- الجزائر العاصمة سنة 2003².

وأمام هذا الخطر الكبير بادرت الدولة الجزائرية بعد استقلالها إلى إصدار العديد من النصوص التقنية، التي حددت المعايير الواجب إتباعها لبناء العمارات والمنشآت الفنية. حيث عرف التنظيم المتعلق بالبناء المضاد للزلازل تطورا مهما منذ ظهوره في بداية الثمانينات من القرن الماضي، وكانت الآثار المأساوية لزلازل الشلف (الأصنام سابقا) نقطة البداية لميلاد وثيقة تقنية « les règles parasismiques algériennes » RPA 81 المسماة « DTR BC 2-48 » 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 العلمية عن الظاهرة الطبيعية. غير أن قواعد البناء المضادة للزلازل طبقت فقط على المشاريع العمومية، أما البنايات الخاصة فلم تكن ملزمة بذلك إلى غاية 2003، تاريخ وقوع زلزال بومرداس وما حمله من خسائر فادحة في الأرواح والممتلكات.

لقد أجريت دراسات لتحديد الخطر الزلزالي على المستوى المحلي³ بعد زلزال الشلف سنة 1980، في حين سمح زلزال بومرداس سنة 2003 بمراجعة تصنيف المناطق الزلزالية في شمال الجزائر، خاصة في العاصمة وذلك بالشراكة مع مكاتب دراسات يابانية⁴. إن تحديد إستراتيجية إقليمية لتسيير الخطر الزلزالي ومع أنها بدأت منذ سنة 1980 إلا أن الحوادث التي وقعت في

¹ Voir KHADIJA BOUGHAZI, *risque sismique et urbanisation regard croisé sur la ville d'Alger*, Magistère, département d'architecture et d'urbanisme, université Mentouri, Constantine 2012, p.36 et 42. voir aussi M.MEGHRAOUI et al, *elwatan* (journal) du 16-04-2011.

² CRAAG 2006 cité par KHADIJA BOUGHAZI, *op.cit.*, p..37.

³ ومنها الدراسة التي أنجزها مكتب WOOD WARD CLADE CONSULTANT (WCC)

⁴ Rapport Final, Etude de Micro zonage Sismique de la Wilaya d'Alger, République algérienne démocratique et populaire, Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA), Oyo International Corp. Nippon Koei Co., Ltd.2006, [En ligne]: open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11842028_01.pdf (consulté le 14-03-2016).

الجزائر استدعت القيام بمجهودات اكبر من طرف مختلف الفاعلين (الجماعات المحلية، المديريات المحلية، حماية مدنية، الباحثين، مقاولين،...) على أن تكون الأولوية للنقاط التالية:

- تقييم المخاطر والتقليل من الهشاشة في مواجهة الزلازل مع توعية وتكوين السكان لمواجهةها.
- تحسيس المهنيين بالتصميمات الخاصة المضادة للزلازل وخاصة تحسين الرقابة على مدى تطبيق المعايير المضادة للزلازل¹.
- تحسين ردة الفعل في نظام تسيير الأزمات عن طريق تطوير سيناريوهات حول الأخطار الزلزالية والإعلام الوقائي والتصرفات الواجب اتخاذها.
- أما من الجانب الأكاديمي، فيجب الاهتمام أكثر بالهندسة المضادة للزلازل، حيث يظهر أنها مهمة على مستوى كليات الهندسة المعمارية في الجزائر².

الفرع الثالث: نزع الملكية من اجل الوقاية من الأخطار 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 هام في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى في الجزائر، حيث أصبحت حماية السكان ومباشرة تدابير الوقاية أسباباً جديدة للجوء إلى نزع الملكية.

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

¹ في تقرير لوزارة السكن بعد زلزال بومرداس، استخلص وجود نهان كبير لمكاتب الدراسات ومصالح الرقابة وأخطاء في تصميم المشاريع وغياب لمهندسي الهندسة المدنية أثناء مرحلة التصميم والانجاز. انظر:

Voir KHADIJA BOUGHAZI, *op.cit.*, p.104.

² *ibid.*, p.105.

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

من المعروف قانوناً أن كل حرمان من الملكية لا يمكن مباشرته إلا بعد التصريح بالمنفعة العمومية، وبعد إجراء تحقيق يُقر بالهدف الشرعي لعملية النقل القسري للملكية. أما أسباب المنفعة العمومية المصرح بها بعد إجراء تحقيق عمومي، فتنتج تقليدياً عن مشروع تهيئة الإقليم أو انجاز مشاريع عمومية كبرى¹، كالمرسوم المصرح بالمنفعة العمومية لأشغال انجاز الطريق السيار شرق-غرب.

بيد أن صدور القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى طرح حالة جديدة لنزع الملكية كما ذكرنا آنفاً، والتي تتبع هدفاً آخرًا جديدًا، يتمثل في الحفاظ على الحياة البشرية وضمان الأمن العمومي² في وجود أخطار متوقعة. وهكذا أصبحت الأخطار الكبرى أحد الأسباب المشروعة لنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (أولاً) مما يفتح لنا الباب لدراسة طبيعتها وشروط وضعها حيز التنفيذ (ثانياً).

أولاً: الأخطار سبب لنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية

يضمن الدستور الجزائري الملكية الخاصة³، لكنه في نفس الوقت يسمح بنزع الملكية من أجل تحقيق المنفعة العامة وفق شروط يحددها القانون⁴، في حين نصت المادة 677 من القانون المدني على أنه " لا يجوز حرمان أي أحد من ملكيته إلا في الأحوال والشروط المنصوص عليها في القانون...". غير أن أسباب نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية عرفت تطوراً مهماً حيث أصبحت هذه التقنية العقارية ممكنة في حالة تعرض ممتلكات لأخطار كبرى، وهذا منذ صدور القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى، والذي حصر استخدام هذه الوسيلة في حالة وجود خطر

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

² I.LEMASURIER, le droit de l'expropriation, Paris, Economica, 2005, p.632.

³ المادة 52 من الدستور

⁴ المادة 22 من الدستور

جسيم ودائم يهدد الأشخاص، والممتلكات الواقعة في منطقة معرضة لأخطار كبرى. فالغرض من نزع الملكية من أجل الأمن العمومي في هذه الحالة هو حماية الأرواح البشرية¹.

لكن الإجراء الذي تم تصوره كأداة في يد المرفق العام للدولة من أجل الوقاية وضمان الأمن العمومي، يهدف إلى إعطاء الدولة إمكانية إجلاء في شروط منصفة وعادلة، الأشخاص القاطنين في مناطق ذات خطورة كبيرة والسماح لهم بالإقامة في مناطق آمنة²، وهو ما يميزه عن المفهوم التقليدي للمنفعة العمومية الذي يكون دائما لصالح الإدارة.

إن المفهوم التقليدي السائد عن إجراء نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية هو أن أهدافه متنوعة، لكنه مرتبط دائما بالحاجة إلى أملاك عقارية هي محل لنزع الملكية لانجاز عمليات التهيئة والتعمير³، بينما نزع الملكية من أجل الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، فتسعى من خلاله الدولة للحصول على أملاك عقارية لا تحتاجها، ولكن فقط من أجل حماية الأشخاص المستقرين بها⁴، وهو ما يعطي لمفهوم نزع الملكية من أجل الأمن العمومي نوع من التوسع التشريعي.

كما يشكل هذا الإجراء تدبيرا استثنائيا في القانون الجزائري⁵، نظرا للاكراهات التي يمثلها للسكان، ويقتصر فقط على الحالات التي لا يوجد فيها حل بديل في الشروط التي تضمن توازن اقتصادي شامل، تطبيقا لنظرية الحصيلة، التي كرست قاعدة أن : عملية نزع الملكية لا يمكن

¹ R.HOUSTIOU, « à propos de l'expropriation pour cause de risques naturels », *AJDI*, 1999, P.766.

² J. FERBOS A.BERNARD, *l'expropriation des biens*, Paris, LE Moniteur, 2002, 10^{ème} éd, p.265.

³ لكن هذه الحالات لم تأت على سبيل الحصر لان بعض القوانين الخاصة نصت على إمكانية نزع ملكية لاستغلال الثروات الطبيعية التي هي بحكم المادة 17 من الدستور من الأملاك الوطنية العمومية وعليه يعتبر استغلالها منفعة عمومية. وقد نص قانون الغابات على إمكانية نزع الملكية لتوسيع الثروة الغابية. وكذا قانون المياه وخاصة المادة 91 من المرسوم 94-41 المؤرخ في 29-01-1994 على إمكانية نزع الملكية إذا انفجرت مياه معدنية في ملك خاص ولم تستغل أو توجر من طرف المالك. ونص قانون استغلال المناجم على إمكانية نزع ملكية سطح أرض لاستغلال ثروات الباطنية أو إنشاء ارتفاعات عليها حتى لفائدة الخواص المستفيدين من رخص استغلال المناجم. القانون 01-10 الملغى المواد 134 وما يليها ، ج ر عدد 35 المتعلق بالأنشطة المنجمية. كما نص القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق الأنابيب على إمكانية نزع الملكية لفائدة هذا النشاط، ج ر عدد 8 الصادرة في 06-02-2002.

⁴ G.PEISER, *droit administratif des biens*, Paris, Dalloz, 2010, p.136.

⁵ انظر الفقرة الأولى من 2 من القانون 91-11، الذي يحدد قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 21، المؤرخة في 08-05-1991.

التصريح بمنفعتها العامة، إلا إذا كانت فوائدها العملية تتجاوز مساوئها¹، وهو مضمون التعليمات الوزارية الصادرة في 11 مايو 1994 المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية².

لقد خُصص إجراء نزع الملكية فقط للأخطار التي ذكرها حصريا قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة³ الذي وضع شرطين للجوء إلى نزع الملكية وهما وجود خطر جسيم ودائم يهدد الأشخاص والممتلكات⁴، أما الفقه الفرنسي فقد لخصها في تهديد ذو خطورة معينة، يقدر حسب تواتر ووقت حدوث الظاهرة الطبيعية، والزمن اللازم لإنذار السكان وإجلاءهم⁵.

يكمّن الدور الايجابي لإجراء نزع الملكية بسبب الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في تحديد قيمة التعويضات المقابلة لنزع الملكية، التي لا تأخذ في الحسبان انخفاض قيمة العقارات بسبب تعرضها إلى أخطار⁶.

حاول المشرع الجزائري من خلال إدراج هذا النظام في القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى التغلب على الصعوبات الناجمة عن استخدام الأدوات التقليدية، كتطبيق الارتفاقات التي قد يتسبب تعميمها في التقليل من فعاليتها، لان تنفيذها لا يمنح مبدئيا أي تعويض ويلقي على عاتق السكان المهددين بالأخطار أعباء كبيرة. كما أنه من الصعب سياسيا واجتماعيا واقتصاديا إلحاق ارتفاق عدم البناء أو حصر الحق في الملكية على إقليم كامل مع إبقاء التكاليف على الملاك.

ومن هذه الزاوية، يشكل إجراء نزع الملكية أداة للدمج الاجتماعي للأخطار، لأنه يُحمّل الجماعة الوطنية برمتها الخسائر المالية التي تكبدها جزء من السكان، بسبب تعرضهم لمخاطر

¹ MOKHTARIA KADI-HANIFI, « le contrôle du juge en matière d'expropriation », revue du conseil d'état, n° 5, 2004 les éditions du Sahel, p.44.

² Circulaire interministérielle n° 0007 du 11 mai 1994 « une opération ne peut être légalement déclarée d'intérêt public que si les atteintes a la propriété privée, le cout financier, les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte a d'autres intérêt public qu'elle comporte ne sont pas excessif eu égard a l'intérêt qu'elle présente », cité par MOKHTARIA KADI-HANIFI, *op.cit.*p.44.

³ I.LEMASURIER, *le droit de l'expropriation*, Paris, Economica, 2005, *op.cit.* p.633.

⁴ المادة 49 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث.

⁵ G.RASSE, *les plans de prévention des risques, la prévention des risques majeurs par la maitrise du sol*, Lavoisier, 2008, p.31.

⁶ M.DENIS-LINTON, « l'expropriation pour cause d'utilité publique », commentaire du décret du 17 octobre 1995, *RDI* 1996, P.165.

طبيعية وتكنولوجية¹، أما التعويض الممنوح للملاك فلا يعد مقابلاً لجبر الأضرار، بل حقا لهم بسبب نزع ملكيتهم حتى يتمكنوا من الحصول على مساكن في مكان آخر وبنفس القيمة².

لكن السؤال الذي يطرح هو ما إذا كانت الترتيبات المعنية تمنح الحق للملاك المعرضين لخطر طبيعي أو تكنولوجي كبير بمطالبة الدولة بنزع ملكيتهم. أجاب القضاء الفرنسي في هذه المسألة بأن الدولة ليست ملزمة باللجوء إلى نزع الملكية، ورَفُضَ المحافظ القيام بذلك لا يعرضه للمسؤولية³.

ومن جانب آخر، يمكن للإدارة أن تتدخل على البنايات القائمة التي تهدد الأمن بسبب تعرضها لأخطار طبيعية أو التكنولوجية عن طريق ترميمها أو هدمها. كما يحق للبلديات اتخاذ إجراءات وقائية؛ مثل إجلاء الأشخاص الذين يعيشون في مباني يمكن أن تتعرض لحوادث خطيرة، بعدما يتم إجراء دراسات على الموقع.

ثانيا: تنفيذ إجراء نزع الملكية بسبب الأخطار

تستأثر الدولة بمبادرة إجراء نزع الملكية بسبب الأخطار، ويستأثر الوالي بصلاحيات تحضير إجراء نزع الملكية⁴. أما عندما تكون السلطة النازعة للملكية جماعة إقليمية، فيجب عليها أن ترسل إلى الوالي طلب نزع الملكية مرفقا بالوثائق الضرورية للبدء في الإجراء.

انه من المهم التحقق من مطابقة الهدف من نزع الملكية مع المنفعة العامة، وفي هذا الإطار يقوم الوالي المختص بتحضير الملف في المرحلة الأولى الإلزامية الخاصة بالتحقيق العمومي⁵ بتحليل الأخطار لمراقبة ضرورة اللجوء إلى نزع الملكية بالنظر للمشروع المراد انجازه وتعرض الأشخاص والممتلكات.

¹ R.HOUSTIOU, « a propos de l'expropriation pour cause de risques naturels », *op.cit.*, P.761.

² R.HOUSTIOU, « loi Barnier protection de l'environnement et droit l'expropriation pour cause d'utilité publique », *RJE*, 1995, P. 244.

³ TA PAU, 13 mars 2006, M. Paul bedat, cité par R.HOUSTIOU, « a propos de l'expropriation pour cause de risques naturels », *op.cit.*, P.780.

⁴ انظر المادتان 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186، الذي يحدد قواعد نزع الملكية من اجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 51، المؤرخة في 08-1-1993.

⁵ انظر المادتان 3 و 6 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 الذي يحدد قواعد نزع الملكية من اجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 51، المؤرخة في 01-08-1993.

ومن جانب آخر، يجب على الوالي التأكد من أن كل وسائل حماية السكان قد تم تصورها وتجنيدها، وبأنها لم تعد كافية أو مستحيلة أو أكثر كلفة من نزع الملكية. وعند معاينة ضرورة القيام بعملية نزع الملكية بالنظر إلى الشروط السابقة، يقوم الوالي باتخاذ مقرر يصرح فيه بالمنفعة العمومية يلي التصريح أو التحقيق الجزئي¹ الذي يحدد بدقة طبيعة وموقع الرهانات المعرضة، وإذا لم تتم التسوية الودية يمر الإجراء بين أيدي القضاء، الذي يحدد تبعا لمقرر التنازل والوثائق المقدمة قيمة تعويض نزع الملكية والحكم بنقل الملكية، ليتم في الأخير الإبعاد القانوني للأشخاص المعرضين للأخطار.

ومن جانب آخر، تقضي الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون 91-11، المتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، "أن عملية نزع الملكية لا تكون ممكنة، إلا إذا جاءت تنفيذاً لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة والتخطيط، وتتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية".

وعليه يمكن أن توجه هذه الأعمال إلى الوقاية من الأخطار الكبرى، ومن أجل هذا الهدف قد تقتصر تقنية إعداد مشاريع ذات النفع العام أو المصلحة الوطنية على سن قواعد دون أن تلحقها عملية مادية، أو العكس من ذلك بناء تجهيزات وقائية.

يؤكد مرة أخرى تعدد تدخلات الدولة أن مفهوم المنفعة العمومية قد عرف توسعا في تفسيره، من أجل تحقيق أهداف مرتبطة بالوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، الأمر الذي يسمح بتطبيق هذه المرونة كذلك لصالح محيط الحماية حول المنشآت الصناعية ذات الخطورة الكبيرة، لئلا تستغل فيما بعد لصالح الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى الأخرى.

لكن بإمكان المشرع أن يضيف وسيلة أخرى للتنازل عن الأملاك العقارية، يتفادى من خلالها الإجراءات الطويلة والمعقدة نوعاً ما لعملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية ألا وهي حق

¹ المواد من 12-18 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 الذي يحدد قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

الشفعة المألوفة في نظامنا القانوني، والتي تسمح بالحصول على عقارات تُعرض لأصحابها إلى أخطار طبيعية أو تكنولوجية بكلفة اقل وإجراءات أبسط من نزاع الملكية وفي شروط اقل اكراهية¹.

في الأخير، مهما كانت الوسيلة التي يستعملها المشرع للحصول على عقارات حماية لأصحابها من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، فمن الضروري الحفاظ على توازن بين حماية حق الملكية ومقتضيات الصالح العام²، وخاصة التعويض الذي يجب أن لا يتأثر بتقلص سعر العقار بسبب تعرضه لأخطار طبيعية أو تكنولوجية، خاصة أن التعويض المالي هو من سيسمح للأشخاص بالاستقرار في أماكن أخرى آمنة.

الفرع الرابع: 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 الصناعية³، لتصل إلى المناطق العمرانية المجاورة مسببة لها أضرار بالغة. ولذا يعد التحكم في التعمير عن طريق التقليل من الكثافة السكانية حول المؤسسات الصناعية واحترام محيط الحماية حول المنشآت الخطرة من أهم الأدوات القانونية التي تسمح بالوقاية أو التخفيف من آثار الكوارث الصناعية. كما يبرز 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 والميكانيكا والإلكترونيك و 90 % من صناعات

¹ على سبيل المثال وضع المشرع ثلاثة وسائل لاقتناء عقارات حماية للأشخاص وتتمثل في الشفعة ونزع الملكية بالإضافة إلى حق التخلي عن المنزل ومفاد هذا الحق أن يطلب مالك العقارات من البلدية شراء منزله المعرض لأخطار، وأن لا يتعرض السعر إلى التأثير بسبب تلك الأخطار. (Droit de délaissement)

Voir GABRIELE RASSE, *les plans de prévention des risques technologiques au prisme de la vulnérabilité le point de vue du juriste*, thèse de doctorat, école nationale supérieure des mines de Paris, 2009, p.45.

² HERVE ARBOUSSET, « Le plan de prévention des risques technologiques est-il un outil pertinent de sauvegarde des personnes ? », *op.cit*, p. 250.

³ NICHAN MARGOSSIAN, *Risques et accidents industriels majeurs, Caractéristiques, réglementation, prévention*, DUNOD, paris, 2006, p.185

مواد البناء، 85 % من الصناعات الكيميائية، 65 % من صناعات الجلد و 56 % من الصناعات النسيجية.¹

في حين عرفت المدن الجزائرية انطلاقة حضرية هامة، تميزت بتطور عمراني قوي واستقرار 80% من السكان على الشريط الساحلي بالقرب من المناطق الصناعية، وهذا ما عرض الأشخاص وممتلكاتهم خارج المنشآت الصناعية إلى مخاطر صناعية كبرى برزت في السنوات الأخيرة من خلال وقوع 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 (أولا)، وعلى الرغم من ذلك استمر التعرض للأخطار ليلتحق العمران بالحقول البترولية ومواقع تكرير المحروقات (ثانيا) وقنوات نقل المواد الطاقوية (ثالثا).

أولا: إنشاء محيط الحماية حول المنشآت الصناعية الخطرة

ينطلق تحديد محيط الحماية من مبدأ مفاده أن وقوع حادث داخل هذا المحيط يعني أن الأضرار قد تكون كبيرة وعدد الضحايا قد يكون مرتفعا. فالنسف الناجم عن انفجار وآثار الحرائق والتلوث بفعل طرح مواد سامة تعد عوامل كافية لوضع السكنات والبنائات المختلفة خارج محيط الحماية². ويعتمد تحديد مسافة التباعد على مصدر المخاطر (المنشأة في حد ذاتها، المواد والتكنولوجيا المستعملة) على المعلومات التي يقدمها المستغل الصناعي، والتي تسمح بتحديد أهمية مخاطر الانفجار والحريق، وطرح المواد السامة، ومدى قابلية تأثر البيئة المحيطة بحادث محتمل³.

¹ Conseil national économique et social, Rapport L'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie : Inquiétudes actuelles et futures, 22^{ème} session plénière, *op.cit.*

² NICHAN MARGOSSIAN, *op.cit.*, p.187

³ CHRISTOU M.D.et al, the control of major accidents hazards, cité par Rapport d'étude de l'Enssib, Maitrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risque, Daniel MAILLARD, sous la direction de Sylvie Vigneron, avril 2002, p.33.

وفي هذا السياق، صدر أول نص جزائري خاص بتحديد محيط الحماية حول المنشآت سنة 1984¹ وهو المرسوم التنفيذي 84-105 المتعلق بتأسيس محيط لحماية للمنشآت والهياكل الأساسية، حيث أسس محيط الحماية حول المنشآت والهياكل الأساسية وشكّل إحدى الخطوات الأولى للتقليل من آثار الأخطار التكنولوجية. كما عُرّف من خلاله محيط الحماية بذلك "النطاق الترابي الذي يحدد المجال الترابي والجوي والبحري الذي يُنظّم داخله كل شغل أو مرور وأي نشاط آخر عموماً"²، ومنح النص كل وزارة مختصة أهلية تفتيش المنشآت وامتداداتها ومراقبتها التقنية خارج حيزها وداخل محيط الحماية³، في حين يتولى الوالي المختص إقليمياً الحماية في المحيط المعني⁴.

ومنذ ذلك الوقت حاولت بعض القطاعات الاقتصادية تطبيق النص المذكور أعلاه لتحديد محيط الحماية لمنشآتها، وهياكلها الأساسية؛ مثل المنشآت والهياكل الأساسية التابعة لقطاع الكيمياء والبتروكيميا⁵ الموجودة خارج المناطق الصناعية، والمنشآت الأساسية التابعة لقطاع الكهرباء⁶، وكذلك المتواجدة خارج المناطق الصناعية، والمنشآت والهياكل الأساسية الخاصة بقطاع المحروقات⁷ الخاصة بنقل وتوزيع المحروقات والغاز والكهرباء⁸، حيث يمنع أي انجاز جديد أو بناء دائم أو مؤقت داخل محيط الحماية الخاص بها باستثناء ذلك المقرر في إطار امتدادات المنشآت والهياكل الأساسية للقطاع المعني⁹.

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

² المادة 2 من المرسوم رقم 84-105 السابق.

³ المادة 5 من المرسوم رقم 84-105 السابق.

⁴ المادة 6 من المرسوم رقم 84-105 السابق.

⁵ قرار مؤرخ في 15 جانفي 1986 الذي يحدد محيط الحماية حول المنشآت والهياكل الأساسية التابعة لقطاع الكيمياء والبتروكيميا والموجود خارج المناطق الصناعية، ج ر عدد 9 الصادرة في 26-02-1986.

⁶ قرار مؤرخ في 15 جانفي 1986 الذي يحدد محيط الحماية حول المنشآت الأساسية التابعة لقطاع الكهرباء والموجود خارج المناطق الصناعية، ج ر عدد 9 الصادرة في 26-02-1986.

⁷ قرار مؤرخ في 15 جانفي 1986 الذي يحدد محيط الحماية حول المنشآت والهياكل الأساسية الخاصة بقطاع المحروقات، ج ر عدد 9 الصادرة في 26-02-1986.

⁸ المرسوم التنفيذي رقم 10-331 الذي يحدد محيط الحماية حول المنشآت والهياكل الأساسية لنقل وتوزيع المحروقات والكهرباء والغاز، ج ر عدد 01، المؤرخة في 09-01-2011.

⁹ المادة 3 المرسوم التنفيذي رقم 10-331 الذي يحدد محيط الحماية حول المنشآت والهياكل الأساسية لنقل وتوزيع المحروقات والكهرباء والغاز

كما اوجب القانون تحديد محيط الحماية في أدوات التعمير، وفي المخططات الرئيسة للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي عندما تكون الهياكل متواجدة في المجال الترابي، وبخريطة بحرية عندما تكون متواجدة في المجال البحري¹.

لكن رغم وجود إطار تنظيمي منذ مدة طويلة متعلق بإنشاء محيط الحماية حول المنشآت الصناعية . الذي يعد تقدما في مجال الوقاية من الأخطار الصناعية . بقي نطاق هذه القرارات محدودا بسبب غياب إرادة حقيقية في استعمال الأدوات القانونية المتوفرة، كما لم يتم مراعاة طبيعة وشدة الأخطار في منع كل أنواع البنايات والمنشآت، والتهيئة أو الاستغلال الفلاحي والغابي، التجاري أو الصناعي.

فقد أظهرت دراسة مثلا أن محيط الحماية في المنطقة الصناعية بسكيكدة حدد بـ 60 مترا غير أن دراسة الخطر حددت شعاع التأثير لحادث محتمل بـ 1000 متر، وهذا ما شكل في وقت سابق خلاف بين مسيري المنطقة الصناعية والسلطات المحلية².

إن النزاع الذي وقع في سكيكدة يعبر في الحقيقة عن إشكالية قديمة، حيث أن الدراسة اللازمة والأساسية لتحديد محيط الحماية حول المنشآت الصناعية هي دراسة الأخطار، لكن هذه الأخيرة ولسنوات طويلة لم تكن معالمها واضحة في القانون الجزائري، وهذا ما يفسر جزء من العلاقة غير الصحية بين التعمير والمنشآت الصناعية في الجزائر³.

ثانيا: 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، دور مهم في "وصول" العمران إلى مشارف الحقول البترولية (حاسي مسعود مثلا) ومحطات تكرير المحروقات(سكيكدة). ولتدارك هذا الوضع الخطير، تدخلت السلطات العمومية بداية من سنة

¹ المادة 8 المرسوم التنفيذي رقم 10-331 الذي يحدد محيط الحماية حول المنشآت والهياكل الأساسية لنقل وتوزيع المحروقات والكهرباء والغاز
² FATIMA CHAGUETMI, *Urbanisation autour des sites industriels à haut risques – cas de Skikda*, Magister, Université Mentouri, Constantine, 2011, p.171.

³ للمزيد من المعلومات انظر الصفحة 222 وما يليها من هذه الرسالة..

2005 عن طريق مراسيم¹؛ للإعلان عن مساحات استغلال حقول البترول والمناطق الصناعية² بسكيكدة وارزيو كمناطق ذات أخطار كبرى³.

حددت هذه المراسيم تدابير عديدة لتطبق 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 المحروقات⁴، 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 داخل مساحة استغلال حقول البترول ومساحة الارتفاق⁵، حتى مقر بلدية حاسي مسعود تم نقله إلى منطقة أخرى. أما الأملاك التابعة للخواص فاتخذ قرار بنزع ملكيتهم من أجل المنفعة العمومية، تطبيقاً للمادة 49 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث⁶.

لكن وعلى الرغم من أن النصوص القانونية تمنع البناء أو عمليات التهيئة والتعمير في المناطق المعرضة لأخطار، مازالت تمنح رخص البناء واستمرت التعاملات العقارية بسبب صمت وتهاون وأحيانا بتواطؤ الإدارة المحلية.

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

² امتداد المساحة المعروفة والمحددة بعقود الملكية ورخص شغل الأراضي الموضوعة تحت تصرف مؤسسة تسيير المنطقة في ارزيو وسكيكدة وتأوي مجموع المنشآت والنشاطات البترولية والغازية والصناعات المرتبطة بتحويل المحروقات والمصالح التابعة لها، وكذا ميناء المحروقات المجاور لها .

³ هي مناطق معرضة لخطر كبير، تتجر عنه عواقب مدماهمة وخطيرة بالنسبة للأشخاص والأملاك والبيئة.

⁴ وهي مجموع النشاطات الصناعية والبترولية المرتبطة مباشرة بالبحث عن المحروقات وإنتاجها ونقلها وتكريرها وتطويرها.

⁵ انظر المادتان 3 و 4 من المرسوم التنفيذي رقم 127-05 السابق والمرسوم التنفيذي رقم 476-05 المتضمن إعلان حاسي الرمل منطقة ذات

أخطار كبرى، ج ر عدد 82 الصادرة في 31-12-2005.

⁶ المرجع نفسه.

ثالثا: تأمين نقل المواد الخطرة

تعد الجزائر بلد المحروقات بامتياز وهو ما يرفع من درجة مخاطر نقلها، وخاصة مادة الغاز التي توزع عبر شبكات قنوات وأنابيب لآلاف الكيلومترات (شبكة نقل الغاز في الجزائر تفوق 41510 كلم من القنوات) على الإقليم الوطني، لتموين السكان ونشاطاتهم الاقتصادية بالطاقة. هذه الشبكات هي منشآت قاعدية حيوية ضرورية للتنمية، لكنها خطيرة في نفس الوقت بما قد تسببه من انفجارات واشتعال للنيران، مثلما وقع بمنطقة المحمدية حيث تآكل جزء من قناة نقل الغاز التي تربط حاسي الرمل بأرزويو، نشب عنه انفجار تبعه اندلاع حريق خلف 78 ضحية وخسائر مادية معتبرة¹.

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 حماية يتغير حسب طبيعة المنشأة²، 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 الجمهور³.

¹ AZIZ BELKHATIR, Sécuriser le transport et la distribution du gaz dans les zones urbaines , -Introduction à l'Ingénierie Risque-Système des réseaux de canalisation du gaz et Urbanisme-, [En ligne]: frei.org/tiki-download_file.php?fileId=34 (consulté le 15-02-2017)

² المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 06-431 الذي يحدد القواعد التقنية لتصميم شبكة نقل الغاز واستغلالها وصيانتها، ج ر عدد 21، الصادرة في 29-11-2006.

³ المادة 4 من القرار الوزاري الذي يحدد حدود محيط الحماية حول المنشآت والهياكل الأساسية لنقل وتوزيع الكهرباء والغاز وشروط وكيفية شغله، ج ر عدد 14، الصادرة في 02-10-2011.

أما داخل المناطق العمرانية، فتحدد المسافة بـ 10 أمتار بالنسبة للبنىات والعمارات المشغولة من طرف الأشخاص والتي لا يتردد عليها الجمهور ونفس المسافة لحافة الطرقات وطرق التنقل و15 متر لطرقات النقل بالسكة الحديدية الأقرب منها، وتكون المسافات أو حدود محيط الحماية المذكورة مسافات دنيا، يجب احترامها أثناء كل أنواع الأشغال بالقرب من الهياكل والمنشآت، ولا سيما القيام بأشغال الردم لانجاز أو تعديل قنوات أو حفر أو سكك حديدية أو طرقات أو مواقف السيارات أو جسور أو ممرات أرضية أو هوائية أو أنفاق أو أسس عمارات وحيطان أو أسيجة أو منشآت وهياكل أساسية؛ وتحويل أو نزع قنوات ومصارف المياه¹.

ما يمكن ملاحظته في مجال نقل المواد الخطرة عبر الأنابيب والقنوات هو ظهور وعي لدى السلطات العمومية في السنوات الأخيرة بضرورة التكفل بالوقاية بالأخطار الصناعية الناجمة عن عملية النقل، حيث ظهرت عدة نصوص ابتداء من صدور القانون 01-02 سنة 2002 المتعلق بالكهرباء. إذ وقبل هذا التاريخ لم نجد نصوصا تعبر عن تكفل دقيق وواضح بهذا النوع من النشاطات، وهو ربما ما سبب الوضعية الخطيرة التي تعيشها الكثير من المناطق الحضرية التي تمر بها قنوات نقل الغاز دون احترام مسافات الأمن².

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 اكبر ووتيرة عمل أسرع، خاصة بعد وضع مخطط للفترة 2012-2020 لمواصلة مجهود عصرنة شبكات نقل الغاز الذي بدأ سنة 2008³.

¹ المرجع نفسه.

² Conseil national économique et social, Rapport L'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie : Inquiétudes actuelles et futures, 22^{ème} session plénière, *op.cit.*

³ AZIZ BELKHATIR, « Sécuriser le transport et la distribution du gaz dans les zones urbaines -Introduction à l'Ingénierie Risque-Système des réseaux de canalisation du gaz et Urbanisme », *op.cit.*

المبحث الثاني: الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى بواسطة قانون البيئة

إن عدم كفاية التدخلات بعد حدوث الكوارث، ولاسيما تلك المتعلقة بالتهئية والتعمير، فضلا عن بروز الحاجة إلى تسيير مدمج وشامل للأخطار الكبرى في مجال الوقاية، مكن من إعادة النظر في مسألة مكافحة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى من خلال مقارنة جديدة، يغذيها تساؤل حول الأخطار البيئية ذات المصدر البشري، كالأخطار الصحية والتكنولوجية.

عرف قانون الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى في الجزائر تطورا مهما بالنظر للسياق العام الذي ظهر فيه، وهو قانون الذي لا يمكن دراسته منفصلا عن الأخطار القريبة منه، وخاصة الرهانات البيئية. وقد كان من نتائج هذه العلاقة تبني واستعمال الأدوات المستمدة من قانون البيئة؛ لاسيما تقنية التخطيط البيئي، التي تهدف إلى مراعاة شاملة للأخطار الكبرى (المطلب الأول). غير أن الأخطار التي تعالج عادة في إطار قانون البيئة هي الأخطار الصناعية التي تجد مصدرها في التطور التكنولوجي والنشاط الإنساني¹ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التفاعل بين حماية البيئة والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

تعتبر الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وحماية البيئة، من المواضيع التي تسعى مبدئيا إلى تحقيق أهداف مماثلة، كما يتضح من حرائق الغابات، والتي تشكل السبب الرئيسي في تدهور التراث الغابي. يتم مواجهة هذه المخاطر في إطار قانون حماية الغابات التي تعد إحدى مكونات البيئة. وينطبق المثال نفسه على الانجراف الذي يؤدي إلى فقدان الجزء الخصب من الأرض، وما يترتب على ذلك من تأثير على القطاع الفلاحي والتراث الطبيعي، كما يدرج التصدي للانجراف في مخطط اشم لحماية الأرض، وهو موضوع قانون حماية البيئة.

أما الحوادث الصناعية التي مصدرها التطور التكنولوجي والنشاط الإنساني، والتي تؤثر بشكل مباشر على الإنسان وبيئته وحتى كوكبه، فقد عالجه قانون حماية البيئة بصفة غير مباشرة من

¹ في القانون الجزائري تمت معالجة الوقاية من الأخطار التكنولوجية في الماضي بمقاربة غير مباشرة مع النشاطات التي لها أخطار على المصالح التي يحميها قانون المنشآت المصنفة، لكن وبصدد قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث أصبحت آليات الوقاية صريحة ومباشرة ضمن سياسة أوسع للوقاية من الأخطار الكبرى.

خلال المنشآت المصنفة، في حين يكمن مصدر الخطر الطبيعي في الظواهر الطبيعية والبيئة نفسها. ولكن يجب أن يؤخذ هذا الطرح بشكل نسبي، حيث أن تأثير الأنشطة البشرية على الظواهر الطبيعية قد وصل إلى مستوى جعل من الممكن مناقشة الخاصية "الطبيعية" للأخطار.

وفي كل هذه الحالات تُقدم الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية كأحد المفاعيل الرئيسية لحماية البيئة، حيث أن الميدانين متكاملين في موضوعهما، كما يقتضي تطبيق مبدأ الإدماج في قانون حماية البيئة¹، مراعاة المتطلبات البيئية في كل سياسة عامة، ومن بينها ميدان الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى (الفرع لأول).

وعلى الرغم من أن الوقاية العقلانية والعصرية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية تطورت في السنوات الأخيرة، إلا أن ما يمكن وصفه بالتدابير بالتقليدية قد تطور غالبا دون مراعاة البيئة وأحيانا بطريقة ضارة بها، ويعد مجال الوقاية من الفيضانات بأدوات هيكلية، أحسن مثال على ذلك.

ومن ثم يمكن أن تُشكل الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وحماية البيئة مصالح متناقضة، بالنظر إلى أنماط التدخل لحماية السكان من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية. فعلى سبيل المثال، يعفي التشريع البيئي الفرنسي من مسؤولية الأضرار التي تصيب البيئة (الضرر الايكولوجي الخالص) إذا كانت النشاطات تستهدف الحماية من الأخطار الطبيعية الكبرى². لذلك يجب أن يطور القانون أدوات وقائية من الأخطار تتسجم مع البيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إدماج الأخطار الطبيعية الكبرى في حماية البيئة

تجد الظواهر الطبيعية مصدرها في البيئة نفسها، وتحتل الترتيبات المتعلقة بحماية الوسط الطبيعي الصدارة في التكفل بالأخطار الطبيعية (أولا). كما تعد مكافحة الأضرار الناجمة عن النفايات الخطرة صورة معبرة عن حماية البيئة والإنسان من النشاطات الصناعية (ثانيا)، هذه الأخيرة التي وضعت لها قيم حدية تجنباً للتلوثات، التي يمكن أن تسبب أضرارا بيئية لا يمكن إصلاحها (ثالثا).

¹ جاء في المادة 2 من قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة. في إطار التنمية المستدامة: " (...) - مبدأ الإدماج، الذي يجب بمقتضاه دمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية و تطبيقها (...). "

² Voir les articles L.161-1 et 161-2 du code de l'environnement français du 01-08-2008.

أولاً: حماية الوسط الطبيعي

يعد ميدان المياه في القانون الجزائري الأكثر ثراء، فيما يتعلق بمبادئ وتدابير إدماج الوقاية من الأخطار، خاصة من خطر الفيضانات، والجفاف، في إطار حماية الوسط الطبيعي، الذي تعد الموارد المائية احد عناصره. ذلك أن القانون الجزائري وضع مبدأ مفاده؛ أنه من أهداف التسيير المتوازن والدائم للموارد المائية هو الوقاية من التلوث والفيضانات. وقد تركز هذا المبدأ بالخصوص في المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية. حيث حدد هذا الأخير الاختيارات الإستراتيجية للتعبئة، وتخصيص، واستعمال الموارد المائية، بغية ضمان عدة مهام من بينها تسيير الأخطار المرتبطة بالظواهر الطبيعية الاستثنائية؛ كالجفاف والفيضانات¹. ومن جانب آخر، فرض قانون المياه ضرورة دمج خريطة المناطق القابلة للفيضان في مشاريع المخطط حتى تتماشى مع القرارات الإدارية المتخذة في مجال الماء.

أما الأمثلة الأخرى، التي تتداخل فيها قوانين البيئة مع الموارد المائية بغية الوقاية من الأخطار، فبرزت خاصة من خلال حماية الأرض للحفاظ على وظائفها الطبيعية، حيث جاء في قانون المياه، انه يجب تحديد نطاق مكافحة الحث المائي في الأحواض المتدفقة، بهدف الوقاية والحد من توحد حواجز المياه السطحية بالترسب، وضمان الحفاظ على قدرتها، وذلك بإعداد مخطط تهيئة مشترك مضاد للحث المائي، يتم إعداده بالتشاور بين الإدارات والهيئات وممثلي السكان المعنيين، لضمان الحفاظ على المياه والتربة والتقليل من أخطار تدهور الأنظمة البيئية المهددة².

وفي هذا الإطار، تتضمن مشاريع مخططات التهيئة المضادة للحث المائي³ كل العمليات والتدابير التي تسمح بضمان المحافظة على التربة والمياه في الأحواض المتدفقة الواقعة في أعلى الحواجز المائية السطحية، حسب نوع الحث المائي ودرجته، وتحدد على الخصوص عمليات

¹ المادة 56 من القانون 12-05 المتعلق بالماء المعدل والمتمم، ج ر رقم 60، المؤرخة في 04-09-2005.

² انظر المادة 34 من القانون رقم 12-05 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم السابق.

³ نصت المادة 4 من المرسوم التنفيذي 11-136 المتعلق بنطاق مكافحة الحث المائي بأن : " تبادر الإدارة المكلفة بالموارد المائية بالتعاون مع الإدارة المكلفة بالغابات بإعداد مشاريع المخططات التهيئة لمكافحة الحث المائي"، ج ر عدد 20 المؤرخة في 20-03-2011.

التشجير، والمزروعات الأخرى الدائمة والسنوية وبناء منشآت التقاط الترسيب وتوجيه السيول وحماية حواف الوديان¹.

في حين يمكن للخواص إعداد مشاريع لحماية الأرض² في المناطق التي لم تشملها مخططات التهئية المضادة للحث، وتكمن فائدة هذه المشاريع في كونها تمنح معلومات حول النشاطات التي أنجزت وأثارها على الأراضي المجاورة والإجراءات المتخذة للوقاية من مخلفاتها³.

ثانيا: مكافحة الأضرار الناجمة عن النفايات الخطرة

تمنحنا الترتيبات المتعلقة بالنفايات . المنظمة حسب صنفها . مثالا عن الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، بواسطة الحماية من الأضرار في القانون الجزائري. لقد أصبحت النفايات السائلة منها والصلبة، سواء المتخلفة منها عن العمليات الصناعية⁴ أو عن الاستخدامات المنزلية⁵ بكمياتها المتزايدة، مشكلة كبيرة في مختلف دول العالم. وتعد النفايات الصناعية بصفة عامة، أكثر خطورة من النفايات المنزلية، نظرا للأضرار الكبيرة التي يمكن أن تسببها المواد التي تدخل في تركيبها على الإنسان والحيوان والنبات، ومختلف عناصر البيئة إضافة إلى صعوبة معالجتها أو التخلص منها⁶.

¹ المادة 2 من المرسوم التنفيذي 11-136 المتعلق بنطاق مكافحة الحث المائي.

² انظر المادة 37 من قانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم.

³ يتعلق الأمر بوسائل زراعة الأراضي أو الإجراءات المادية كإقامة حواجز أو دعائم...الخ، من أجل منع تدهور الأرض.

⁴ يقصد بمخلفات المصانع السائلة تلك الفضلات السائلة التي تنتج عن عمليات التصنيع، وتتسم بسمة الخطورة لاحتوائها على ملوثات كيميائية ضارة بالصحة وبالبيئة كمركبات الكبريت والزنك والنحاس... أما المخلفات الصناعية فتشمل أنواع عديدة تختلف حسب نوع الصناعة المولدة لها. كما تختلف من حيث مدى خطورتها أو سميتها، وبعضها شديد الخطورة كالمواد المشعة والكيميائيات السامة.

⁵ يقصد بالنفايات المنزلية السائلة الفضلات السائلة المتخلفة عن النشاطات اليومية للناس، وقد درجت كثير من الدول ومنها الجزائر على إلقاء هذه الفضلات في البحار والأنهار، وغالبا ما تكون مصباتها على مقربة من الشواطئ وقد جاء في مؤتمر برشلونة لسنة 1975 أن 90 % من فضلات الصرف الصحي ونفايات الحياة اليومية لسكان 120 مدينة ساحلية تقع على شواطئ البحر الأبيض المتوسط تلقى في مياهه، وتعتبر هذه المخلفات خطيرة أيضا لما تحويه من جراثيم وديدان. أما النفايات المنزلية الصلبة فأمرها أيسر نسبيا لاحتوائها على نسبة كبيرة من المواد العضوية سهلة التحلل وقلّة وجود مواد سامة بها. مجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة المصري في ضوء الشريعة الإسلامية، ذكرته الهام العلمي، الحماية الجنائية للبيئة من خلال قانون المنشآت المصنفة، أطروحة دكتوراه، جامعة الحسن الثاني، المغرب، ص 98.

⁶ ولعل هذه الصعوبة هي التي تدفع بعض ممثلي الشركات الصناعية إلى تصدير نفاياتها إلى الدول الفقيرة مقابل مبالغ مالية.

ومن بين أهم النفايات الصناعية التي تشكل أكبر مصدر للتلوث، تلك المعروفة بالنفايات الخطرة¹ "Déchets Dangereux"، التي تنتج عن عمليات استغلال المنشآت المصنفة، وتنسم بالخطورة، بسبب ما يمكن أن تحدثه من أضرار جسيمة على صحة الإنسان وبيئته على حد سواء بفعل كمياتها وخصائصها الفيزيائية والكيميائية، كما يتزايد خطرها إذا لم تتم معالجتها أو تخزينها أو نقلها بطريقة سليمة.

لقد لقي موضوع النفايات اهتماما من طرف المشرع الجزائري، لاسيما بعد صدور أول قانون للبيئة² سنة 1983 ومع ذلك، تم تبني أول قانون للنفايات في سنة 2001 الذي عرّف النفايات³ بأنها " كل البقايا الناتجة عن عمليات الإنتاج أو التحويل أو الاستعمال وبصفة عامة كل مادة أو منتج وكل منقول يقوم المالك أو الحائز بالتخلص منه أو بإزالته"⁴. ومن أهداف التشريع الجزائري في مجال الوقاية من إنتاج النفايات⁵ هو تطبيق مبدأ التصحيح بالأولوية عند المصدر⁶ الذي يعد احد نتائج مبدأ الاحتياط.

حيث يُلزم القانون احتياطيا كل منتج للنفايات أو حائز لها باتخاذ كل الإجراءات الضرورية لتفادي إنتاج النفايات بأقصى قدر ممكن⁷، وفي حالة عدم قدرة منتج النفايات أو الحائز لها تفادي إنتاج أو تثمين نفاياته، فإنه يُلزم بضمان أو العمل على ذلك بإزالتها على حسابه وبطرق عقلانية بيئيا⁸.

¹ وتتخلص مظاهر خطورة النفايات على البيئة في المظاهر التالية على وجه التمثيل لا الحصر: - تلويث التربة والهواء المحيطي وتصاعد الروائح أو الانبعاثات الكريهة وتلويث المياه الجوفية وإفسادها بسبب دفن النفايات في باطن الأرض.

² لقد نظم المشرع موضوع النفايات في الباب الرابع تحت اسم "الحماية ضد التلوث" وحاول من خلال 13 مادة (من المادة 89 إلى 101) التعرض لمجموع الإجراءات والمقاييس المعتمدة من طرف المؤسسات والمقاولات سواء كانت منتجة أو مصدرة لنفايات خطيرة لتفادي مضار هذه النفايات والحد منها.

³ ليس المقصود بالنفايات هنا النفايات المنزلية والنفايات الهامدة، بل فقط النفايات الخطرة والتي عرفها المشرع في المادة 3 من القانون 19-01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها كما يلي " النفايات الخاصة الخطرة: كل النفايات الخاصة التي بفعل مكوناتها وخصائصها المواد السامة التي تحتويها، يحتمل أن تضر بالصحة العمومية و/ أو بالبيئة".

⁴ المادة 2 من القانون 19-01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر عدد 77، المؤرخة في 15-12-2001.

⁵ استثنى المشرع من تطبيق القانون 19-01 النفايات المشعة والنفايات الغاية والمياه القذرة والمتفجرات غير المستعملة وحطام الطائرات والبواخر.

انظر المادة 4 من القانون 19-01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر عدد 77، المؤرخة في 15-12-2001.

⁶ المادة 2 من القانون 19-01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

⁷ المادة 6 من القانون 19-01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

⁸ المادة 8 من القانون 19-01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

وتجدر الإشارة إلى أن نقل النفايات لا يعني نقل المسؤولية التي تبقى دائما على عاتق المنتج أو الحائز الأول، وهذا هو المقصود ربما بإلزام الحائز أو المنتج بإزالة أو العمل على ضمان إزالة النفايات لتفادي التملص من المسؤولية. أما فيما يخص استعمال الطرق العقلانية بيئيا فيقصد بها عدم تعريض صحة الإنسان والحيوان للخطر، ودون تشكيل أخطار على الموارد المائية والتربة والهواء وعلى الكائنات الحية الحيوانية والنباتية¹.

وإذا رفض المنتج أو الحائز الأول إزالة النفايات فتبقى على حسابه الخاص، أما في حالة غلق المنشأة المنتجة للنفايات مثلا، يلزم القانون في هذه الحالة المستغل بإعادة تأهيل الموقع إلى حالته الأصلية أو إلى الحالة التي تحددها السلطة المختصة²، واحتياطيا منع المشرع استيراد وتصدير النفايات الخاصة بالخطرة³.

أما على المستوى الدولي، فتُطبق القاعدة الدولية المعروفة عالميا في مجال المخلفات الناتجة عن استغلال مختلف المنشآت والمشروعات الصناعية والمتمثلة في التزام منتجي النفايات الخطرة بالتخلص منها بطريقة سليمة لا تؤذي الصحة العامة ولا تضر بالبيئة⁴، وإن كان من الصعب تحقيق ذلك، بسبب خطورة التلوث الناتج عنها على البيئة. إضافة إلى ذلك، يلتزم منتجي النفايات بمسك سجلات خاصة بكمية النفايات وتقديم البيانات المتصلة بها للجهات الإدارية المختصة لتمارس رقابتها على حركتها من منشأها وحتى إتمام عملية التخلص منها.

¹ المادة 11 من القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

² المادة 43 من القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها وإزالتها.

³ المادة 25 من القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها وإزالتها.

⁴ للحفاظ على المصادر الطبيعية و البيئة يدعو الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى وضع مبدأ تدرجي لمعالجة النفايات.. يفترض المبدأ أولا إنتاج اقل كمية ممكنة و بأقل خطورة ، كما يطلب وضع كل الإمكانيات لاستردادها ورسكلتها و تجميعها على شكل مواد أولية أو طاوقية على شكل حرارة أو وقود. انظر :

BLAINE Daniel, FRIES Gérard, « Responsabilité environnementale et sociétale des entreprises internationales de traitement et de valorisation des déchets », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2009/2 (N° 54), p. 45-51. DOI : 10.3917/re.054.0045. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-responsabilite-et-environnement1-2009-2-page-45.htm> (23-02-2016).

وقد لعبت اتفاقية بازل " للتحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود"¹ دورا مهما في مجال مراقبة النفايات الخطرة، إذ وعلى الرغم من تأثير البلدان المصنعة على مضمونها، فقد حاولت خلق إطار للتشاور، خاصة للدول الفقيرة والنامية التي تبقى المُنْفَذ الوحيد أمام الدول المتقدمة لدفن نفاياتها الصناعية، ولهذا ربما لم تدمج الاتفاقية مبدأ حظر تصدير النفايات الخطرة بصفة مطلقة، إلا أنها اعترفت بحق الدول في منع استيراد النفايات في إقليمها كما أقرت بضرورة تقليص توليد النفايات إلى الحد الأدنى².

ثالثا: الوقاية عن طريق وضع حدود لأضرار مقبولة من طرف المجتمع

يرى بعض الباحثين أن منع أي تلوث أو اعتداء على الطبيعة، سيجعل من الحياة في المجتمع مستحيلة، ولذا ينبغي منح السلطات العمومية صلاحية الترخيص لنشاطات تضر بالبيئة لكن ضمن حدود قيم قصوى لا يمكن تجاوزها . وهو ما يمثل إجراء وقائيا . بغية تفادي الضرر البيئي غير المقبول³. وعلى هذا الأساس، كان الاختيار عدم منع بعض النشاطات

الصناعية على الرغم من أنها تتطوي على بعض الأخطار البيئية وإخضاعها إلى نظام قانوني خاص⁴ من خلال وضع حدود تتماشى والأخطار المحتملة على المحيط والبيئة والصحة، ومدى تأثر الأوساط بالنشاط الجاري استغلاله. ولأجل ذلك وجدت قيم حدية يجب احترامها أثناء طرح المواد الملوثة⁵.

تجد فكرة تحديد القيم الحدية مصدرها في مبدأ عام: التناسب، وهو ما يعني أن الإجراءات المتخذة يجب أن ترتبط مع الأهداف المراد تحقيقها دون التأثير بشكل محسوس على مصالح

¹ أبرمت اتفاقية بازل خلال المؤتمر الذي انعقد من 20 إلى 22 مارس 1989 بمدينة بازل بسويسرا. وتشكل هذه الاتفاقية النص الاتفاقي الإلزامي ذي الطابع العالمي الأول في ميدان مراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود، إذ أن النصوص التي عالجت الموضوع من قبل كان لها طابع إقليمي أو طابع غير ملزم.

² طه طيار، اتفاقية بال بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، عدد 26 ، 1991، ص 77.

³ FRANCIS CABALLERO, *essai sur la notion juridique de nuisances*, cité par MARIE-AXELLE GAUTIER, *La protection de l'environnement sur les plates formes industrielles, un défi pour le droit d'environnement*, L'Harmattan, 2010, p. 279.

⁴ ولهذا نجد منشأة مصنفة مرخص لها و أخرى مصرح بها فقط...الخ.

⁵ انظر على سبيل المثال لا الحصر المرسوم التنفيذي 02-06 الذي يضبط القيم القصوى ومستويات الإنذار وأهداف نوعية الهواء في حالة تلوث جوي، ج ر عدد 01 الصادرة في 08-01-2015.

أخرى¹. وتشكل هذه القيم في نهاية المطاف، مصالحة بين ضرورات التنمية الاقتصادية ومستلزمات حماية الوسط الطبيعي².

وفي هذا السياق، يمكن للعلم اليوم أن يحدد بدقة كمية الملوثات التي يمكن النظام الايكولوجي امتصاصها دون إحداث ضرر، شريطة الانتباه للآثار التراكمية للتلوث في المناطق الصناعية. حيث يتركز بهذه الأخيرة وفي مكان واحد، كمية كبيرة من الملوثات. وإذا أخذت المنشآت فرادى، فقد تبدو بموجب القانون اقل من حدود التلوث المسموح بها، غير أن جمعها يظهر تجاوزا كبيرا لتلك القيم. وهنا تكمن الصعوبة في الوقاية من الأخطار البيئية على مستوى المناطق الصناعية، لأنه لا نأخذ بالآثار التراكمية للتلوث في حالة المنشآت المتجاورة³.

إن القليل من النصوص القانونية أخذت بعين الاعتبار الآثار التراكمية للتلوث، وإن وجد اهتمام ما، فيكون على مستوى منشأة واحدة أو المنشآت التابعة لنفس المستغل، وليس على مجمل المنطقة الصناعية. مما يعني أنه يتم تجميع آثار النشاطات المستغلة من طرف نفس المستغل فقط أما المنشآت التي لا تخضع لنفس الشخص وعلى الرغم من أخطارها الكبيرة، فلا توجد نصوص صريحة تسمح بتجميع قدرتها التلوثية، وقد يستغل هذا الفراغ القانوني من خلال تقسيم المؤسسة الأم إلى عدة منشآت تجنباً للقيم الحدية⁴.

¹ MARIE-AXELLE GAUTIER *op.cit.*, p.279.

² من المهم أن نذكر هنا أن التقليل من التلوث عند المصدر يجب أن يستعمل فيه أحسن الطرق الفنية المتوفرة، وقد نص قانون حماية البيئة في مبادئه العامة على أن "مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر، ويكون ذلك باستعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة، ويلزم كل شخص يمكن أن يلحق نشاطه ضررا كبيرا بالبيئة، مراعاة مصالح الغير قبل التصرف". كما جاءت المادة 8 من قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث بمبادئ الحذر والحيلة و التلازم و العمل الوقائي والتصحيحي بالأولوية عند المصدر و مبدأ إدماج التقنيات الجديدة.

³ MARIE-AXELLE GAUTIER, *op.cit.*, p. 279.

⁴ الاجتهاد القضائي الإداري الفرنسي منقسم حيال هذا الإشكال، ففي بعض الأحيان اعتبر استثناء أن مجموع المنشآت يشكل كيانا اقتصاديا ويمكن تجميع الإمكانات الإنتاجية المتوفرة وفي أحيان كثيرة رفضت المحاكم الإدارية ضم مجموع الورشات الموجودة على نفس الموقع لأنها ليس لنفس المستغل. انظر:

الفرع الثاني: إدماج الانشغالات البيئية في تسيير الأخطار الطبيعية

تتطلب الوقاية المدمجة ضرورة المرور من أدوات مكافحة الأخطار إلى آليات تسمح بالتعايش معها، لكن من الصعب تلبية هذه الحاجة بشكل كلي، حيث تحتاج المناطق المعمرة والصناعية إلى الحماية، وهو ما يضع قانون الوقاية من الأخطار الطبيعية أمام صعوبات حقيقية تحول دون انسجام تام مع الطبيعة، ومع ذلك، قد يعكس اختيار التدابير انشغالا جديا بالبيئة.

ويظهر هذا الانشغال في المجهود التنسيق بين الوقاية من الفيضانات وحماية الموارد المائية من جهة، والحرائق وحماية الغابات من جهة أخرى (أولا). إضافة إلى إنشاء بعض الارتفاقات ذات الطبيعة "الايكولوجية" التي يأمل منها أن تعيد بناء الطبيعة، وليس فقط الحماية من الظواهر الطبيعية¹. وأخيرا الإمكانية التي يوفرها المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى لتنظيم النشاطات (ثانيا).

أولا: اخذ البيئة في الحسبان أثناء التخطيط لأخطار الفيضانات وحماية الغابات

تساهم بعض الارتفاقات في الوقاية من الفيضانات في القانون الجزائري(1) وبشكل اللجوء إلى حماية الغابات للوقاية من الانجراف والتصحّر (2) أمثلة واضحة على التقاء مقتضيات حماية البيئة مع تلك المتعلقة بالوقاية من الأخطار.

1. الترتيبات المتعلقة بتسيير المياه

تشكل الفيضانات المخاطر الطبيعية الأكثر أهمية في الجزائر، إذ كان لوقوع كوارث عديدة سببها الفيضان الأثر الكبير على المشرع الجزائري، الذي تدخل بترتيبات خاصة للوقاية من منها، كما أدرجت الوقاية من الفيضانات في إطار قانوني أكثر شمولية، يخص تسيير المياه كمورد طبيعي، إضافة إلى التدابير العامة للوقاية من المخاطر الطبيعية.

إن تسيير مخاطر الفيضان وبصفة عامة الضبط الإداري في مجال المياه، تم تصوره في إطار سياسة شاملة لتسيير الموارد المائية المتبعة في إطار تنظيمي دولي للتنمية المستدامة وتؤكد

¹ C. CANS, « La loi du 30 juillet 2003 et la prévention des risques naturels : réelles avancées et cruels constats d'inefficacité », droit de l'environnement, n° 113, novembre 2003, p.208.

هذه الخصوصية المادة الثانية من قانون المياه، التي تدعو إلى استعمال الموارد المائية وتسييرها وتنميتها المستدامة، وإلى التوفيق بين مختلف الاستعمالات، والأنشطة أو الأشغال والمقتضيات مثل الحفاظ على الجريان الحر للمياه، وضبط مسارها قصد التقليل من أثار الفيضانات المضرة وحماية الأشخاص والممتلكات في المناطق الحضرية والمناطق المعرضة للفيضان.

كما عرف قانون المياه الصادر سنة 2005 تجديدا كبيرا، تمثل في إنشاء المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية¹، الذي يعد وثيقة مستلزمة من التخطيط في مجال الأراضي والتي تسمح بتخطيط تلقائي وإلزامي لكل مصادر المياه من الناحية النوعية والكمية، وعلى مستوى كل حوض هيدروغرافي². كما تعد المخططات التوجيهية لتهيئة الموارد المائية أداة تسيير استشرافية في يد السلطات العمومية، الرامية إلى تنفيذ أهداف ومهام حددها القانون، ومن بينها الوقاية من الأخطار المرتبطة بالظواهر الطبيعية الاستثنائية، مثل الجفاف والفيضانات وتسييرها وكذا الحماية الكمية والنوعية للمياه³، وبالتالي الوقاية من التلوث.

وتجدر الإشارة إلى أن وثائق التخطيط وتسيير المياه ليست وظيفتها الوحيدة مواجهة الفيضانات: بل الأمر يتعلق بإحدى وظائفها فقط⁴، حتى وإن كان من الصعب الفصل بين مختلف تلك الوظائف بسبب تداخلها، كما أن كل ما هو معد للتسيير المتوازن للمياه يساهم كذلك في الحد من الفيضانات.

ولمواجهة الفيضانات، وضع المشرع تدابير تسمح بالوقاية من أخطار الفيضانات (1-1) من خلال إنشاء ارتفاعات تحسن من حماية الأشخاص وممتلكاتهم (1-2) ووضع نظام توقع الفيضانات (1-3).

¹ المادة 56 من قانون رقم 12-05 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم السابق.

² توجد في الجزائر 5 أحواض هيدروغرافية، تمثل تقسيم جغرافي طبيعي وهي : منطقة الجزائر - الحوض . الصومام، منطقة قسنطينة - سيبوس . ملاق، منطقة وهران . الشط الشرقي، منطقة الشلف . زهرز ومنطقة الصحراء. انظر المراسيم التنفيذية: 96-280، 96-281، 96-282، 96-283، ج ر عدد 50 المؤرخة في 28-08-1996.

³ المادة 56 من القانون 12-05 المتعلق بالمياه المعدل و المتمم.

⁴ من بين الوظائف الأخرى تلبية الاحتياجات من الماء والحماية الكمية والنوعية للمياه السطحية والجوفية. انظر المادة 56 من قانون المياه 12-05 المعدل والمتمم.

1-1. الضبط الإداري في مجال المياه

تحوز السلطات العمومية على اختصاصات هامة، تمكنها من اتخاذ التدابير المتعلقة بتوزيع المياه والجريان الحر لها والمحافظة عليها (الرمي، التفريغ، بناء منشآت، استخراج مواد الطمي،...الخ). وتأخذ هذه التدابير التي تدخل ضمن صلاحيات الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الإدارة المكلفة بالموارد المائية، التي تسهر على الجريان العادي للمياه والحفاظ على المجاري. وهي أعمال ذات أهمية لا يستهان بها في مجال الوقاية من الفيضانات، حيث لو يُغير الوادي مجراه العادي ويمسك مسارا جديدا لأسباب طبيعية، فإن حدوده الجديدة تُعين وتُدمج في الأملاك العمومية الطبيعية للمياه¹، مع العلم أن حدود الوديان تُعين بأعلى مستوى بلغته الفيضانات بلا عراقيل إلى غاية تدفقها².

كما وفر قانون المياه إمكانية تعديل رخص وامتيازات استعمال الموارد المائية أو تقليصها أو إلغائها من أجل المنفعة العامة في أي وقت. ويمكن توجيه هذه الأعمال نحو الوقاية من الفيضانات، مع تعويض أصحاب الرخص والامتيازات في حالة تعرضهم إلى أضرار مباشرة.

يتطلب تقادي الفيضانات منع كل تصرف من شأنه عرقلة التدفق الحر للمياه في مجاريها أو المساس باستقرار الحواف والمنشآت العمومية³، ويقتضي السهر على الجريان الحر للمياه الصيانة والتنظيف المنتظم لمجاري المياه والأودية من الشوائب والعوائق المختلفة، وذلك من أجل إعادة الأبعاد الطبيعية لمجرى المياه (العرض والعمق بالخصوص). ولهذا الغرض أنشأ المشرع ارتفاعات من أهم أهدافها الوقاية من الفيضانات.

1-2. إنشاء ارتفاعات من أجل تحسين حماية الأشخاص وممتلكاتهم من أخطار الفيضانات

أنشأ قانون المياه ارتفاعات متعلقة بالأملاك العمومية الطبيعية للمياه (1-2-1) وأخرى خاصة بالأملاك العمومية الاصطناعية للمياه (2-2-1) لتحسين الوقاية من الفيضانات.

¹ المادة 8 من القانون رقم 12-05 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم.

² المادة 7 من القانون رقم 12-05 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم.

³ المادة 15 من القانون رقم 12-05 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم.

1-2-1. ارتفاعات متعلقة بالأماكن العمومية الطبيعية للمياه

تتمثل الارتفاعات المتعلقة بالأماكن العمومية الطبيعية في إنشاء منطقة تدعى الحافة الحرة على طول ضفاف الوديان والبحيرات داخل الملكية العمومية للمياه يتراوح عرضها ما بين 3 إلى 5 أمتار، تخصص للسماح بالمرور الحر للعمال والمقاولين المكلفين بأعمال الصيانة والتنظيف، وحماية الحواف، وكذا عتاد الإدارة المكلفة بالموارد المائية. وفي حالة استحالة إنشاء الحافة الحرة في الأماكن العمومية تنشأ داخل الأماكن المجاورة¹. وإذا لم يكن كافياً ارتفاع الحافة الحرة لإقامة ممر للاستغلال، يمكن للإدارة المكلفة بالموارد المائية أن تلجأ إلى اقتناء الأراضي اللازمة عن طريق نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية². ويمنع داخل مناطق الحافة الحرة أو المناطق الخاضعة لارتفاعات الحافة الحرة كل بناء جديد، وكل غرس وتسييج ثابت وكل تصرف يضر بصيانة الوديان والبحيرات³، كما يمكن أن تلجأ الإدارة المكلفة بالموارد المائية إلى قطع الأشجار، وكذا هدم كل بناء موجود مع مراعاة إصلاح الأضرار الناجمة⁴.

1-2-2. ارتفاعات متعلقة بالأماكن العمومية الاصطناعية للمياه

يمكن للدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية وكذا أصحاب الامتياز، والمفوض لهم الخدمة العمومية الذين ينجزون منشآت وهياكل تابعة للأماكن العمومية الاصطناعية للمياه من الاستفادة من ارتفاعات الاستيلاء أو الشغل المؤقت أو الإقامة على الممتلكات المجاورة⁵، من أجل انجاز عدة منشآت، التي من بينها منشآت تسوية المرتفعات الخاصة بالفيض والحجز وتهيئة مجاري وحواف الوديان قصد ضمان الحماية من فيضانات المناطق الحضرية والمناطق المعرضة للفيضان⁶.

¹ المادة 11 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم.

² المادة 13 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم.

³ المادة 12 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم.

⁴ المرجع نفسه.

⁵ المادة 21 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم.

⁶ انظر الفقرة الأخيرة من المادة 16 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه.

وفي المقابل، أدرج قانون المياه لسنة 2005 إمكانية إنشاء مناطق الحجز المؤقت لمياه السيول¹، ومراقبة التدفق الحر للمياه السطحية في مجاري الوديان كتدابير للحماية من خطر الفيضانات، وهي أمثلة ملموسة لأدوات بيئية في خدمة الوقاية من الفيضانات.

تتمثل مناطق الحجز المؤقت لمياه السيول في إنشاء مناطق اصطناعية للفيض، عن طريق التهيئة، التي يستهدف منها تقليص السيول في المناطق السفلى². ويفرض هذا التدخل كارتفاق فيض أو تدفق على الدولة تقديم برنامج أشغال وتهيئة وصيانة مجرى الوادي في أسفل حاجز المياه السطحية، قصد ضمان قدرة تصريف المياه³، كما يمنع كل شخص من القيام بأي تصرف يمس باستقرار المنشآت العمومية كالحواجز المائية⁴ التي ضمها المشرع للأملاك العمومية الاصطناعية للمياه⁵. تقوم الدولة إذا بانجاز دراسة حول حواجز المياه السطحية، تتضمن مخطط لتحديد مواقع المناطق المعرضة للفيضانات وبرنامج أشغال تهيئة وصيانة مجرى الوادي في أسفل حاجز المياه السطحية ووضع نموذج صوري لتمدد قوة الفيضان في أسفل حاجز المياه السطحية في حال التصدع⁶.

يهدف الطابع "الايكولوجي" لهذه الارتفاقات . على خلاف إجراءات مكافحة الفيضانات . إلى إعادة القانون الطبيعي للمياه إلى حاله، وبالتالي خلق وسط طبيعي يُمكن الماء من الانتشار. ومن جانب آخر، تشكل هذه الارتفاقات أدوات تضامنية، ذلك أن جزء من السكان سيتحمل عبء انغمار أراضيهم بالمياه من أجل حماية الآخرين.

¹ من الحلول المنجزة من طرف السلطات لمواجهة الفيضانات في مدينة باتنة مثلا هو إنشاء مجمع المياه بحجم 80000 متر مكعب عند نقطة التقاء وادين وذلك من أجل تبديد وتقليل سرعة مياه الأمطار والفيضانات وجمع الحمولة الصلبة وتحويل مياه الفيضان إلى قنوات متخصصة لتصريفها. بله نسيم، قابلية الجريان في حوض مدينة باتنة وإشكالية الفيضانات، مذكرة ماجستير، تخصص ديناميكية الأوساط الفيزيائية والأخطار الطبيعية، جامعة باتنة 2006، ص 175.

² انظر المادة 53 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، المعدل والمتمم.

³ مرسوم تنفيذي رقم 09-399، الذي يحدد آليات توقع الفيضانات، ج ر عدد 71، مؤرخة في 02-12-2009.

⁴ انظر المادتين 15 و 35 و بالأخص الفقرتين 3 و 4 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، المعدل والمتمم.

⁵ المادة 16 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، المعدل والمتمم.

⁶ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 09-399 الذي يحدد آليات توقع الفيضانات.

1-3. إنشاء نظام توقع الفيضانات

انشأ المرسوم التنفيذي رقم 09-399 الصادر سنة 2009 نظاما لتوقع الفيضانات يسبقه تعيين الوديان وأجزاء منها تكون محل نظام توقع الفيضانات، وذلك على أساس الوقائع الهيدرولوجية والجيولوجية وكذا على أساس الهشاشة المرتقبة¹، وهي الوديان التي تضمن الدولة توفير المعلومات حولها وتبليغها إلى الولاة المعنيين². ويتضمن نظام توقع الفيضانات على الخصوص: تجهيزات قياس التساقط وتجهيزات قياس الثقل النوعي للسوائل (مستوى البحيرات، رسم بياني لمستوى البحيرات)، والتجهيزات الخاصة بالإرسال الصوري لاسلكيا ووسائل معالجة وتسيير المعطيات الهيدرولوجية وأخيرا نموذج توقع³. كما يجب أن يسمح نظام توقع الفيضانات على أساس الحقائق الهيدرولوجية والجيولوجية بتحديد قيم مستويات المرجع الموافقة لخطر الفيضان⁴، على أن تتكفل الإدارة المكلفة بالموارد المائية بوضع نظام توقع الفيضانات⁵.

2. غابات الحماية والوقاية من خطر الانجراف والتصحر

إن الغابات هي الأداة الرئيسية لمحاربة خطر الانجراف والتصحر، على النحو الذي أكدته المادة 41 من القانون 84-12 المتضمن النظام العام للغابات. خاصة غابات الحماية التي لا يأتي نفعها من الإنتاج الذي يمكن أن تعطيه، بل من الدور الحامي الذي تلعبه تجاه عناصر أخرى في المحيط⁶.

وقد عرّف المشرع الجزائري غابات الحماية في الفقرة الثانية من المادة 41 من قانون 84-12 المتضمن النظام العام للغابات⁷ بأهدافها، التي تتمثل في حماية الأراضي والمنشآت الأساسية

¹ انظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 09-399، الذي يحدد آليات توقع الفيضانات.

² المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09-399، الذي يحدد آليات توقع الفيضانات.

³ المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 09-399، الذي يحدد آليات توقع الفيضانات.

⁴ المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 09-399، الذي يحدد آليات توقع الفيضانات.

⁵ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09-399، الذي يحدد آليات توقع الفيضانات.

⁶ AMOUSSA، ذكره نصر الدين هونوي، الوسائل القانونية والمؤسسية لحماية الغابات في الجزائر، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2001، ص. 96.

⁷ القانون رقم 84-12 المتضمن النظام العام للغابات، ج ر عدد 26، الصادرة في 26 يونيو 1984.

والانجازات العمومية من الانجراف بمختلف أنواعه. إذا فهي غابات قائمة، يجب حمايتها لأنها تحمي بدورها عناصر أخرى، وبالتالي لا تخضع لنفس القواعد التي تخضع لها الغابات العادية.

وفي هذا الإطار، يتطلب تصنيف جزء من الثروة الغابية في الجزائر كغابات حماية، تطوير قواعد خاصة تتعلق بحمايتها وتسييرها في إطار مخطط التهيئة¹. إلا إن القانون الجزائري، وعلى الرغم من ذكره لأهداف إنشاء غابات الحماية، إلا أنه لم يذكر بدقة الإجراءات المعمول بها وكيفية إنشاء مثل هذه الفضاءات² في وجود غابات كثيرة يمكن أن يخصص جزء منها للحماية.

كما لم يضع المشرع نظام خاص لغابات الحماية، مما يسمح بتطبيق القواعد المطبقة على حماية الأملاك الغابية³، حيث لا يمكن بناء ورشات لصنع الخشب ولا تخزينه ولا المنتجات المشتقة، كما يمنع إقامة أفران الجير أو صناعة مواد للبناء ولا يجوز أيضا القيام بتعرية الأراضي⁴، فيما يمنع كذلك الرعي في الغابات حديثة العهد⁵ ولا يسمح باستخراج أو رفع المواد خاصة من المقالع والمرامل قصد استعمالها في الأشغال العمومية أو الاستغلال المنجمي من الأملاك الغابية إلا بعد الحصول على رخصة من الوزير المكلف بالغابات⁶.

ونذكر هنا، أن التدبير المفضل لمحاربة الانجراف في القانون الجزائري هو التشجير حيث اعتبره المشرع إجراء ذا منفعة عامة ومصلحة وطنية على كل أرض ذات طابع غابي⁷ وتتم وفق مخطط وطني للتشجير، كما يمكن للخواص الذين يريدون تشجير أراضيهم مساعدة الدولة وعند الضرورة تتولى هذه الأخيرة بنفسها أعمال التشجير.

أما فيما يخص التصحر⁸، فقد اعتبره قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة من الأخطار الطبيعية الكبرى وأدرجه مع الترمل والعواصف الرملية ضمن

¹ المادة 43 من القانون رقم 84-12 المتضمن النظام العام للغابات.

² نصر الدين هنوني، المرجع السابق، ص 97.

³ المادة 13 من القانون رقم 84-12 المتضمن النظام العام للغابات.

⁴ المادة 18 من القانون رقم 84-12 المتضمن النظام العام للغابات.

⁵ المادة 26 من القانون رقم 84-12 المتضمن النظام العام للغابات.

⁶ المادة 33 من القانون رقم 84-12 المتضمن النظام العام للغابات.

⁷ المادة 48 من القانون رقم 84-12 المتضمن النظام العام للغابات.

⁸ عرفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر سنة 1994، على أن : " التصحر يعني تدهور الأرض في المناطق القاحلة و شبه القاحلة ، وفي المناطق الجافة وشبه الرطبة الذي ينتج من عوامل مختلفة تشمل التغيرات المناخية و النشاطات البشرية."

الأخطار المناخية¹. ويعتبر ربط أخطار التصحر بالمخاطر المناخية مفهوما لا يستوعب كل مظاهر الأخطار الطبيعية؛ لان تدخل الإنسان من خلال الأنشطة غير الرفيعة بالبيئة قد يكون العامل الحاسم في التصحر، لذا وجب توسيع مفهوم هذه الأخطار المناخية إلى العوامل البشرية مما يترتب عنه إعادة النظر في أساليب الإنتاج، واستغلال الأوساط الطبيعية، وتسييرها.

ومن اجل الوقاية من التصحر، ينبغي إعداد دراسات حول هذه الظاهرة مع تحديد المناطق الواجب حمايتها والوسائل التي يجب استعمالها². وفي هذا السياق، وبعدما سجلنا غياب لتدابير الوقاية منذ مشروع السد الأخضر³ سنة 1971، قامت الدولة بإنجاز مخطط وطني 1999-2018 لإعادة التشجير وبأفاق إستراتيجية طويلة المدى للتنمية الغابية، تهدف إلى الحد من ظاهرة التصحر والمحافظة على نوعية الأراضي و تصحيح التوازن الإيكولوجي.

ثانيا: المخططات العامة للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى: أداة للتسيير المدمج للأخطار الطبيعية والتكنولوجية

أدى الطموح إلى تحقيق وقاية متكاملة من الأخطار من خلال التخطيط المستوحى من التقنيات البيئية (1)، إلى استخدام أدوات تحوز نزعة التكيف مع مختلف أنواع الأخطار. حيث تستند المقاربة الجديدة للوقاية من الأخطار الكبرى على تطبيق المخطط العام للوقاية، وهو احد التدابير الجديدة والرئيسية لتحسين فعالية الوقاية، لأنه يسمح بمنع البناء أو ممارسة نشاطات أو إخضاعها إلى شروط خاصة.

وتتضمن المخططات العامة للوقاية من الأخطار الكبرى منظومتى المراقبة وإعلام الجمهور (2) وإجراءات تحديد محيط التدخل وتدابير أخرى متنوعة (3)، تسمح بوضع مخطط للوقاية من خطر الفيضانات كخطر كبير (4).

¹ انظر المادتين 9 و 26 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

² المادة 57 من القانون رقم 84-12 المتضمن النظام العام للغابات.

³ لمكافحة التصحر وزحف الرمال من الجنوب إلى الشمال قامت الحكومة الجزائرية ابتداء من سنة 1971 بعملية تشجير عملاقة سميت بالسد الأخضر، الذي امتد على طول 1500 كلم من الشرق إلى الغرب بعمق تجاوز في بعض الأحيان 400 كلم . . للمزيد انظر: مخبر البحث "القانون الخاص المقارن"، نحو قانون خاص للوقاية من التصحر ومكافحته، إشراف وناس يحي ورياحي احمد، دار الكتاب العربي، الجزائر 2016.

1. استعمال تقنيات قانون البيئة في الوقاية من الأخطار: التخطيط البيئي نموذجاً

يعد التخطيط البيئي احد التقنيات المفضلة في قانون البيئة، حيث يسمح مع وسائل أخرى بتجسيد المستلزمات البيئية وتطبيق مبدأ الإدماج¹، كما يسهل مراعاة البعد الإقليمي للمشاكل المطروحة، وهو أمر ضروري في مجال الأخطار الكبرى. ولذا فقد تم تبنيه بسهولة في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية².

بدأت تجربة تخطيط الأخطار في القانون الجزائري بمخططات استهدفت أخطارا خاصة كالمخطط المتعلق بحرائق الغابات، الذي يرسم محيط الأخطار الذي تحدده السلطات المحلية و تعد مراعاته وجوبية عند منح تراخيص التعمير. ويفترض أن تُعوض هذه المخططات اليوم بالمخطط العام للوقاية من حرائق الغابات، إذ أصبح الوثيقة الأساسية والشاملة في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية الكبرى³.

كما يضمن التخطيط البيئي كوسيلة تصور مستقبلية، تنبؤية وتوجيهية، تحقيق تدخل وقائي مسبق لحماية البيئة أو ما اصطلح عليه بمبدأ الاحتياط⁴، الذي لا يقوم على أساس رد الفعل. لذلك يعتبر الفقه أن وضع مخططات حماية وتسيير البيئة يتم من خلال " التحديد المسبق لشغل المجال والذي يتمشى مع حساسية الوسط الطبيعي والثقافي. وتقتضي هذه الطريقة التقنية، الجرد والتحليل المسبق للمعطيات البيئية للمجال المعني، مع دراسة شغل الأراضي والنشاطات التي يمكن أن تمارس فيها"⁵.

¹ D. DEHARBE, « planification réglementaire et gestion intégrée », droit de l'environnement n° 90, juillet – aout 2001, p.145.

² قبل أن يغزو التخطيط البيئي القوانين الداخلية والمؤسسات الدولية، فقد ظهر لأول مرة على المستوى الدولي في إعلان ستكهولم سنة 1972 وكان مفاد مبدأ التخطيط آنذاك؛ انه يجب الحفاظ على الموارد الطبيعية للكرة الأرضية، بما فيها الهواء، الماء، والتربة والنبات والحيوان. وبالخصوص النماذج التمثيلية للأنظمة الأيكولوجية الطبيعية. أكثر تفاصيل انظر:

Tristan AOUSTIN, L'évaluation environnementale des plans et programmes, thèse de doctorat, université de limoges, 2015.

³ جاء في المادة 16 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى: "يحدث مخطط عام للوقاية من الخطر الكبير (...) يحدد هذا المخطط مجموع القواعد والإجراءات الرامية إلى التقليل من حدة القابلية للإصابة إزاء الخطر المعني والوقاية من الآثار المترتبة عليه."

⁴ AHMED REDDAF, *politique et droit de l'environnement en Algérie*

ذكره يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، 2007، ص 36.

⁵ YVES JEGOUZO, *op.cit*, P.607.

تاريخيا، ظهر التخطيط البيئي وتطور نتيجة ما خلفته الصناعة من آثار سلبية، أحدثت كوارث بيئية سارعت بتطور وعي ايكولوجي عالمي، طالب بتعديل نمط التسيير السائد ومراعاة موضوع حماية البيئة، وإحداث تغيير جذري للمفهوم العام للقوانين البيئية بطريقة تسمح بهجر مفهومها التقليدي الذي يعتبرها مجرد مجموعة من القواعد، والمبادئ التي يمكن احترامها أو خرقها في أي حال¹.

وتبعاً لذلك، نضجت فكرة إشراك كل أشخاص المجتمع الدولي في اعتماد حلول اقتصادية لظاهرة التدهور البيئي في إطار العلاقات الاقتصادية شمال . جنوب²، إلا أن الجزائر لم تسارع إلى إدراج الاهتمامات البيئية ضمن التخطيط الاقتصادي وذلك على الأقل لسببين اثنين: الأول يتعلق بعدم نضج فكرة توأمة حماية البيئة مع التنمية، والثاني يرجع لاتخاذ دول العالم الثالث آنذاك . ومنها الجزائر بالطبع . موقفا سياسيا إيديولوجيا من موضوع حماية البيئة واعتبرت مناورة جديدة للامبريالية العالمية.

لكن نسمات التغيير ظهرت بعد انعقاد قمة الأرض في ريو دي جانيرو وتحول العلاقات الدولية، حيث برزت الإشارات الأولى لحماية البيئة ضمن الأهداف العامة المسطرة للفترة 1993-1997. وحدد المخطط الوطني لسنة 1993 الأنشطة المصرح بأولويتها في معالجة وتنقية ورسكلة النفايات الصلبة والموانع السائلة وترميم المواقع التاريخية والأثرية والأماكن الثقافية المصنفة.

عرف التخطيط البيئي في الجزائر في مرحلته الأولى تخطيطا قطاعيا، وذلك لارتباط الكثير من العناصر البيئية بقطاعات محددة بذاتها ومنفصلة إداريا وهيكلية، فأنحصر بذلك التخطيط البيئي في بعض المجالات مثل حماية المياه، ومجال تسيير النفايات وكذا التهيئة العمرانية، غير أن وسيلة التخطيط القطاعي لم تجد نفعاً، بل على العكس كانت كل مؤشرات التدهور البيئي حاضرة في الجزائر، وترتبط لذلك تم اختيار مقارنة جديدة تمثلت في التخطيط المركزي والشمولي لحماية البيئة، واعتمد المخطط الوطني للأعمال البيئية سنة 1996 ليليه بعد ذلك المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة في جوان 2001.

¹ يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 37.

² ذكره يحي وناس، المرجع نفسه، ص 37 OCDE, problèmes d'économie de l'environnement

وتكرس هذا النهج الشمولي من خلال قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والذي نص على أن الوزارة المكلفة بالبيئة تعد مخططا وطنيا للنشاط البيئي والتنمية المستدامة بصفة دورية¹ (1-1)، تحدد فيه مجمل الأنشطة التي تعترف الدولة القيام بها في مجال البيئة²، لكن ظهرت كذلك مخططات بيئية قطاعية (2-1).

1-1. المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة

ارتكزت حلول المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة لمواجهة المشاكل الايكولوجية التي تعيشها الجزائر على أساسين؛ الأول يعتمد على وضع الإطار لتحقيق الأهداف من خلال الإستراتيجية العشرية للبيئة 2001-2011 و وضع مخطط للأعمال ذات الأولوية 2001-2004، أما الركيزة الثانية فتمثلت في وضع حلول ذات طابع مؤسساتي كالتشريع التنظيم والقدرات المؤسسية والتسيير والجباية.

تشتمل محاور المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة على ما يلي:

- تحسين الظروف الصحية والمعيشية للمواطن،

- خفض الرأسمال الطبيعي وتحسين إنتاجيته،

- خفض الخسائر الاقتصادية وتحسين القدرة التنافسية،

- حماية البيئة الشاملة.

لقد تمحورت الأهداف المسطرة ضمن الصنف الخاص بالحماية الشاملة للبيئة أساساً حول حماية التنوع البيولوجي وخفض الغازات ذات الاحتباس الحراري، وإزالة المواد المؤذية لطبقة الأوزون.

¹ المادة 14 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

² المادة 13 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

2-1. المخططات البيئية القطاعية

" يعرف التخطيط القطاعي البيئي على انه ذلك التخطيط الذي يتخصص بتناول عنصر من العناصر البيئية أو مشكلة بيئية معينة، أي انه يتخصص بتناول كل قطاع على حدة"¹، مثل التخطيط المتعلق بالمياه، أو التخطيط المتعلق بالنفايات، أو بقطاع الغابات...الخ.

ونظرا لأهمية التخطيط البيئي في تحقيق أهداف حماية البيئة من المخاطر الطبيعية والصناعية، فقد انضمت الجزائر إلى العديد من الاتفاقيات في المجال البيئي وحاولت تنفيذ التزاماتها الدولية، بوضع استراتيجيات وبرامج عمل. ووفقا لذلك، نجد بعض المخططات البيئية القطاعية ذات المصدر الاتفاقي؛ كالمخطط الوطني للعمل والتأقلم مع المتغيرات البيئية والمخطط الوطني لحماية التنوع البيولوجي.

كما شهدت الجزائر منذ بضعة عشرات تغييرا طارئا وشاملا في المناخ، ترتب عنه ارتفاع مطرد في درجات الحرارة واضطرابات جوية مناخية ساهمت في انتشار الجفاف واتساع رقعة الصحراء. وتعود أسباب ذلك الوضع إلى مضاعفة انبعاثات الغازات الساخنة الناتجة عن أنشطة الإنسان كاستهلاك الواسع للطاقة، والنشاطات الصناعية المنتجة والمستعملة لغازات CFC... الخ².

أدركت الجزائر خطورة ظاهرة الاحتباس الحراري التي تهدد الاستقرار الايكولوجي، فقامت بالتصديق على اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ باعتبارها الصك القانوني الأساسي لمعالجة الظاهرة، وباشرت على غرار الدول الموقعة عليها بتبني إستراتيجية وطنية لمجابهة التغيرات المناخية، إذ قامت الحكومة في أوت 2003 بالاعتماد على نتائج الجرد الوطني للغازات الساخنة³ بالمصادقة على مخطط وطني للعمل والتأقلم مع المتغيرات المناخية، تناولت من خلاله توجيهات وإرشادات للتقليل من غازات الاحتباس الحراري المؤثرة على الدورة الهيدرولوجية والبيولوجية وتدعيم

¹ عبد المنعم بن احمد، بن بولراح العيد، "التخطيط البيئي القطاعي في الجزائر"، متوفر على الموقع

<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/44375> (تاريخ الاطلاع 02-02-2018)

² محمد العشاشي، ذكرته ديموش فاطمة الزهراء، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، ماجستير، جامعة تيزي وزو، سنة 2010 ص 83.

³ المرجع نفسه.

الإطار المؤسسي من خلال إنشاء الوكالات الوطنية للتغيرات المناخية، تتولى عملية تصور وإنجاز السياسة الوطنية في هذا المجال¹.

دعمت بلادنا جهودها في مكافحة ظاهرة تغير المناخ بجهود وتدابير حماية طبقة الأوزون ففي عام 1993 تم وضع إستراتيجية وطنية للإزالة التدريجية للمواد المستنفذة لطبقة الأوزون² (S.A.O) وترتيباً لذلك صدرت عدة نصوص قانونية لتعزيز المسعى الاستراتيجي المنتهج، كتلك الرامية لتنظيم إفراز الغازات المنبعثة جواً³ من مصدر تجهيزي ثابت⁴ وتلك المنظمة لاستعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون⁵ المدعوة بالمواد الخاضعة للرقابة⁶ مثل غاز CFC⁷ والهالونات...الخ.

رافقت التدابير القانونية جهود استثمارية معتبرة، بغرض تعميم استعمال الطاقة النظيفة كغاز البروبان للاستعمال المنزلي وغاز البترول المميع لاستعمال السيارات، كما تم تجهيز معظم مصانع الإسمنت والمركبات الببتروكيمياوية، ومركبات الحديد والصلب، ووحدات إنتاج الأسمدة بتقنيات مضادة للتلوث بغرض التقليل من انبعاثاتها الغازية الملوثة، والمسببة لظاهرة الاحتباس الحراري.

2. المنظومة الوطنية للمواكبة والمنظومة الوطنية لإعلام الجمهور

نص المشرع الجزائري في القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث على إحداث مخطط عام للوقاية من كل خطر كبير، وهو عبارة عن مجموع القواعد

¹ التقرير الوطني لحالة البيئة في الجزائر، ذكره ديموش فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 84.

² المرجع نفسه . SAO: Substances appauvrissant la couche d'ozone

³ مرسوم تنفيذي رقم 165-93، ينظم إفراز الدخان والغاز والغبار والروائح والجسيمات الصلبة في الجو، ج ر عدد 46، الصادرة في 14 يوليو سنة 1993.

⁴ عرفت المادة 2 من مرسوم تنفيذي رقم 165-93 مصطلح التجهيز الثابت كالاتي: " يفهم من التجهيزات الثابتة كل مستثمرة صناعية أو فلاحية تقام في مكان معين، لاسيما المعامل والورشات والمقالع والمستودعات والمخازن ومؤسسات البيع أو التحويل والمصانع."

⁵ مرسوم تنفيذي رقم 207-07، الذي ينظم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها، ج ر عدد 43، الصادرة في 1 يوليو 2007.

⁶ المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 207-07 السابق.

⁷ Les chlorofluorocarbures ou CFC sont une sous-classe de gaz fluorés, eux-mêmes faisant partie de la famille des halogénoalcanes. Ce sont des gaz composés dérivés des alcanes, où tous les atomes d'hydrogène ont été substitués par des atomes de chlore et de fluor. Ils font partie des gaz qui contribuent à la dégradation de la couche d'ozone. [En ligne]. https://fr.wikipedia.org/wiki/Wikipédia:Accueil_principal (consulté le 12-03-2016).

والإجراءات الرامية إلى التقليل من حدة القابلية للإصابة بإزاء الخطر المعني والوقاية من الآثار المترتبة عنه¹.

وقد جاء هذا المخطط من أجل تكملة الأدوات القانونية، والتنظيمية الموجودة سابقا، والتي كانت لها نتائج محدودة بالنظر للواقع والحالات الميدانية. ومن هذا المنطلق يعد المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى أساسا للإجراءات التشريعية الجديدة. لكن لتحقيق هذه الأهداف يجب الحصول على معرفة جيدة بالخطر أو تحسين عملية تقديره وقوعه مع تشغيل منظومتي الإنذار والإعلام، كما يجب تفحص ترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى والتأكد من جودة تدابير الوقاية ومدى ملائمتها وفعاليتها والعمل على تحسينها.

تعد مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى الأداة الأساسية لتدخل الدولة، والتي تُنشأ بمبادرة منها وتحت إشرافها، كما تنفذ من قبل المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية، بعد التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والعلميين ومشاركة المواطنين. وجاءت مخططات الوقاية مركزة على منظومتي المواجهة (1-2) والإعلام² (2-2) ووضع قواعد التهيئة والتعمير خاصة بالمناطق التي تعاني من مخاطر³.

1-2. المنظومة الوطنية للمواجهة

تسمح المنظومة الوطنية للمواجهة بمراقبة دائمة لتطور المخاطر، وتأمين المعلومات المسجلة وتحليلها وتقييمها، للوصول إلى معرفة جيدة بالخطر وتحسين عملية تقدير، وتشغيل منظومة الإنذار⁴.

2-2. منظومتي الإعلام والتكوين

تُعَلِّمُ منظومة الإعلام المواطنين باحتمال أو بوشوك وقوع الخطر الكبير، وتنقسم إلى منظومة وطنية ومحلية وأخرى بحسب الموقع. وتم في هذا الإطار إنشاء لجنة الاتصال المرتبطة بالأخطار

¹ المادة 16 من القانون 20-04 المؤرخ في 25-12-2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

² المادة 17 من القانون 20-04 المؤرخ في 25-12-2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

³ المادة 19 من القانون 20-04 المؤرخ في 25-12-2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

⁴ انظر الفصل الأول من الباب الأول من هذه الرسالة.

الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، والتي أوكلت لها مهمة تحديد الاستراتيجيات التربوية والموضوعية وتحديد وسائل الاتصال¹.

3. منظومة تقييم الأخطار الكبرى من أجل تسيير شامل ومدمج

يتشكل المخطط من دراسة توقعية خاصة بتقييم المخاطر، ومختلف الرهانات المعرض لها الإقليم، مع تحديد لأهداف الوقاية أو طرق التقليل من الأخطار، ومن خريطة ونصوص تنظيمية خاصة بالإقليم. ومن هذا الجانب، يتسم المخطط بطابعه المتكامل الذي يميزه عن الأدوات التقليدية كالنصوص التنظيمية وتحديد المناطق الخطرة.

يطمح المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى إلى أن يصبح وثيقة تسمح بوقاية متكاملة من الأخطار، من خلال تحديد المناطق القابلة للإصابة (3-1) ليفتح المجال أمام إمكانية التدخل في المناطق المعرضة للأخطار من خلال أدوات تتسم بالتنوع (3-2).

3-1. تحديد المناطق القابلة للإصابة

أمام استحالة وضع حدود بين التقسيم الإداري والأقاليم المعرضة للأخطار²، يتم تحديد المناطق القابلة للإصابة، حسب طبيعة وشدة الخطر المعرض له الإقليم³، ولذا قد يقتصر المخطط على بلدية واحدة أو يشمل عدة بلديات أو عدة ولايات أو حتى عدة نواحي ومناطق، مع شرط إدراج كل العناصر الخارجية التي لها تأثير على المحيط المختار.

ونظرا لتنوع الأخطار الكبرى، وبالتالي تنوع الخصوصيات، فإنه يتم إعداد مخطط لكل خطر كبير، حيث تحدد المناطق المعرضة للزلازل والأخطار الجيولوجية⁴، وكذا المناطق المعرضة للمخاطر المناخية⁵، وحرائق الغابات¹. بالنسبة للأخطار الطاقوية والصناعية، فإن المخطط العام

¹ انظر الفصل الثاني من الباب الأول من هذه الرسالة.

² تحدد المناطق المعرضة للزلازل والأخطار الجيولوجية والمناطق المعرضة للمخاطر المناخية وحرائق الغابات، أما بالنسبة للأخطار الطاقوية والصناعية فيحدد المخطط العام للوقاية مجموع ترتيبات وقواعد وإجراءات الوقاية والحد من أخطار الانفجار أو انبعاث الغاز والحريق وكذا الأخطار المتصلة بمعالجة المواد الخطرة، وفيما يخص المخطط العام للوقاية من الأخطار المترتبة عن التجمعات البشرية الكبيرة فإنه يحدد مجموع الوسائل والأشخاص الواجب تجنبهم لضمان سلامة هذه التجمعات، كما تشترك كل هذه المخططات في ضرورة إعداد وسائل الإنذار المبكر .

³ انظر المادة 18 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

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

⁵ المادة 26 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

للوفاية يحدد مجموع ترتيبات وقواعد وإجراءات الوقاية والحد من أخطار الانفجار أو انبعاث الغاز، والحريق وكذا الأخطار المتصلة بمعالجة المواد الخطرة². أما فيما يخص المخطط العام للوقاية من الأخطار المترتبة عن التجمعات البشرية الكبيرة فإنه يحدد مجموع الوسائل، والأشخاص الواجب تجنيدهم لضمان سلامة هذه التجمعات³، كما تشترك كل هذه المخططات في ضرورة إعداد وسائل الإنذار المبكر.

ولا يصنف المخطط العام للوقاية المناطق الخطرة الخاضعة مباشرة إلى خطر طبيعي أو تكنولوجي فقط، والتي يجب أن يمنع فيها البناء أو أية نشاطات أخرى أو تكون خاضعة لشروط خاصة، بل يحدد كذلك مناطق الاحتياط، وهي مناطق غير خاضعة مباشرة للأخطار، لكن النشاطات الممارسة بداخلها يمكن أن تؤدي إلى تحقق أخطار أو تزيد من شدتها.

كما يمكن للمخطط أن يضع تدابير منع⁴ أو أي أحكام خاصة⁵، وهذا ما يسمح بمقاربة أكثر مرونة وشمولية للأخطار، علما بأن العوامل التي تزيد من تفاقم الأخطار يمكن أن يكون موقعها الجغرافي خارج محيط الخطر. وهكذا فإنه من الخطأ اعتبار مناطق الخطر هي مناطق المنع ومناطق الحيطة هي أقاليم لتدخلات بسيطة، فالأمر مرتبط بخصوصية وظروف الإقليم، وكلها عوامل تخضع لدراسات تقييمية قبل إعداد المخطط.

3-2. تنوع مضمون المخطط لضمان الفعالية والشمولية

يتضمن المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى تنوعا كبيرا في القواعد، كما يحوز الأولوية في تطبيقه ليس فقط على أشغال البناء والتهيئة، بل على أنشطة الاستغلال أيضا⁶. ففيما يخص البناء والتهيئة، يضع المخطط قواعد منبثقة من قانون التهيئة والتعمير، كالمنع التام للبناء أو سن

¹ المادة 29 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

² المادة 32 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

³ المادة 40 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

⁴ مادة 19 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

⁵ المادة 22 من القانون 20-04 .

⁶ E .LE CORNEC, « les plans de prévention des risques naturels prévisibles », assurances françaises, n° 716, décembre 1995, p.9.

أحكام خاصة عندما يكون مرخص به¹. كما يمكن أن تشمل هذه الشروط البنائيات القائمة أو عمليات التوسع وحتى التعديلات التي أدخلت عليها².

غير أن تصنيف إقليم معين كمنطقة خطر كبير لا يعني بالضرورة تطبيق تدابير متشابهة كالمنع الكلي أو التقييد الصارم لعملية البناء، لكن يشترط القضاء المقارن أن تكون التدابير المتخذة مجدية ومتناسبة³. فالمخطط وثيقة واقعية يجب أن لا تفرض تدابير مفرطة على الملاك. أما فيما يخص النشاطات المقامة داخل محيطه، فيمكن للمخطط أن يسن قواعد متعلقة بكيفية أعمالها ومسار تطبيقها في الميدان، كحالة البناء مثلا التي تستوجب المنع أو تتطلب وضع أحكام خاصة. وكل هذه العناصر تمنح مؤهلات قوية للمخطط وتساهم كذلك في حماية البيئة.

وفي الأخير، يمكن للمخطط أن يتضمن تدابير خاصة للوقاية، والحماية موجهة للإدارة وخاصة إلى الجماعات الإقليمية والأفراد، ويمكنه أيضا أن يحدد القواعد المتعلقة بالشبكات والهياكل القاعدية العمومية، والتي تنشط داخل المحيط وتهدف إلى التسهيل المحتمل لتدابير الإخلاء وتدخل الإنقاذ. فالأمر يتعلق مثلا، بمطالبة الأفراد بانجاز أشغال تساهم في الوقاية من الأخطار أو التدخل في حالة وقوع حادث، والقيام ببعض ترتيبات الوقاية.

يملك المسؤولون مجموعة من الأدوات والتدابير يمكنهم استعمالها حسب خصوصية الأخطار والإقليم المعرض لها، عند إعداد المخطط ولكنهم ليسوا مجبرين على استعمال كل الوسائل المتوفرة قانونا، متى اعتقدوا أنهم وفروا الحل الأنسب لضمان وقاية فعالة.

¹ جاء في المادة 19 من القانون 04-20 ما يلي: " يمنع البناء منعاً باتاً، بسبب الخطر الكبير في المناطق، لاسيما في المناطق ذات الخطورة الآتية: المناطق ذات الصدع الزلزالي الذي يعتبر نشيط،

- الأراضي ذات الخطر الجيولوجي،
- الأراضي المعرضة للفيضان، و مجاري الأودية و المناطق الواقعة أسفل السدود دون مستوى قابلية الإغراق بالفيضان،
- مساحات حماية المناطق الصناعية، أو كل منشأة صناعية أو طاغوية تنطوي على خطر كبير، أراضي امتداد قنوات المحروقات أو الماء أو جلب الطاقة التي قد ينجر عن إتلافها أو قطعها خطر كبير.

² جاء في المادة 23 من القانون 04-20 ما يلي: " لا يجوز القيام بإعادة بناء أي مبنى أو منشأة أساسية أو بناية تهدمت كلياً أو جزئياً بسبب وقوع خطر زلزالي و / أو جيولوجي إلا بعد إجراء خاص للمراقبة يهدف إلى التأكد من أن أسباب الانهيار الكلي أو الجزئي قد تم التكفل بها..."

³ TA, Montpellier, 02/12/2004. , [En ligne]: <http://jurisprudence.prim.net/recherche/affiche.php?num=87&t1=&mc1=&o1=&d1=&text1=01PA02437&plc1>. (Consulté le 12-02-2015).

4. المخطط العام للوقاية من خطر الفيضانات نموذجاً

ترتكز المقاربة الجديدة للوقاية من خطر الفيضانات في القانون الجزائري على المخطط العام للوقاية من خطر الفيضانات¹ الذي يتضمن بدوره أهم المحاور الضرورية للتسيير الجيد لخطر الفيضان، والمتمثلة في تقييم أولي للوضعية (1.4) مع تحديد المناطق المعرضة لخطر مرتفع للفيضانات (2.4) وإعداد خرائط للمناطق المعرضة (3.4) وأخيراً اتخاذ التدابير الضرورية للوقاية من مخاطر الفيضانات (4.4) .

1.4. تقييم أولي لخطر الفيضانات

يسمح تقييم الأخطار المحتملة للفيضان بتوفير أحسن شروط الوقاية، ويرتكز هذا التقييم على مجمل المعلومات الموجودة (خرائط، حوادث سابقة، دراسات...الخ) حول كل حوض هيدروغرافي. فالتقييم يعبر قبل كل شيء عن تشريح لوضعية الفيضان في حد ذاته وأثاره الحقيقية أو المحتملة على رهانات الإقليم، التي يجب بدورها أن تحدد.

يمر التقييم بإعداد وتحليل المعطيات التاريخية ولذا يجب إحصاء الفيضانات ومواقعها على كامل التراب الوطني (وهي عملية قامت بها الحماية المدنية للفيضانات التي وقعت بين 1967-2007، وحددت آثارها الضارة على الممتلكات والسكان).

2.4. تحديد المناطق ذات مخاطر مرتفعة للفيضانات

يتم خلال هذه المرحلة تحديد الارتفاع المرجعي لكل منطقة مصرح بقابليتها للتعرض للفيضان، حيث تثقل المساحات المعنية ما دون ذلك بارتفاق عدم إقامة البناء² المؤسس بموجب المادة 20 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث³.

¹ انظر المادتين 24 و 25 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

² المادة 24 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

³ جاء في المادة 20 من القانون 04-20: "يحدد كل مخطط عام للوقاية من الخطر الكبير (...) المناطق المثقلة بارتفاق عدم البناء عليها بسبب الخطر الكبير وكذا التدابير المطبقة على البناءات الموجودة بها قبل صدور هذه القانون."

3.4. إعداد خرائط للمناطق القابلة للفيضان

تسمح هذه الخرائط بتحديد هشاشة الرهانات على ثلاثة مستويات:

- فيضان ذو احتمال ضعيف
- فيضان ذو احتمال متوسط
- فيضان ذو احتمال قوي

تعد هذه الخرائط لكل حوض هيدروغرافي في المناطق التي تم تحديدها مسبقا على أنها ذات مخاطر فيضانية مهمة، كما تنشأ خريطة وطنية لقابلية الفيضان بما في ذلك مجاري الأودية والمساحات الواقعة أسفل السدود والمهددة في حالة انهيار السد. ويسمح إعداد خرائط الفيضانات بـ:

- تحديد المناطق المعرضة مباشرة لخطر الفيضانات.

- تحديد طرق السير التي يمكن أن تقطع أمام الحركة المرورية، أو بالعكس التي يمكن استعمالها لإيصال المساعدات أو لإخلاء المناطق والمواقع المحتملة لإعادة الإسكان.

كما تسمح الخرائط بإعداد ومراقبة تطبيق تدابير ومخططات الوقاية من الفيضان ومخطط ORSEC من طرف مصالح الحماية المدنية، وتساهم كذلك في تحسيس وإعلام المنتخبين وأصحاب القرار بمناطق وأهمية الفيضان¹.

4.4. اتخاذ التدابير الضرورية للوقاية من مخاطر الفيضانات

يضم المخطط العام للوقاية من خطر الفيضانات التدابير الضرورية للتقليل من هشاشة الأقاليم المعرضة لهذا النوع من الأخطار، وهي تدابير تهدف إلى تنمية مستدامة لشغل واستغلال الأراضي والتقليل من هشاشة الأنشطة الاقتصادية وكذا البنيات القائمة، خاصة التدابير المتعلقة بالتعمير، كمنع البناء في المناطق المصرح بقابليتها للتعرض للفيضان وتحسين تخزين المياه وإحداث مراقب للفيضان.

¹ Direction Générale De La Protection Civile, rapport inondation en Algérie.

ومن أجل حماية أرواح الناس وممتلكاتهم، يضمن المخطط مستويات وشروط وإجراءات إطلاق الإنذارات المبكرة عند وقوع الخطر وكذا إجراءات وقفها¹.

المطلب الثاني: الوقاية عن طريق التقليل من التلوث عند المصدر

تعد الوقاية من الآثار البيئية في قلب أغلب النصوص القانونية المتعلقة بالبيئة، إذ تركز على مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر²، وهو المبدأ نفسه الذي اعتمد عليه قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، حيث يجب أن تحرص أعمال الوقاية من الأخطار الكبرى على التكفل بأسباب القابلية للإصابة، قبل سن التدابير التي تسمح بالتحكم في آثار هذه القابلية³، قدر الإمكان وباستعمال أحسن التقنيات وبتكلفة اقتصادية مقبولة.

تتم الوقاية من الآثار البيئية بواسطة التقليل من الأخطار الكبرى عند المصدر وبالتحليل المسبق للمخاطر البيئية للمنشآت الصناعية، والمتمثلة أساسا في دراسة التأثير وفي دراسة الأخطار بيد أن الوصول إلى نسبة منعدمة من تحقق الأخطار يبقى مستحيلا، وبالتالي يجب على المستغل الصناعي إعداد مخطط داخلي للتدخل، هدفه التقليل من الأضرار في حالة وقوع كوارث صناعية داخل مؤسسته. وفي المقابل، يسمح توفر هذا النوع من الدراسات، للسلطة الإدارية المختصة بإعطاء الترخيص للبدء في الاستغلال، ومراقبة النشاط الصناعي للمؤسسات المصنفة قبل بدء النشاط (الفرع الأول) وأثناءه وحتى بعد الغلق النهائي لها (الفرع الثاني).

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

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

¹ المادة 24 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

² الفقرة 5 من المادة 3 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

³ جاء في المادة 8 من القانون 20-04 بأن "...قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث تقوم على المبادئ التالية:...العمل الوقائي والتصحيحي والأولوية عند المصدر..."، انظر كذلك المادة 3 من القانون 10-03، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

والأنظمة البيئية، والموارد الطبيعية¹ تخضع حسب أهميتها والأخطار أو المضار التي لا تنجر عن استغلالها إلى ترخيص أو تصريح، حسب الحالة من طرف السلطات العمومية².

وفي هذه المرحلة، يتطلب بداية الإعداد لاستغلال نشاط يتسم بالخطورة تقديم طلبات استغلال، وهنا يلعب المستغل للمنشأة (أولاً)، والسلطات العمومية (ثانياً) باعتبارهما فاعلين أساسيين، دوراً مهماً في تنفيذ التدابير الوقائية.

أولاً: دور المستغل في تطبيق قواعد الوقاية

إن كل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الخاص أو العام العازم على استغلال منشأة ذات أخطار مُلزم قبل بداية الاستغلال باتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من كل خطر صناعي أو للحد من آثاره على الإنسان والبيئة. ويمر هذا حتماً بتحقيق بعض الشروط الحاسمة في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى.

يعود إذا للمستغل وحده انجاز تدابير الوقاية في مصنعه مع تطبيق الإجراءات الشكلية الإدارية التي يفرضها التشريع المتعلق بالمؤسسات المصنفة. ومع ذلك لا ينتج التشريع المتعلق بالمؤسسات المصنفة أي أثر إلا بعد إيداع ملف طلب الترخيص أو في حالة زيارة تفتيش تقوم بها مصالح الدولة، وهي رقابة قد لا تحدث إلا بعد مرور شهور أو حتى سنوات من بداية النشاط أو بسبب وقوع حادث خطير مثلاً، ولهذا فإن المبادرة بإيداع ملف التصريح أو طلب الترخيص تأخذ في هذه الظروف أهمية قصوى في مجال الوقاية من الأخطار التكنولوجية الكبرى (1).

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 (2)، ودراسة الأخطار³ (3) ومخطط التدخل الداخلي (4) والمخططات الخاصة للتدخل (5).

¹ المادة 18 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

² المادة 19 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

³ جاء في المادة 21 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة: " يسبق تسليم الرخصة المنصوص عليها في المادة 19 أعلاه، تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير، وتحقيق عمومي ودراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع على المصالح المذكورة في المادة 18 أعلاه. وعند الاقتضاء، بعد اخذ رأي الوزارات و الجماعات المحلية المعنية. لا تمنح هذه الرخصة إلا بعد استيفاء الإجراءات المذكورة في الفقرة أعلاه. أما المصالح المذكورة في المادة 18 فهي: الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية و راحة الجوار.

1. النظام القانوني للمؤسسات المصنفة

ارتبط مفهوم المنشآت المصنفة بالصناعيين، والمختصين في مجال البيئة والمكلفين بتسيير ومراقبة المؤسسات المعنية، كما يضم العديد من القواعد التي تمس ميادين مختلفة، حتى وإن بقي القطاع الصناعي هو المعني أساسا بهذا المفهوم¹. لكن نظام المؤسسات المصنفة ليس هو الوحيد المكلف بحماية البيئة وصحة الإنسان، لكنه يتعايش مع قواعد أخرى تخضع منشآتها للتنظيم المتعلق بالنفايات والمياه وحماية الهواء².

تتشكل 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 المصنفة³، وقد أضاف المشرع مفهوم المؤسسة المصنفة، التي عرفها 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 آخر⁴.

وسعت النصوص القانونية في المجال البيئي من مفهوم المنشآت إلى مفهوم المؤسسات المصنفة، حيث أن المقاربة الجديدة للخطر لا ترتبط بوجود منشأة خطيرة فحسب، بل أيضا بتعدد المنشآت الصناعية. ومن هذا المنطلق تم إدراج مفهوم المؤسسة كمجال لتطبيق إجراءات الوقاية من الحوادث الكبرى، وهي مقاربة أكثر شمولية للأخطار الكبرى، لأنها تتضمن تحديد وتحليل مخاطر المنشأة والمؤسسة على حد سواء، والابتعاد عن اخذ النشاطات كمرجع وحيد حيث كان يتم التمييز بين التخزين وطرق الإنتاج.

وإذا كانت الأرضية المفضلة لتطبيق مبدأ الوقاية من التلوث كخطر كبير تتواجد في التقدير المسبق للآثار البيئية للمنشآت الصناعية، فإن هذه الأخيرة ليست كلها على قدم المساواة، فقانون

¹ JEANNE-MARIE WAILLY, « les installations classées », innovation, 2003/2, n° 18, p.167. [En ligne]: <https://www.cairn.info/revue-innovations-2003-2-page-167.htm> (consulté le 03-05-2013).

² Ibid., p.175.

³ الفقرة الأولى من المادة 2 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة السابق.

⁴ الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة السابق.

المؤسسات المصنفة يُخضع المؤسسات التي تحمل أخطارا على البيئة والصحة إلى نظام قانوني خاص يفرق بين صنفين من المنشآت¹؛ الأولى يمكن أن تحدث أخطارا كبرى وتخضع لنظام الترخيص (1-1) والثانية تحمل أخطارا أقل خطورة ويطبق عليها نظام التصريح²(1-2)، ولا تخضع لأي تقدير للآثار البيئية قبل تشغيل المنشأة³. وتبقى وحدها المؤسسات الخاضعة للترخيص مكلفة بإعداد دراسة وموجز التأثير على البيئة ودراسة الخطر.

1-1. نظام الترخيص الإداري

يُعرف الترخيص كتقنية قانونية، على أنه الإذن الصادر من الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته بغير هذا الإذن. تمنح الإدارة الترخيص إذا ما توفرت الشروط اللازمة بموجب القانون، وتكاد تقتصر سلطاتها التقديرية على التحقق من توفر هذه الشروط واختيار الوقت المناسب لإصداره، والذي يهدف إلى حماية مصالح متعددة⁴. وقد استحدثت تقنية الترخيص كأسلوب من أساليب مكافحة الأخطار التكنولوجية، وبالأخص الصناعات منها الناجمة عن استغلال المؤسسات المصنفة.

فَرَضَ قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة 10-03 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 المادتين 5 و 8 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المتعلق بتنظيم المنشآت المصنفة⁵، وذلك تحت طائلة عدم قبول الطلب.

¹ إن أحد أهم وسائل الضبط الإداري التي تستعملها تشريعات حماية البيئة المتعلقة بأنظمة المؤسسات المصنفة، نجد الترخيص والتصريح، ولكل منها إجراءاته الخاصة. حيث تخضع منشآت الصنف الأول والثاني والثالث لنظام الترخيص في حين تخضع منشآت الصنف الرابع إلى النظام التصريحي.

² المادة 19 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

³ انظر المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31-04-2006 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر 37، المؤرخة في 4 يونيو 2006.

⁴ ومنها الصحة العمومية و النظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية... الخ. انظر المادة 18 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

⁵ بالرجوع إلى نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي 06-198، التي نصت على أنه: " يسبق كل طلب رخصة استغلال مؤسسة مصنفة حسب الحالة وطبقا لقائمة المنشآت المصنفة ما يأتي: - دراسة أو موجز التأثير على البيئة (...)، - دراسة الخطر تعد وصادق عليها (...) وتحقق عمومي (...). أما المادة 8 من نفس المرسوم فجاء فيها " تشتمل محتويات الطلب على ما يأتي: . اسم صاحب المشروع ولقبه وعنوانه إذا تعلق الأمر

بعد إيداع طلب الترخيص والتثبت من صحة البيانات المدرجة فيه، يأمر الوالي بإجراء التحقيق العمومي الذي يهدف إلى إحاطة الجمهور علما بالمشروع المزمع إقامته من طرف مقدم طلب الترخيص وإشراكهم في هذا الإجراء، إذ أن القانون يفرض نشر إعلان للعموم عن طريق التعليق في الأماكن المخصصة، بكيفية تضمن إعلام كافة، حتى ليتسنى لهم إبداء ملاحظاتهم وأرائهم الشفاهية، أو الكتابية بخصوص الافتتاح المحتمل للمنشأة المصنفة محل التحقيق.

يتم تدوين الآراء والملاحظات في سجل خاص تمسكه الجهات المكلفة بالتحقيق لتبلغها خلال أجل معين بعد انتهاء التحقيق إلى صاحب الطلب الذي يقدم استفسارا أو أجوبة على ما تلقاه من ملاحظات، وذلك في إطار تحقيق نوع من الديمقراطية والمساواة بين مصلحة الطالب الراغب في فتح واستغلال منشأته وبين مصلحة الجمهور الذي من حقه الدفاع عن صحته وبيئته.

1-2. النظام التصريحي

قد يبيح القانون للأفراد القيام بإنشاء منشآت مصنفة دون الحصول على تراخيص مسبقة على الرغم من الأخطار التي قد تتجم عن ذلك، ويكتفي باشتراط التصريح¹ بها، أي الإبلاغ عنها قبل إنشائها واستغلالها، وذلك لأن احتمالات الأخطار المترتبة عنها أقل درجة وأخف 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 إيجابيا في الرد بأن رفضت النشاط أو نهت عن القيام به، فهذا يعد رفضا صريحا

بشخص طبيعي، التسمية أو اسم الشركة والشكل القانوني وعنوان مقر الشركة وكذا صفة موقع الطلب إذا تعلق الأمر بشخص معنوي - طبيعة وحجم النشاطات التي اقترح صاحب المشروع ممارستها وكذا فئة أو فئات قائمة المنشآت المصنفة التي تصنف المؤسسة ضمنها - مناهج التصنيع التي ينفذها والمواد التي يستعملها والمنتجات التي يصنعها - تحديد موقع المؤسسة في خريطة - مخطط وضعية مقياسه 1/2.500 على الأقل لجوار المؤسسة إلى غاية مسافة تساوي على الأقل عُشر مساحة التعليق المحددة في قائمة المنشآت المصنفة دون أن تقل عن 100 متر. تحدد على هذا المخطط جميع البيانات مع تخصيصاتها وطرق السكة الحديدية والطرق العمومية ونقاط الماء ونواته وسواقيه - مخطط إجمالي، يبين الإجراءات التي تزمع المؤسسة المصنفة القيام بها إلى غاية 35 مترا على الأقل من المؤسسة وتخصيص البنائيات والأراضي المجاورة وكذا رسم شبكات الطرق المختلفة الموجودة.

¹ يعتبر الفقيه الفرنسي GOUSSET أن التصريح يعد قانونا بمثابة تصرف انفرادي صادر من المصريح، لفائدته بهدف تحقيق وضعية قانونية - استغلال منشأة - ويقع صحيحا وتاما بمجرد القيام الملزم به بأدائه دونما أن يتوقف هذا الأداء على قبول المحافظ . ويرى كذلك أنه " يستحسن للمصريح الناحية العملية، انتظار تحرير وصل التحرير، قبل البدء في الاستغلال، وذلك ليتأتى للإدارة الوقوف عند مدى مطابقة هذه المنشأة للأحكام و الشروط القانونية." ذكرته الهام العلمي، الحماية الجنائية للبيئة من خلال قانون المنشآت المصنفة، أطروحة دكتوراه، جامعة الحسن الثاني، المغرب، ص 80.

يعادل رفض الترخيص، وقد تتخذ الإدارة موقفا وسطا بين القبول الضمني والرفض الصريح بأن لا تعترض على النشاط محل التصريح بشرط أن يقرن 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 المنشآت المصنفة مشروط بإيداع طلب لدى السلطة الإدارية المكلفة بمنحه، غير أن المبادرة بإيداع ملف الطلب تعود بصفة حصرية لإرادة المستغل. فالسلطة العمومية لا يمكنها إجباره على القيام بالتصريح أو تقديم طلب الترخيص¹ قبل بداية النشاط، على أن يكون الطلب مرفقا بكافة الوثائق المبينة بالمادتين 24 و 25 من المرسوم 06-198 المتعلق بتنظيم المنشآت المصنفة، اللتان حددتا البيانات الواجب إدراجها في طلب التصريح².

تقوم السلطة العمومية بدراسة ملف المؤسسة، وتوافق عليه من خلال تسليم مقرر الموافقة المسبقة³ لتلحقه برخصة الاستغلال في حالة ما إذا حقق المستغل كل الشروط المنصوص عليها قانونا، ومن بينها إعداد دراسة التأثير على البيئة.

2. دراسة التأثير على البيئة

إن نشاط كل مؤسسة مصنفة يؤثر بشكل ما على البيئة، ويمكن أن يتحول ذلك التأثير إلى أخطار تكنولوجية كبرى، لذلك من الضروري تقييم تلك الآثار المباشرة أو غير المباشرة، المؤقتة والدائمة على الإنسان والبيئة. ويُعرف تقييم التأثير البيئي⁴ بأنه عملية تحليل للتأثيرات الإيجابية

¹ سواء تعلق الأمر بالتصريح أو بالترخيص، فيشترط في وثائق ملف الطلب أن تكون كاملة وواضحة بالشكل الكافي.

CE, janvier 1986, association de défense de l'environnement, cité par Christian Vigoureux, *op.cit*, p.597.

² يضم ملف التصريح باستغلال مؤسسة مصنفة من الفئة الرابعة: - اسم المستغل وعنوانه - اسم الشركة ومقرها- طبيعة النشاطات التي اقترح المصريح ممارستها وحجمها- فئة التي يجب أن تصنف المؤسسة ضمنها، كما يرفق التصريح . مخطط وضعية يظهر موقع المؤسسات والمنشآت المصنفة . مخطط الكتلة يظهر مجالات الإنتاج و تخزين المواد- تقرير عن مناهج الصنع التي سينفذها صاحب المشروع والمواد التي سيستعملها. راجع المادتين 24 و 25 من المرسوم التنفيذي 06-198 السابق.

³ جاء في المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 : " يجب أن يشير مقرر الموافقة المسبقة إلى مجموع الأحكام الناتجة عن دراسة ملف طلب رخصة استغلال المؤسسة المصنفة للسماح بالتكفل بها خلال انجاز المؤسسة المصنفة المزمع انجازها".

⁴ لقد ظهر مفهوم تقييم الآثار البيئية عام 1970 عندما صادق الكونغرس الأمريكي على قرار السياسة القومية للبيئة، وتبع ذلك إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية حول إدخال تقييمات للتأثير البيئي في المشاريع التي تتسبب في وقوع تأثيرات أكثر من عادية تتجاوز الحدود الوطنية أو الإقليمية وقد تضمنت قمة الأرض في ريو سنة 1992 في توصياتها تعزيز التعاون والاتفاق لتطبيق تقييم التأثير البيئي كأداة وطنية للأنشطة المقترحة التي

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.

وفي هذا الإطار، يعتبر تقييم الآثار البيئية للمشاريع الوسيلة العلمية المنظمة لتسجيل جميع الظواهر البيئية للوضع الراهن كما هو عليه، قبل إنشاء المشروع المقترح وتوثيقه بدرجة عالية من الدقة، ثم التنبؤ بما سيكون عليه الوضع البيئي بعد تأسيس المشروع، وتقدير درجة تأثيره السلبي على البيئة المحيطة به، وتقديم الخطوات المناسبة للحد من تأثيراته¹.

وتعد دراسة التأثير على البيئة الوسيلة الأساسية، والأكثر ملائمة لإجراء عملية التقييم البيئي، لنقادي أي كارثة مستقبلية. ومن هذا المنطلق يجب تقديم تعريف لهذه الأداة (2-1) ومجال تطبيقها والنشاطات المعنية بهذه الدراسة (2-2)، وخصوصيتها في مجال المحروقات، نظرا للثروة الكبيرة التي تمتلكها الجزائر في هذا الميدان (2-3)، لكن الدراسة منذ ظهورها لأول مرة في النظام القانوني الجزائري شهدت العديد من أوجه القصور (2-4).

2-1. تعريف دراسة مدى التأثير على البيئة

تُعرف دراسة مدى التأثير على البيئة على أنها تلك الدراسة التي تمكنا من تقدير النتائج الايجابية والسلبية لمشاريع وبرامج التنمية على البيئة، كما تسمح بالتأكد من أن النتائج السلبية قد أخذت بعين الاعتبار². فدراسة التأثير هي دراسة علمية تقنية وقبلية أو سابقة لتأثيرات الأنشطة الاقتصادية على البيئة، مما يسمح بقياس مختلف الآثار السلبية للمشروع على البيئة³. والهدف منها التأثير على القرار النهائي، أي إجبار المستثمر الطالب للترخيص من الإدارة على القيام بدراسة

يحتمل أن تكون لها آثار سلبية على البيئة، وتسمح في نفس الوقت لمتخذي القرار بترتيب أولويات التقييمات البيئية مما يعد فهما علميا وعمليا دقيقا لبيئة المشروع المقترح. عادل عوض، خطة عربية لتقييم الأثر البيئي للمشاريع التنموية والبحرية، ذكره سمير بوعافية، مساهمة المؤسسة الصناعية في حماية البيئة من التلوث الصناعي، مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة، 2008، ص 45.

¹ المرجع نفسه.

² PIERRE ANDRE et CLAUDE DELISLE et REVERET JEANA-PIERRE, L'évaluation des impacts sur l'environnement : Processus, acteurs et pratique pour un développement durable ذكرها بن موهوب فوزي، إجراء دراسة مدى

التأثير في البيئة كآلية لحماية البيئة، ماجستير قانون عام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 13.

³ FRANCOIS BULLAUDOT, *Environnement urbain, cadre de vie*, Editions MONTCHRETIEN, Paris, 1979, p. 312.

تأثيرات مشروعه على البيئة من جهة؛ والحلول الممكنة للحد أو على الأقل التقليل من المخاطر المحتملة¹ من جهة أخرى.

كما تعد دراسة مدى التأثير أداة للإنذار المبكر حيث تهدف إلى التأكد من أن كل الآثار المحتملة للنشاط الإنساني قد أخذت بعين الاعتبار في مرحلة مبكرة من تخطيط وتصميم المشروع. وبالتالي فهي أداة وقائية ضد الأخطار قبل وقوعها، تسمح باتخاذ الإجراءات اللازمة في سبيل الوقاية من الحوادث أو على الأقل التقليل من آثارها، كما تعد الدراسة إجراء إداريا يسمح للإدارة بفحص مدى قابلية المشروع للإنجاز.

عرفت دراسة التأثير على البيئة أول دخول لها في المنظومة القانونية الجزائرية بمناسبة صدور أول قانون للبيئة سنة 1983²، لكنها أخذت أهمية أكبر في قانون البيئة الحالي الصادر سنة 2003 مقارنة ببداياتها الأولى.

وقد عرّف المشرع الجزائري دراسة مدى التأثير على البيئة تعريفا غائيا في المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى و كفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة³ : " تهدف دراسة أو موجز التأثير على البيئة إلى تحديد مدة ملائمة المشروع في بيئته مع تحديد وتقييم الآثار المباشرة و/ أو غير المباشرة للمشروع والتحقق من التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة في إطار المشروع المعني".

¹ بن موهوب فوزي، مرجع سابق، ص 18.

² اعترف المشرع الجزائري بدراسة التأثير في قانون البيئة سنة 1983 ، وعلى الرغم من أهمية هذه الدراسة في الوقاية من الأخطار التكنولوجية وحماية البيئة، إلا أن صدور النص التنظيمي لهذه الدراسة فقد استغرق 7 سنوات كاملة، وهو المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المتعلق بدراسات التأثير بالبيئة، ج ر عدد 10، الصادرة في 07-03-1990 الملغى. هذا التأخر وإن كان يعبر عن شيء فهو يعبر عن عدم اهتمام أو غياب قناعات راسخة بضرورة حماية البيئة وتفضيل الجوانب الاقتصادية المحضة على حساب البيئة وصحة الإنسان، أما وجود النص التشريعي فهو فقط مساهمة شكلية لتطور الأنظمة القانونية في الدول المتقدمة.

³ المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى و كفاءات المصادقة على دراسة و موجز التأثير على البيئة ، ج ر عدد 34، الصادرة في 22 ماي 2007.

تتجزر الدراسة من قبل مكاتب دراسات على نفقة صاحب المشروع، وتُقدم على أنها أداة إجرائية للوقاية من كل اعتداء على البيئة، أما نطاقها فيسمح بتوسيع مجالها¹ وتحليل الآثار² المحتملة للنشاط على البيئة³.

2-2. مجال تطبيق ومحتوى دراسة وموجز التأثير على البيئة

نصت المادة الخامسة عشر من قانون حماية البيئة على ما يلي: "تخضع مسبقا وحسب الحالة، لدراسة التأثير أو موجز التأثير على البيئة، مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى، وكل الأعمال وبرامج البناء والتهئية 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 كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."

وقد 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. وتجدر الإشارة إلى أن قانون المناجم⁴ قد اوجب في المادة 126 منه كل طالب سند منجمي إرفاق طلبه بدراسة مدى تأثير النشاط المنجمي على البيئة .

¹ يذكر M.PRIEUR أن: "تقييم الأثر البيئي هو أداة إجرائية للوقاية من الضرر الذي يلحق بالبيئة والذي أصبح واسع الانتشار في جميع القوانين الوطنية (...)" ، إنه وثيقة علمية تحلل تأثيرات نشاط ما على البيئة ، وبالتالي يسمح للسلطات العامة التي تقرر والجمهور الذي يتم استشارته ، أن يأذن أو يمنع هذا النشاط مع علمه الكامل بالاسباب." انظر:

M. PRIEUR, « les études d'impact transfrontalière, essai d'étude comparée », In Mélanges à l'honneur de Henry JACQUOT, presses universitaires d'Orléans, 2006, p.513.

² M.FALQUES, réglementation et environnement, In droit et environnement, propos pluridisciplinaire sur un droit en construction, PUAM, Collection du Laboratoire de Théorie Juridique, vol 7, 1995, p.100. Selon 'l'auteur « le champ de l'évaluation environnementale et plus précisément de l'étude d'impact sur l'environnement doit être élargi afin de mettre en évidence toute les conséquences, et le cas échéant, les effets pervers des décisions public ».

³ يشير M.PRIEUR أيضا إلى أن هذه الوظيفة قد أدرجت بالفعل في المبدأ 17 من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية. انظر:

M. PRIEUR, « les études d'impact transfrontalière, essai d'étude comparée », op.cit.

⁴ القانون رقم 14-05 المتضمن قانون المناجم، ج ر عدد03، الصادرة في 30 مارس 2014.

غير أن المادة الخامسة عشرة المذكورة أعلاه عرفت مصيرا مشابها لدراسة التأثير على البيئة التي جاء بها قانون البيئة لسنة 1983، حيث ألغت المادة 113 من قانون البيئة 03-10 أحكام القانون السابق لحماية البيئة رقم 83-03، لكنها أبقت على النصوص التنظيمية القديمة الخاصة به لمدة أقصاها 24 شهرا وبالأخص المرسوم التنفيذي 90-87 المتعلق بدراسات التأثير في البيئة إلى غاية صدور النصوص التنظيمية التي نص عليها القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

لكن وكعادتها تأخرت السلطة التنفيذية في إصدار النصوص التطبيقية لأربعة سنوات كاملة، أي بتأخر سنتين عن المدة القصوى التي نصت عليها المادة 113 المذكورة أعلاه الأمر الذي طرح فراغا قانونيا بعد نهاية فترة 24 شهرا وعطل تطبيق دراسة التأثير وموجز التأثير في البيئة إلى غاية سنة 2007 تاريخ صدور المرسوم رقم 07-145 الذي حدد مجال تطبيق ومحتوى و كفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، والذي بدوره 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.

اعتمد المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 07-145 لتحديد المشاريع الخاضعة لدراسة مدى التأثير وموجز التأثير على قائمتين تضمان حصريا كل المشاريع الخاضعة لدراسة مدى التأثير أو موجز التأثير، حسب الحالة. بمعنى المخالفة، فإن كل المشاريع غير المذكورة في ملحق المرسوم 07-145 غير معنية بذلك النوع من الدراسات، ما لم ترد بالطبع في نصوص قانونية أخرى مثل المرسوم التنفيذي رقم 02-65 المحدد لكفاءات منح السندات المنجمية وإجراءات ذلك والرسوم 07-144 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة والرسوم التنفيذي 08-312 المحدد لشروط الموافقة على دراسات التأثير في البيئة المتعلقة بالأنشطة التابعة للمحروقات...الخ.

وضع المشرع إذا معيارا التحديد الحصري للمشاريع المعنية بدراسة التأثير أو موجز التأثير، ويعاب على هذا الاختيار 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 اخذ بطبيعة المشاريع التي منها تستخرج القائمة الحصرية.

أما فيما يخص، محتوى دراسة التأثير فقد عرض قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الصادر سنة 2003 الخطوط الرئيسية لمحتواها¹، وتشتمل على خمسة أقسام² فصلها التنظيم³ إلى ثلاثة عشرة نقطة يجب على المستغل إعدادها للحصول على الترخيص أو الموافقة على المشروع ألا وهي:

1. التعريف بصاحب المشروع وخبرته المحتملة في مجال المشروع.

2. تقديم مكتب الدراسات.

3. تحليل البدائل المحتملة لمختلف خيارات المشروع، أي على صاحب المشروع شرح و تأسيس الخيارات المعتمدة على المستوى الاقتصادي و التكنولوجي و البيئي. و لا يتعلق الأمر هنا بالحكم على مدى ملائمة المشروع في حد ذاته، لكن يتعلق مثلا بتوضيح سبب اختيار هذا الموقع أو المسار التقني بالذات دونًا عن الحلول الأخرى⁴.

4. تحديد منطقة الدراسة⁵.

5. الوصف الدقيق للحالة الأصلية للموقع بذكر الموارد الطبيعية، والتنوع البيولوجي، وما يحتويه من عناصر وفضاءات برية، مائية وبحرية⁶.

و يتمثل وصف الموقع في تحديد المشروع في بيئته العامة، وموقعه والعناصر الجيولوجية والهيدروولوجية والهيدروجيولوجية له. وكل تلك العناصر يمكن أن تتأثر بالنشاط المزمع القيام به⁷،

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

² المرجع نفسه.

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

⁴ MARIE-AXELLE GAUTIER, *op.cit.*, p.290.

⁵ يسمح تحديد الموقع بتفصيل مختلف الطرق الموصلة إليه والكفاءات الأساسية لشغل الأراضي و تحليل الجوار القريب، حتى يمكن قياس درجة التأثيرات التي سيواجهها المشروع. كما يسمح هذه النقطة بمعرفة هل القطعة الأرضية محمية قانونيا (ليست مصنفة وليست أرض فلاحية مثلا) وقابلة للبناء من الناحية الجيو. تقنية وبعد المنازل، وأخيرا عرض الخصائص الجغرافية للموقع.

⁶ 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 السائدة قبل بداية المشروع.

⁷ وهي عناصر ذات أهمية بيئية كبيرة، حيث تسمح بتحديد الأخطار ذات التأثير الايكولوجي لبعض المنشآت المعروفة بأخطار استعمال المياه و طرحها، التي يجب مواجهتها بقوة وتقييم الأخطار المحتملة على المياه الجوفية وهي حالة المؤسسات المختصة في الصناعة الكيميائية وتخزين النفايات.

كما يعد هذا الجانب من الدراسة القاعدة التي تدور حولها العناصر الأخرى¹. وعلى سبيل المثال رفض المحافظ في فرنسا منح الترخيص باستغلال منشأة لتخزين النفايات لأنها قريبة من محيط حماية موقع لتجميع المياه موجهة للاستعمال البشري².

6. الوصف الدقيق لكل مراحل المشروع³، لاسيما مرحلة البناء، والاستغلال، وما بعد الاستغلال (تفكيك المنشآت و إعادة الموقع إلى ما كان عليه سابقا)، وتؤكد هذه النقطة على المقاربة الشاملة لدراسة التأثير للمؤسسات المصنفة، حيث انه قبل بدأ المشروع هناك تصور حول كيفية نهايته مما يسمح مبدئيا بتقييم التأثيرات على المدى الطويل لمؤسسة صناعية⁴.

7. تقدير أصناف، وكميات الرواسب، والانبعثات والأضرار التي قد تتولد خلال انجاز واستغلال المشروع لاسيما النفايات والحرارة والضجيج والإشعاع وكذا الاهتزازات، الروائح، الدخان الفلاحة والنظافة...).

8. تقييم التأثيرات المتوقعة، المباشرة وغير مباشرة، على المدى القصير والمتوسط والطويل للمشروع على الإنسان والبيئة⁵. ومن ثم تشمل الدراسة الحيوانات والنباتات⁶ والأوساط الطبيعية والتوازنات البيولوجية والهواء، والماء، والصحة. لكن التقييم يشتمل كذلك الآثار على التراث الثقافي والظروف الاجتماعية والاقتصادية⁷ المتمثلة أساسا في راحة الجوار، كالأمن وحماية الأملاك⁸.

¹ يشمل تحليل الحالة الأصلية للموقع وبيئته مايلي:.. الوسط الفيزيائي (مصادر التلوث بالموقع، المعطيات الزلزالية، الوسط البيولوجي، النشاطات الاجتماعية والاقتصادية، ديموغرافيا والهياكل الاجتماعية والاقتصادية والإدارية الموجودة بالموقع. Pour plus d'information voir étude d'impact sur l'environnement cimenterie ASEC»djelfa ». <https://www.scribd.com/document/.../01-ASEC-Etude-Impact-Cimenterie-Djelfa> (consulté le 14-07-2015).

² Schneider Raphaël, « Installations classées », *Revue juridique de l'environnement*, 2016/1 (Volume 41), p. 170-181. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2016-1-page-170.htm> (consulté le 01-02-2017).

³ لاسيما كيفية معالجة المياه المستعملة وتسيير ما تطرحه المنشأة في الهواء.

⁴ MARIE-AXELLE GAUTIER, *op.cit.*, 291.

⁵ تقسم الدراسة هنا على مرحلة بناء و مرحلة الاستغلال، وتضم عناصر عديدة منها: دراسة التأثيرات المرتبطة بحدث تلوث أثناء وجود الورشة، تأثير النفايات، التأثيرات على الصحة والأمن، التأثيرات على المياه الجوفية وكيفية نقل المياه إلى المؤسسة وإخراجها منها. لمزيد كمن المعلومات.

⁶ التأثير على الحيوان والنبات ينظر إليه في حالتين: الحالة الأولى إذا كانت المؤسسة بدأت عملها في بنايات كانت موجودة في منطقة صناعية بدون تهيئة جديدة وهناك فقط تسوية وضعية إدارية، فإن هذا الجزء يصبح بدون موضوع، أما في الحالة الثانية وهي بناء مصنع جديد، فيجب تحديد بالنسبة للتراث الحيواني والنباتي، إن كان اشتغال المؤسسة المصنفة يمكن أن يؤدي إلى فقدان مستقرات خاصة أو إزالتها مما يؤدي إلى هروب الحيوانات.

⁷ وهي المصالح المحمية بنص المادة 18 من قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة.

⁸ سنركز هنا على الممتلكات وبالخصوص المنازل القريبة من المؤسسة و التي يمكن أن تتأثر بسبب طرح في الجو للأحماض أو وقوع حوادث أخرى.

9. الآثار المتركمة التي يمكن أن تتولد خلال مختلف مراحل المشروع، أي تحليل الأخطار الصحية¹ والبيئية² التي يمكن أن يتعرض لها السكان وإعلامهم حول هذه الأخطار.

10. وصف الحلول المقترحة من طرف صاحب المشروع للقضاء على الآثار السلبية، أو على الأقل تقليلها أو تعويضها. أي تحديد الإجراءات الكفيلة بمنع حدوث هذه الأخطار أو التقليل منها أو تعويض الآثار التي يمكن أن ترتبط بنوعية عناصر الهواء والماء والأرض والإشعاعات وكذا الآثار الكهرومغناطيسية التي يمكن أن تحدثها المنشأة.

11. وضع مخطط تسيير البيئة وهو مخطط أو برنامج لسيير و متابعة إجراءات تخفيف أو تعويض الأضرار.

12. الأغلفة المالية المتوفرة لتنفيذ التدابير الموصى بها، وفي هذه الحالة يُفصل المستغل كلفة الأجهزة والآلات التي اقتناها لتحقيق أعمال الوقاية، مثل محطة معالجة وتصفية المياه وأجهزة مراقبة الغاز³.

13. كافة الأعمال و المعلومات أو الوثائق أو الدراسات التي قدمتها مكاتب الدراسات.

من خلال قراءة هذه العناصر المتنوعة والشاملة لدراسة التأثير المؤسسات المصنفة يتبين أنها عرفت تطورا كبيرا منذ بدايتها الأولى⁴، ولا يمكن اعتبارها دراسة بحد أدنى بالنسبة للصناعيين، ولم تعد أداة بسيطة في يد السلطات العمومية لمساعدتها على اتخاذ القرار. كما أن أهدافها أصبحت متعددة لان معطياتها تسمح كذلك بإعلام المواطنين بالأخطار المرتبطة بالاستغلال الصناعي وإدماج المشروع في بيئته.

¹ ويتعلق الأمر هنا بتقديم دراسة تفصل التأثيرات على صحة الإنسان وتدابير الوقاية لكل وسيلة تأثير (الهواء، الماء، النفايات والإشعاعات) يجب أن تهتم الدراسة بالتأثيرات المباشرة على الصحة مثل: مثل الاضطرابات والأمراض الناجمة عن تلوث الماء أو الهواء، وكذا التأثيرات غير مباشرة مثل تأثير الماء والهواء على السلسلة الغذائية . وتعتمد الدراسة على 4 خطوات: - تحديد الأخطار - تحديد العلاقات الجرعة- الاستجابة، تقييم درجة تعرض الأشخاص، تحديد خصائص الأخطار و تعتمد هذه المرحلة على نتائج المراحل السابقة لمعرفة مدى تأثير المؤسسة على السك أي مدى تأثير المشروع على تلوث الماء والهواء والتربة.

Cité par Marie-Axelle Gautier, *op.cit.*, pp.588-592

² أي مدى تأثير المشروع على تلوث الماء والهواء والتربة.

³ Étude d'impact sur l'environnement cimenterie « ASEC djelfa », *op.cit.*

⁴ كانت دراسة مدى التأثير في ظل المرسوم 78-90 بضع معلومات وأصبحت ثلاثة عشر نقطة حاليا.

ومن جانب آخر، تُمكن الدراسة من قياس مدى قابلية الجمهور والإدارة للمشروع، وتبقى السلطات العمومية ملزمة بمنح الترخيص للمنشأة بعدما تم التقليل من الآثار لتكون مقبولة. وبالمقابل، لا يمكن منح الترخيص لمنشأة لا تخفض الآثار على البيئة إلى الحد الأدنى في ظل التقنيات المتوفرة.

تساعد بيانات الدراسة، السلطات العمومية على منح الترخيص بالاستغلال، لأنها تفرض على المستغل التزاما قويا طول مدة عمل المنشأة، كما تعد دراسة التأثير ضمانا جديا لاستمرارية الاستغلال، لأنها تتبع تطور عمل كل منشأة مصنفة خاضعة للترخيص¹، وتمثل بذلك الدليل اليومي للمستغل، الذي إذا رغب يوما في تجديد طلب الرخصة، يجب عليه أيضا تجديد دراسة التأثير.

في الأخير، تخضع دراسة التأثير للتحيين، حيث يمكن دائما للسلطات العمومية المختصة طلب دراسة تأثير جديدة إذا تطلبت المصلحة العامة ذلك². وتُكْمَلُ هذه الدراسة، بدراسة الأخطار للمنشآت المصنفة الخاضعة للترخيص، مع العلم أنه ونظرا للثروة الباطنية من الغاز والبتروول وعمليات التنقيب عنهما، فإن دراسة التأثير في الجزائر تعرف خصوصية في مجال المحروقات.

2-3. خصوصية إجراء مدى التأثير الخاص بمجال المحروقات

يعد قطاع المحروقات واحد من اخطر الصناعات التي لها تأثير كبير على الإنسان وبيئته في حالة كوارث ناجمة بالخصوص عن الحرائق، وخاصة التلوث الذي يمكن أن يظهر على المدى المتوسط وحتى الطويل. ومن جهة أخرى، يعد التنقيب عن المحروقات وتحويلها وتخزينها أهم قطاع صناعي في الجزائر، مما يرفع من درجة خطورة هذه الصناعة ومنشآتها إلى حدودها القصوى.

ولهذه الأسباب، أولى المشرع الجزائري أهمية خاصة لدراسة التأثير، حيث شدد على الإجراءات الواجب إتباعها من اجل استغلال المؤسسة المصنفة، من حيث الجهة التي تودع لديها الدراسة بغية فحصها (2-3-1) والوثائق الواجب إرفاقها (2-3-2).

¹ جاء في قرار لمجلس الدولة الفرنسي انه إذا كان بإمكان وزير البيئة أن يحدد مسافات دنيا (محيط الأمن) من اجل عزل المؤسسات المصنفة، فيمكن للمحافظ (والي) أن يزيد من هذه المسافات بالنظر إلى دراسة التأثير التي أنجزها طالب الترخيص.

CE, 24 mai 1993, union des industries chimiques et autres, cité par Christian Vigoureux, « sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement », AJDA, 1994, p.596

² إن الإدارة وبصفتها المعايين والمراقب يمكنها بقرار تكميلي فرض دراسة التأثير وتحيين سنوي لهذه الدراسة. CAA, Nancy, 26 décembre 1991, SA EIF- ANTARGAZ, Lebon, cité par Christian Vigoureux, *ibid.*,

2-3-1. الجهة المؤهلة لاستقبال الدراسة و فحصها

تخضع ممارسة أي نشاط متعلق بالمحروقات لوجوب إعداد وعرض دراسة مدى التأثير على البيئة على سلطة ضبط المحروقات، المؤهلة لفحص مدى مطابقة الدراسة مع التنظيم المعمول به، كما تستشار عدة دوائر وزارية وكذا الولايات المعنية، وفي الأخير يفتح تحقيق عمومي قبل أن تفصل سلطة الضبط نهائيا في الموضوع¹.

2-3-2. وجوب تقديم وثائق ومعلومات إضافية على تلك المستوجبة في المرسوم 145-07

لقد أضاف المشرع لدراسة التأثير في البيئة للنشاطات المرتبطة بالمحروقات، قائمة بالمعلومات والبيانات والوثائق إلى تلك الواردة في المادة السادسة من المرسوم التنفيذي 145-07 المذكور أعلاه. وتتمثل الإضافة الأساسية لهذه الدراسة في مجال الوقاية من الأخطار التكنولوجية في ضرورة انجاز مشروع لمخطط الوقاية والتحكم في أنواع التلوث (الانسكاب والتسرب والتفريغ في الجو...الخ) خلال مرحلة البناء والاستغلال وأخيرا مرحلة التخلي.

2-4. نقائص دراسة التأثير في البيئة

لقد عرفت دراسة التأثير المتعلقة بالمنشآت المصنفة تحسنا على مر السنين، إلا أن بعض النقائص ظهرت أثناء تطبيقها في الإطار الخاص بالمناطق الصناعية، حيث غاب في القانون ضرورة تقدير الآثار البيئية لمجمل المؤسسات المصنفة الموجودة بنفس الموقع من اجل تقييم الآثار التراكمية لعدة منشآت، بما فيه تلك المستغلة من طرف نفس الشخص القانوني، مع أن المبدأ موجود في القانون الجزائري ألا وهو " ... التلازم الذي يأخذ في الحسبان عند تحديد وتقييم آثار كل خطر أو كل قابلية للإصابة، تداخل واستفحال الأخطار بفعل وقوعها بكيفية متلازمة"²، والذي 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، مجموع المؤسسات أو التجهيزات المستغلة أو

¹ المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 145-07. المحدد لمجال تطبيق ومحتوى و كيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة السابق.

² الفقرة الثالثة من المادة 8 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث. في إطار التنمية المستدامة.

المرتقب استغلالها من طرف الطالب، والتي بسبب طبيعتها أو قربها أو ارتباطها بمؤسسة خاضعة للترخيص يمكن أن تغير من الأخطار والعواقب السلبية¹. وفي هذا السياق ألغى القضاء الفرنسي رخصة استغلال مؤسسة مصنفة واعتبر دراسة التأثير المنجزة غير كافية بسبب إغفالها للمؤسسات المصنفة الأخرى المجاورة للمؤسسة المصنفة المراد الحصول على ترخيص باستغلالها².

كما يعاب على دراسة التأثير في التشريع الجزائري أنها تخص فقط المنشآت المعنية بالترخيص، مع أن المنشآت المصنفة الخاضعة للتصريح يمكنها كذلك أن تسبب أخطارا 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 لمشاريعها³.

تخضع إذا، النشاطات الاعتيادية للمنشآت المصنفة الخاضعة للترخيص، لتدابير وقائية لمواجهة الآثار المباشرة وغير المباشرة على المحيط، و تتمثل في انجاز المنشأة لدراسة مدى التأثير على البيئة أو دراسة موجز التأثير أو دراسة التأثير على التهيئة العمرانية، إلا أن خطورة المنشآت لا تنحصر في آثار نشاطاتها العادية بل تتعداها، لتصبح هي ذاتها مصدرا للخطر في حالات استثنائية كحالة وقوع انفجار أو حريق أو حدوث كوارث طبيعية، وهذا ما يستدعي القيام بدراسة الأخطار.

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

² CAA Lyon, 24 avril 2012, Sté Carrières Monneron, BDEI n° 40/2012, p.47.

³ SONATRACH, ÉTUDE DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX : PROJET DU NOUVEAU TRAIN GNL DE SKIKDA, ALGÉRIE PROJET DU RAPPORT RÉVISÉ 51094-2, PRÉPARÉ EN AOÛT 2006, PRÉPARÉ PAR: WORLEYPARSONS INFRASTRUCTURE & ENVIRONMENT, 3-8 REDCLIFFE PARADEWEST, BRISTOL BS1 6SP UNITED KINGDOM.

3. دراسة الخطر

تُعتبر 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. كما تتضمن، الإجراءات التقنية للتقليل من احتمال وقوع الحوادث وتخفيف أثارها، بما في ذلك تدابير الوقاية من الحوادث وتسييرها (3-1) التي على المستغلين الالتزام بها للحصول على ترخيص، الذي لا يمكن منحه دون انجاز دراسة الأخطار¹. تسمح الدراسة أيضا للسلطات العمومية باتخاذ القرار المناسب (3-2)، ومع ذلك، فإن هذه الدراسة التي تعد آلية مفصلية في مجال الوقاية من الأخطار التكنولوجية، تعرف في الجزائر صعوبات كبيرة (3-3).

3-1. دراسة الأخطار: أداة لمعرفة الأخطار التكنولوجية الكبرى وإعداد ترتيبات مواجهتها

ظهرت دراسة الخطر في المنظومة القانونية الجزائرية سنة 1988 بمناسبة صدور المرسوم رقم 88-149 الذي ضبط 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. لم تكن دراسة الأخطار في تلك الفترة أداة أساسية للوقاية من الأخطار

¹ المادة 60 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

التكنولوجية، 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 تلك الدراسة، 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 التكنولوجية الكبرى.

لكن الدراسة بقيت دون نصوص تنظيمية تبين كيفية فحصها والمصادقة عليها إلى غاية سنة 2013 تاريخ صدور تعليمية من وزارة التهيئة العمرانية والبيئة، ثم صدر قرار¹ سنة 2015 سمح بتأسيس لجان محلية وأخرى على مستوى وزارة البيئة أو الولاية، حسب صنف المؤسسات²، مهمتها فحص دراسة الخطر وصلاحيات اللجان مطالبة أصحاب المشاريع بكل معلومة أو دراسة تكميلية.

وإذا كان الاستغناء اليوم عن دراسة الأخطار في مواجهة الحوادث الخطرة مستحيل، فهذا يعود بالدرجة الأولى إلى كونها تمنحنا معلومات ثمينة، تسمح بالتحكيم بين المصالح المرتبطة بالنشاط الصناعي من جهة، والمصالح المرتبطة بأمن الأشخاص، الذين يمكن أن يتعرضوا إلى كوارث بسبب نشاط المؤسسة من جهة أخرى³. غير أن دراسة الخطر لا تهدف إلى القضاء على الأخطار نهائيا، بل تحاول إيصالها إلى أدنى مستوى ممكن بالنظر إلى مستوى المعارف وقابلية محيط المنشأة للتعرض للإصابة، لأنه في الواقع لا يمكن جرد وحصر كل المخاطر الصناعية بسبب استحالة تصور كل الحالات المحتملة وتحديد كيفية ظهورها وشدتها بدقة. إن مصدر عدم القدرة هذا

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

² بالنسبة للمؤسسات من الصنف الفئة الأولى فتدفع الملفات على مستوى وزارة البيئة أما المؤسسات المصنفة فئة الثانية فتدفع ملفاتها على مستوى الولاية و تتشكل لجان من ممثلي الحماية المدنية ووزارة البيئة. انظر المواد 12،4،3 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2015 .
³ EMMANUELS MARTINAIS, « les fonctions sociales et politiques de l'étude de dangers dans le domaine des risques industriels », géo carrefour, vol 85-4,2010, [En ligne]: <https://journals.openedition.org/geocarrefour/8141>. p. 293. (Consulté le 03-05-2013).

على التوقع، يمكن أن نجده في تنوع الأسباب المحتملة للحوادث؛ كرد فعل كيميائي والتحكم السيئ في الآلات و اهتراء القنوات، حدوث زلزال أو سقوط صاعقة أو النقاء الأسباب السابقة¹.

وفي هذا السياق، تحاول الدراسة أن تجيبنا على سؤالين أساسيين: ما هي الحوادث التي قد تحدث أثناء عمل المنشأة والتي تشكل مصدر أخطار؟ وكيف سيتضرر المحيط البشري من وقوعها ؟

من اجل الوصول إلى تحقيق هذا الهدف المزدوج من تحديد الأخطار وتأثيراتها، يجب أن تشمل الدراسة أولاً؛ على عرض عام للمشروع ومختلف منشأته (الموقع، الحجم، القدرة المداخل، اختيار المنهج، عمل المشروع، المنتجات والمواد اللازمة لتنفيذه...) مع استخدام خرائط عند الحاجة (مخطط إجمالي ومخطط الوضعية ومخطط الكتلة ومخطط الحركة..) فضلاً عن وصف الأماكن المجاورة للمشروع والمحيط الذي قد يتضرر في حالة وقوع حادث ويشمل ما يلي:

أ- المعطيات الفيزيائية : الجيولوجية² و الهيدرولوجية³ و المناخية⁴ والشروط الطبيعية (الطبوغرافية⁵ ومدى التعرض للزلازل).

ب- المعطيات الاقتصادية . الاجتماعية والثقافية: السكان⁶ والسكن⁷، نقاط الماء⁸ والانتقاط شغل الأراضي، النشاطات الاقتصادية، طرق المواصلات، النقل والمجالات المحمية.

تسمح دراسة الأخطار بتحليل المخاطر⁹ والعواقب على مستوى المؤسسة المصنفة، ويأخذ هذا التقييم في الحسبان العوامل الداخلية والخارجية التي تتعرض لها المنطقة، لكي تحدد الأحداث

¹ Ibid.,

² تسمح هذه الدراسة بمعرفة مدى تعرض المنشأة لخطر الزلازل.

³ تتيح لنا هذه النقطة فرصة معرفة ما إذا كانت المنشأة قد بنيت في منطقة قابلة لفيضان.

⁴ تسمح دراسة المناخ من معرفة مدى تعرض الموقع إلى ظواهر طبيعية قصوى كالعواصف والتساقط الكثيف للثلوج.

⁵ يتعلق الأمر هنا بمعرفة موقع المنشأة المصنفة، ومدى درجة تعرضها لحوادث طبيعية كالزلازل والتربة.

⁶ الدراسة المتعلقة بالسكان تسمح بمعرفة النشاطات البشرية المحيطة بالموقع وإمكانية تعرضها لحوادث مثل الحرائق وتلوث التربة.

⁷ يسمح هذا الجانب من الدراسة بمعرفة السكان و الهياكل التي تستقبل الجمهور (مؤسسات تعليمية، مستشفيات،...) ومدى تعرضها لأضرار في حالة وقوع حوادث.

⁸ يجب أن تحدد دراسة الخطر نقاط الماء ومدى إمكانية تلوثها في وجود مجرى للمياه و وقوع صب إرادي أو بسبب حادث لمواد ملوثة، كما انه يجب أن تقام المنشأة خارج محيط حماية التجهيزات المائية والنقاط المياه الصالحة للشرب.

⁹ تحليل المخاطر الناجمة عن الوقود والنفايات القابلة للاحتراق و المؤسسات الكهربائية و المواد المستعملة و تخزينها.

الطارئة الممكن حدوثها بصفة مستوفية¹ ومنحها ترقباً يعبر عن درجة خطورتها واحتمالات وقوعها وآثارها على السكان (بما فيهم العمال داخل المؤسسة) والبيئة وكذا الآثار الاقتصادية والمالية المتوقعة، بحيث يمكن تصنيفها وتحديد منهج تقييم المخاطر المتبع لإعداد دراسة الخطر.

يتضح لنا من هذه المعطيات أن الطريقة المعتمدة في الجزائر لدراسة الأخطار هي المقاربة المسماة بالاحتمالية² « Probabiliste » ، والتي تسمح بتحديد الأدوات القانونية الوقائية ضد الآثار المحتملة للحوادث. تكمن فائدة هذه الطريقة في القدرة على مقارنة وبطريقة موضوعية لمختلف الحلول للتقليل من الأخطار (سواء بالتقليل من المخاطر أو التقليل من قابلية الإصابة) أو قياس انعكاسات التطورات الصناعية الجديدة على حالة الأخطار³. وهذا عكس المقاربة التحديدية « Déterministe » للأخطار التي تتلخص في تقييم آثار الحوادث الممكنة دون حساب احتمال تواترها، ويبقى للخبراء الحرية في اختيار المشروع أو رفضه، أما فيما يخص المقاربة الاحتمالية فالقرار يعود للسياسيين⁴.

¹ في غياب تحديد النصوص القانونية الجزائرية لآثار المحتملة للأحداث الطارئة الممكن وقوعه داخل المؤسسة، تحولنا إلى القانون الفرنسي الذي قسمها إلى 4 أصناف وهي : آثار الضغط العالي والآثار الحرارية والآثار السامة والآثار المرتبطة بقذف مواد أو أجسام أثناء انكسار الحاوية أو انقسام المواد المخزنة بها والتي يمكن تقديرها وتحديد انطلاقتها من عتبة مرجعية.

Cité par DELPHINE DEPREZ, « étude de danger, comment les effets de projection doivent-ils être pris en compte ? », BDEI, 11/2007, n° 12, p.10.

² تؤخذ المقاربة الاحتمالية بعين الاعتبار تقسيم الاحتمال على كل معطى أو تقدير. وفي المقابل تستعمل المقاربة التحديدية قيم متوسطة والدنيا والقصى لتصل إلى تقدير الخطر المتوسط و وضعه بين الخطر الأدنى والخطر الأقصى.

Voir BERNARD TOMA, REGIS POUILLOT, SANAA MOEZ, « Appréciation quantitative du risque : exemples d'approche déterministe », Epidémiologie et santé animale. Cité par SOPHY RANCHY, *Le statut juridique des zones industrielles littorales et la pollution des sols : état de la réglementation et perspectives*, thèse de doctorat, université Lille 2, 2008, p.243.

³ Rapport d'étude de l'Enssib, Maitrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risque, DANIEL MAILLARD, sous la direction de Sylvie Vigneron, avril 2002, p.35-36.

⁴ CAROLINE DE MALET, « Evaluer les risques de catastrophes naturelles », Cité par SOPHY RANCHY, *ibid*, p.244.

2-3. دراسة الأخطار: أداة أساسية لاتخاذ القرارات في مجال الوقاية

تؤثر المعلومات التي تتضمنها دراسة الأخطار بشكل حاسم في أهم القرارات المتعلقة بالوقاية من الأخطار الصناعية الكبرى، داخل المؤسسات المصنفة وخارجها¹. فالدراسة تتضمن إجباريا كفاءات تنظيم امن الموقع، وطرق الوقاية من الحوادث الكبرى، ونظام تسيير الأمن ووسائل النجدة². ففي المصانع تُستغل المعلومات في وضع وسائل الأمن، والرقابة وصيانة المنشآت والأجهزة، كما تسمح الدراسة للصناعيين بتصور وضعيات كانت مجهولة تماما لديهم، مما يمنعهم من التقدير الجيد للخسائر الناجمة عن الخطر الكبير بسبب التطور الاقتصادي³، لتأتي الدراسة وتسمح بوضع الترتيبات التقنية والتنظيمية للتقليل من الأخطار عند المصدر.

وبنفس الطريقة تعتبر دراسة الأخطار المصدر الأساسي للإدارة لوضع مخططات الإنقاذ خارج المصانع، والتي يتم تفعيلها في حالة وقوع حادث، كما ترسم حدود المناطق الصناعية التي يتم بداخلها تطبيق إجراءات التحكم في التعمير، للتقليل من قابلية الفضاءات للتعرض للأخطار حيث تسمح المعلومات المتضمنة في دراسات الأخطار مثلا بتحديد القطاعات المعنية بمخططات الوقاية من الأخطار التكنولوجية⁴.

تنجز دراسة الأخطار من طرف مخبر معتمد من طرف الوزير المكلف بالبيئة وعلى نفقة صاحب المشروع⁵ الذي يقوم بدوره بإرسالها إلى السلطة المختصة للحصول على الترخيص

¹ بيد أن الوعي الصناعي لم يتوقف عند هذا الحد، بل اخذ بعين الاعتبار ما يسمى تسلسل خطر الحوادث المتعاقبة، بسبب الاتصال بمنشآت أخرى قريبة (اثر الدومينو)، وذلك من خلال وضع عند إعداد دراسة الخطر، ليس فقط للعوامل الداخلية للمنشأة، بل العوامل الخارجية أيضا.

² تتعلق الدراسة في هذه النقطة بالعناصر التالية: كيفية بناء العمارات (الجدران، أرضية، استعمال المواد العازلة...)، كيفية طرح الدخان، النظم الكهربائية المستعمل، كيفية إطفاء النيران. - عدد وقدرة وسائل إطفاء النيران المتوفرة بالموقع - نوعية المواد المستعملة وتحديد مكان وجود وسائل التدخل وصيانتها، الوسائل الخارجية : تدخل مصالح النجدة الخارجية و ولوجها السهل إلى الموقع، تنظيم التدخل في حالة الحريق من خلال : تكوين العاملين في كيفية استعمال وسائل إطفاء النار والإعلام حول إجراءات الإنذار والإنقاذ، تعليق الإرشادات ومخططات الوقاية. توفير أماكن لجمع المياه التي استخدمت في إطفاء نيران الحريق...الخ.

³ ERIC TOUTAIN, *installations classées et prévention des risques technologiques majeurs*, DEA droit de l'environnement, université paris1 et paris 2, 2000, p. 7.

⁴ EMMANUEL MARTINAIS, *op. cit.*, p 293.

⁵ المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 198-06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

بالاستغلال¹. بمعنى آخر يكون اتخاذ القرار على أساس المعلومات المقدمة من طرف المستغل كما يسبق منح الرخصة فحص دقيق للمنشأة من طرف خبراء مختصين في المجال البيئي².

تسمح المعرفة المعمقة لكل منشأة خاضعة للترخيص من خلال دراسة الأخطار، للإدارة بالتقييم الجيد للأخطار التكنولوجية الكبرى ومدى تأثيرها على السكان وممتلكاتهم وبيئتهم وبالتالي رفض طلب الترخيص أو قبوله شرط امتثال الصناعيين للأحكام الخاصة بالوقاية من الأخطار التكنولوجية³.

ويتبع عملية منح الرخصة، نزول مفتشي البيئة للميدان للوقوف على التطبيق الفعلي لما ورد في دراستي التأثير والخطر، وفي حالة مخالفة المؤسسة نص الدراستين، فقد تتعرض لغلق أبوابها، مع إلزامها بتأهيل أجهزتها كشرط للعودة إلى النشاط⁴.

يتضح من خلال عرضنا لمضمون دراسة الأخطار أنها المصدر الأساسي للمعلومات التي تخص الأخطار الكبرى، إذ تساهم بشكل كبير في أهم القرارات التي تمس ميدان الوقاية من الأخطار داخل المؤسسات الصناعية وخارجها، وتسمح بإيجاد أرضية توافق بين مصالح سير النشاطات الصناعية والمصالح المرتبطة بأمن الأشخاص المعرضين للأخطار⁵.

أما آثار هذه الدراسة فتظهر خاصة من خلال خلاصتها التي تسمح بتحضير وإعطاء شرعية لوضعي القواعد التقنية للحد من آثار الحوادث؛ كالتلوث في المناطق التي حددتها الدراسة ووضع أدوات التدخل، وكذا اتخاذ القرارات اللازمة في مجال التعمير ونزع الملكية.

¹ لم يتطرق المشرع إلى إمكانية طلب دراسة أخطار بعد الترخيص وبدأ نشاط المؤسسة، أما القضاء الفرنسي فاعتبر أنه من حق السلطات العمومية المختصة طلب تحيين دراسة الأخطار حتى وإن كانت المؤسسة في حالة نشاط.

Voir TA Lyon, 9 avril 1992, Sté ELF- France, Lebon, CE, 19 avril 1984, Lebon, cité par Christian Vigoureux, *op.cit.*, p. 597.

² شريفة عابد، دراستي الأثر والأخطار آلية لتأمين صناعة بأقل خسائر إيكولوجية، ذكرها بالي حمزة، إدارة الأخطار الصناعية كمدخل لتحقيق التنمية المستدامة تشخيص لواقع التأمين في الجزائر - دراسة حالة مركب تجميع الغاز بسكيكدة، أطروحة دكتوراه، جامعة بومرداس، سنة 2015، ص 171.

³ نصت المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 على أن " تسلم الرخصة عن طريق قرار استغلال المؤسسة المصنفة الذي يحدد الأحكام التقنية التي من شأنها الوقاية من التلوث والأضرار والأخطار التي تطرحها المؤسسة المصنفة في البيئة وتخفيفها أو إزالتها ".

⁴ بالي حمزة، المرجع السابق، ص 171.

⁵ EMMANUEL MARTINAIS, *op.cit.*, p. 293.

وفي حالة عدم قبول هذه القرارات من طرف المعنيين، على القاضي أن يراقب الصحة التقنية لدراسة الخطر، ومن هذا المنظور تقع على عاتق محرري دراسة الخطر مسؤولية كبيرة لان نتائج الدراسة تفتح المجال أمام إجراءات تدّخل مُكلفة¹ تؤثر في حق أساسي ألا وهو حق الملكية².

تسمح رقابة القاضي الإداري لدراسة الخطر بمعرفة مدى احترام المستغل لكل نقطة من نقاط الدراسة الموجهة أساسا للوقاية من الأخطار التكنولوجية والطبيعية، وفي هذا السياق ألغى القضاء المقارن مثلا رخصة الاستغلال، لان دراسة الخطر لم تشتمل على دراسة للحماية من الصواعق ولم تحدد تجهيزات الأمن في مواجهة الزلازل والتحركات الأرضية ولا على كيفية المحافظة على درجة حرارة معينة تحت الخزانات لمنشأة ذات طبيعة خاصة، ولذا يجب أن تكون دراسة الخطر في مستوى أهمية المخاطر التي يمكن أن تحدثها المؤسسات.

من ناحية أخرى، حتى ولو كانت درجة المخاطر مرتفعة في موقع ما، فإن هذا لا يمنع بالترخيص للمنشأة إذا ما تم إدماج تلك المخاطر بشكل كاف في المشروع من خلال مثلا اتخاذ الاحتياطات لتفادي تسرب المياه القذرة إلى التربة، والربط بشبكة جمع المياه المستعملة، مع مراقبة المياه الجوفية، وطرح المواد في الأنهار، خاصة مع وضع وسائل كافية لمحاربة الحريق ومعالجة داخلية للإنذار، ووجود مخطط تدخل داخلي ووسائل خارجية للتدخل في الموقع. وهي كلها تدابير تسمح بالوقاية من خطر تلوث للمياه السطحية والجوفية³.

تجد دراسة الأخطار هدفها البعيد في قبولها من طرف السكان المعنيين، أثناء تقديمها لهم في التحقيق العمومي⁴، كما تشكل الدراسة أساسا لاعتماد مخططات التدخل الخاصة والتي تسمح في حالة وقوع حادث بضمان الحفاظ على صحة السكان وسلامة بيئتهم، وكذا تقديم معلومات مبكرة للمنتخبين المحليين والجمهور.

¹ مثلا " تكون الأراضي العارية أو أي ملكية مبنية تقع داخل المحيط الأمني لمركز البحوث النووية بدارية محل تحويل أو حيازة أو نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية لصالح المركز"، "يمكن أن تكون كل البنايات التي تقع داخل المحيط الأمني لمركز البحوث النووية بدارية التي من شأنها أن تشكل عائقا أو خطرا على سلامة المركز وأمنه محل هدم طبقا للتشريع والتنظيم. " انظر المرسوم التنفيذي 350-09 يؤسس المحيط الأمني لمركز البحوث النووية بدارية، ج ر عدد 62، الصادرة في 28-10-2009.

² JEAN-PIERRE BOIVIN, cité par ERIC TOUTAIN, *op.cit*, p.8

³ CAA Versailles, 16/07/2012, Cne GRYIGY, BDEI, janvier 2013, n° 43, p.33.

⁴ ERIC TOUTAIN, *op.cit*, p.8.

غير أن دراسة الأخطار التي تعد في قلب ترتيبات الوقاية، هي أيضا مصدرا لصعوبات جزء منها موضوعي، حيث ترتبط فعاليتها بالإطار التنظيمي والأهمية التي تعطى له، و صعوبة تغطية كل الفرضيات الممكنة للأخطار الصناعية.

3-3. واقع دراسة الأخطار في الجزائر

في دراسة أجرتها إدارات الحماية المدنية لتقديم خبرتها حول دراسة الأخطار ودراسة التأثير على البيئة المقدمة لها تم الحصول على النتائج التالية¹ :

السنة	عدد الملفات المدروسة	المطابقة	ملاحظات
2011	3687	486	المطابقة تمنح بعد الزيارة
2012	3896	623	مصالح الحماية المدنية بعد تقديم طلب من صاحب المشروع وعند الانتهاء
2013	5918	785	من انجاز دراسة التأثير ودراسة الأخطار

إن الفحص السريع لمضمون الجدول يبين أن النسبة المتوسطة لعدم المطابقة لدراسة التأثير ودراسة الأخطار بالنظر للمقتضيات التنظيمية مرتفعة جدا، حيث تقدر بـ 86 %.

ويمكن إرجاع هذه النتائج إلى النقائص التالية:

- عدم وجود دليل تقني يقترح منهجية عامة لتحضير وانجاز الدراسات، حيث يسمح بضمان جودة عالية لهذه الدراسات، والتي تعطي بدورها مشاريع جيدة الإعداد، أما غيابه فيجعل عملية متابعة النتائج صعبة جدا، ويؤدي إلى الخلط في استعمال مناهج تحليل الأخطار وتقييمها.

¹ SAADIA SAADI, Développement et validation d'une approche globale, dynamique et participative d'évaluation environnementale stratégique, Doctorat ès Sciences, Hygiène & Sécurité Industrielle, Université El Hadj Lakhdar-BATNA, 2015, p.44.

- قصور الإطار التنظيمي والمؤسساتي: على الرغم من مرور سنوات طويلة من ظهور دراسة التأثير ودراسة الأخطار في المنظومة القانونية الجزائرية، مازال الإطار التنظيمي في مرحلته الجنينية، حيث ظهر ضعف ونقص على مستوى التقييم والمصادقة على الدراسات، كيف لا والمرسوم المتعلق بالمنشآت المصنفة الذي ضم دراسة الأخطار، لم يلحقه قرار الفحص والمصادقة على الدراسة إلا في سنة 2015، وهو فارق وفراغ قانوني دام 7 سنوات، من أجل قرارات كانت من المفترض أن تصدر خلال نفس الفترة¹.
- أما على المستوى المؤسساتي، فقد تكفلت المصالح المكلفة بالبيئة بفحص مضمون الدراسة ومراقبة مطابقتها، تطبيقاً للتعليمية الصادرة عن وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والمدينة² في سنة 2013، لكن هذه المصالح أبانت عن ضعف، بسبب نقص الكفاءات المتخصصة واقتصار دورها في نقل ملفات الدراسات إلى مصالح الحماية المدنية من أجل رأي مطابق³.
- 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 والتطبيق⁴.
- ضعف القدرات الفنية والتقنية لمكاتب الدراسات وقصور في مؤسسات تكوين المتخصصين في إعداد دراسات التأثير ودراسات الأخطار.

وفي الحقيقة ترتبط دراسات الأخطار في الجزائر بالقدرات المالية لأصحاب المشاريع فالمؤسسات الكبرى كسونطراك⁵ وسونلغاز... الخ، تلجأ إلى خبرة دولية لإنجاز هذا النوع من الدراسات، أما المشاريع الأخرى فلا تحظى بنفس المستوى من التحضير، بسبب ضعف مكاتب

¹ Ibid., p.53.

² التعليمية الصادرة عن وزارة تهيئة الإقليم و البيئة والمدينة في 11 جوان 2013 المتعلقة بفحص دراسات الأخطار.

³ المرجع نفسه.

⁴ بدأت المصالح التقنية للحماية المدنية منذ سنوات قليلة الاهتمام بتحضير إطاراتها لهذا النوع من الدراسات.

⁵ SONATRACH, Nouveau train de GNL Skikda GNL.2K, ÉTUDE DE DANGER (EDD), Report No. EV EVEDD-G40-001 Rev. 1, DET NORSKE VERITAS Rapport sur l'EQR pour le nouveau train GNL à Skikda, Skikda en Algérie.213. ذكره بالي حمزة مرجع سابق، ص.

الدراسات وغياب معطيات علمية دقيقة حول الأوساط المستقبلية والأنظمة الايكولوجية عموما مما يعطى دراسات رديئة وتقريبية.

4. المخطط الداخلي للتدخل

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

تكمن إذا أهمية المخطط الداخلي في كونه أداة تسيير وتخطيط الإسعافات والتدخلات، ولكن أيضا حماية العمال والسكان والممتلكات والبيئة¹، مما يسمح باتخاذ تدابير استعجالية للحد وإلى أقصى درجة ممكنة من الآثار، قبل أن تصبح كارثية. وحتى يكون هذا التدخل فعالا، يجب إعداد التخطيط مقدما.

يعد هذا النوع من المخططات أداة للوقاية من الأخطار التكنولوجية الكبرى، حيث يسمح بتقادي تفاقم آثار الحوادث، لكن إذا كان المخطط مهم في مجال الوقاية، فإن تطبيقه في الميدان محفوف بصعوبات جدية. حيث تكمن فائدته في تدخل المصالح المختصة بأسرع وقت ممكن لوضع حد أو التقليل من آثار الحادث داخل المنشأة، وهو تدخل قد لا يكون كافيا لتحقيق الهدف لان تفعيل وسائله من طرف السلطات العمومية مرتبط بالإعلان عن الحادث من طرف المستغل كما يتطلب تدخل الإنقاذ وقتا لتنفيذه، مما يؤثر على السرعة المطلوبة لتسيير الأزمة، إضافة إلى ذلك، يعد المستغل مسير المنشأة أحسن شخص يعرف كيفية ترتيب البناءات، والمواد الموجودة وما إلى ذلك، وبالتالي لا يمكن الاستغناء عن مساعدته.

وأخيرا، عند الحديث عن فرضية عدم مشاركة المستغل في عملية الإنقاذ داخل المنشأة فانه تطرح بعض الإشكالات المتعلقة بانتهاك حق الملكية، إذا لم يمنح المستغل موافقته بالتدخل، وكذا

¹ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 09-335 الذي يحدد كيفية إعداد وتنفيذ المخططات الداخلية للتدخل من طرف المستغلين للمنشآت الصناعية، ج ر عدد 60 المؤرخة في 21-10-2009.

مسؤولية الدولة عن الخسائر الناجمة عن تدخلها. ولهذه الأسباب أوكل انجاز وتطبيق مخطط التدخل المطبق داخل المنشأة إلى المستغل، وحدد له مجال تطبيقه، وإجراءات انجازه وتكييفه (4-1) وإجراءات مراجعته والتأكد من فعاليته (4-2).

1-4. مجال تطبيق المخطط الداخلي للتدخل

اعتبرت النصوص التنظيمية المؤسسات المعنية بالمخطط الداخلي للتدخل هي تلك المؤسسات المصنفة التي يمكن أن تحدث أخطارا على العمال والممتلكات والسكان وكذا على البيئة في حال تعرضها لخطر الحريق أو الانفجار أو تسرب مواد سامة¹، كما بينت مضمونه (4-1-1) وطرق تفعيله وتكييفه (4-1-2).

1-1-4. مضمون المخطط الداخلي للتدخل

يشتمل المخطط الداخلي للتدخل على مجموعة من العناصر الضرورية لنجاح أي مخطط إنقاذ، حيث يحدد أولا الموقع الجغرافي والبيئي للمؤسسة ويُعرف نظام الإنذار والإشعار وتقييم الأخطار²، ثم تتجز عملية جرد كلي لوسائل التدخل وتنظم المهام والإعلام، كما تبين عناصر التداخل مع المخططات الأخرى، خاصة مخططات المنطقة الصناعية والمخططات الخارجية وأخيرا تحدد التمارين التدريبية مسبقا.

ومن اجل تسهيل مهمة المستغل، أعدت السلطات العمومية نموذجا يتضمن كل عناصر المخطط³، وما على المستغل إلا تطبيقها. ومن جانب آخر يخضع مضمون المخطط للمصادقة من قبل اللجنة الولائية للدراسة، والمصادقة على المخطط التدخل الداخلي⁴.

¹ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 09-355 الذي يحدد كفايات إعداد وتنفيذ المخططات الداخلية للتدخل من طرف المستغلين للمؤسسات الصناعية.

² فيما يخص تقييم أخطار الأجهزة المستعملة في تشغيل المنشأة، فإن المستغل ملزم بأن يطلب من مموليه الأجهزة والطرق التقنية والمعلومات المتعلقة بالأخطار المحتملة الناجمة عن استعمالها وكذا طرق مواجهتها. انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 09-335 الذي يحدد كفايات إعداد وتنفيذ المخططات الداخلية للتدخل من طرف المستغلين للمؤسسات الصناعية.

³ انظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 09-335 الذي يحدد كفايات إعداد وتنفيذ المخططات الداخلية للتدخل من طرف المستغلين للمؤسسات الصناعية السابق.

⁴ المرجع نفسه، المادة 11.

لكن ما يلاحظ على إجراءات إعداد مخطط التدخل أن النصوص القانونية أعطت للمستغل مدة سنة كاملة بالنسبة للمؤسسات الصناعية الجديدة و 6 أشهر للمؤسسات القائمة لإرسال المخطط إلى المديرية الولائية للصناعة¹، هذا ما يعني أن المؤسسة ستشتغل في تلك الفترة دون وجود لمخطط تدخل، والسؤال الذي لا مفر من طرحه هنا هو من يضمن عدم تعرض المؤسسة إلى حادث خطير في هذه الفترة ؟

4-1-2. تفعيل مخطط التدخل وتكييفه

في حالة وقوع حادث صناعي، يتكفل المستغل بإدارة العملية الداخلية مع إعلام المدير الولائي للصناعة والحماية المدنية بظروف الحادث والمنشآت والمنتجات والمواد الخطيرة المتسببة فيه والمعطيات المتوفرة، لتقييم آثار الحادث على الإنسان والبيئة والتدابير الاستعجالية المتخذة. أما في حالة عجز المؤسسة المعنية عن التحكم في الحادث، فيستجد المستغل بمصالح الحماية المدنية، التي تتولى في هذه الحالة إدارة العمليات. وهنا يمكن أن نطرح مسألتين عمليتين لم تتعرض لهما النصوص التنظيمية: الأولى تتعلق بعدم قدرة المستغل ولسبب ما عن طلب النجدة من الخارج، والثانية تتمثل في مدى إمكانية تدخل المستغل خارج المؤسسة الصناعية إلى غاية وصول فرق الحماية المدنية.

4-2. إجراءات مراجعة مخطط التدخل والتأكد من فعاليته

نظرا لان فعالية و نجاعة مخطط التدخل مرتبطة بمدى مواكبته للتطور التقني التي قد تعرفه المؤسسة الصناعية وتكييفه مع المخاطر الصناعية، فقد حاول المشرع ضبط مخطط التدخل بواسطة وسيلتين وهما: التمارين التطبيقية (4-2-1) ومراجعة المخطط (4-2-2).

4-2-1. التمارين التطبيقية لمخطط التدخل

إن المخطط . كما ذكرنا سافلا. وثيقة عملياتية نصت على سلسلة من التدابير التطبيقية المرتبطة بوقوع الحادث، ومن ثم يمكن أن يبقى المخطط عبارة عن دراسة نظرية لا يمكن التيقن من فعاليتها، إلا بعد وقوع الحادث الأول وهو ما لا يتماشى مع فكرة الوقاية.

¹ المرجع نفسه، المادة 10.

ولهذا ألزم المرسوم التنفيذي 335-09 المستغل بإجراء تمارين محاكاة للمخطط الداخلي للتدخل مرتين على الأقل في السنة لفحص فعاليته من خلال المشاركة الإجبارية لمصالح الحماية المدنية، كما تسمح عمليات المحاكاة للمستغل بتحسين قدرات المخطط، وبالتالي تقليل الخسائر البشرية والمادية وكذلك التكاليف التي يتحملها المستغل.

4-2-2. مراجعة المخطط الداخلي للتدخل

ألزم المرسوم التنفيذي 335-09 المستغل بمراجعة وتحديث المخطط على الأقل كل خمس سنوات، وكذا في حالة تعديل منشأة أو في مساحة التخزين أو عندما يتعلق الأمر بطبيعة وكميات المواد الخطرة التي يمكن أن تكون لها آثارا هامة على مستوى الأخطار، أو عندما تطلب السلطات العمومية ذلك بعد ظهور مسائل جديدة أو لتطبيق معارف تقنية جديدة يجب مراعاتها في مجال الأمن¹، ونلاحظ أن المرسوم قد اغفل ذكر حالة وقوع حادث عرضي، ذلك انه من الطبيعي جدا مراجعة المخطط في هذه الحالة.

في الأخير وقبل أي عملية استغلال، فإن كل شخص طبيعي أو معنوي خاص أو عام حائز على مشروع لاستغلال منشأة ذات خطورة ملزم باللجوء إلى التدابير اللازمة للوقاية من أي حادث كبير، عبر انجاز دراسة الأخطار ودراسة التأثير بالنسبة للمنشآت التي تقدم اكبر الأخطار². كما يعود للمستغل وحده عملية انجاز التدابير الأمنية داخل مصنعه وبالخصوص المخطط الداخلي للتدخل، وكذا الإجراءات الشكلية الإدارية التي يفرضها التشريع المتعلق بالمنشآت المصنفة.

إذا بمجرد أن يتأكد المستغل أن المنشأة أو المشروع لا يشكلان نظريا خطرا وفقا لمضمون وأهداف دراسة التأثير، وبعد ما يكون قد قام بالأشغال أو التهيئة الخاصة، يقدم تصريحه أو طلب الترخيص إلى السلطة المختصة، التي تمنح له الضوء الأخضر لإقامة مشروع المنشأة³ إذا ما قدم ضمانات كافية لحماية المصالح التي جاءت بها المادة 18 من قانون البيئة وكان التصنيف الذي وضعه لمنشآته المستقبلية صحيحا.

¹ انظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 335-09 الذي يحدد كليات إعداد وتنفيذ المخططات الداخلية للتدخل من طرف المستغلين للمؤسسات الصناعية السابق.

² المادتان 19 و 21 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

³ المادة 19 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

5. المخططات الخاصة للتدخل

تهدف المخططات الخاصة للتدخل وبالأخص في مجال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي الناجم عن النشاطات الصناعية إلى توقع ترتيبات الإنذار التكميلية، وتنفيذ التدابير الخاصة المطلوبة للتحكم في الحوادث، وإعلام المواطنين بالتدابير المتخذة في ضواحي المنشآت المعنية¹. وتتجزأ هذه المخططات على أساس المعلومات التي يقدمها مستغلي المنشآت أو الأشغال المنطوية على الخطر المعني².

ونظرا لأهمية مخططات التدخل في حالة وقوع كارثة ناجمة عن النشاط الصناعي، حيث تسمح بتحديد التدابير الخاصة للتدخل³، فقد اشترطها المشرع على مستغلي المنشآت الصناعية في المادة 62 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الصادر سنة 2004، غير أن المرسوم الذي يحدد شروط وكيفيات إعداد المخططات الخاصة للتدخل⁴ فقد صدر في سنة 2015، أي بعد 11 سنة من صدور القانون.

يهدف المخطط الخاص للتدخل إلى تنظيم وتنسيق النجدة في حالة خطر خاص له تأثيرات خارج حدود المنشآت والهياكل، وذلك من أجل حماية الأشخاص والممتلكات والبيئة⁵. أما المنشآت الخاضعة لمخطط خاص للتدخل، فهي المؤسسات المصنفة وهياكل حشد الموارد المائية السطحية التي تُبرز دراسة الخطر أن أثار الأخطار الخاصة المبيّنة فيها يمكن أن تتجاوز حدود المنشأة أو الهياكل، ويمكن أن تلحق أضرارا بالأشخاص والممتلكات والبيئة⁶.

وينجز المخطط الخاص للتدخل على أساس المعلومات الموجودة في دراسات الخطر والمخططات الداخلية للتدخل، ويتضمن عناصر يوفرها المستغل (5-1) وأخرى تقدمها السلطات العمومية، ممثلة

¹ المادة 58 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

² المادة 61 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

³ المادة 58 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

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

⁵ المرجع نفسه، المادة 3.

⁶ المادة 4 من المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 15-71 الذي يحدد شروط وكيفيات إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها.

في لجنة مشكلة من السلطات العمومية المحلية¹ (5-2)، وهما فاعلان رئيسيان يتشاركان في بعض المهام (3-5).

1-5. مهام المستغل في إعداد مخطط التدخل

يتطلب إعداد مخطط التدخل تقديم المستغل لبطاقة وصفية للمنشأة أو الهياكل أو الهياكل المعنية، تتضمن وثائق خرائطية وصورا ومخطط الوضعية لمختلف شبكات النقل التي تصل إليها المنشأة أو الهياكل، وتصنيف سيناريوهات الحوادث المعرفة التي لها آثار خارج حدود المنشأة أو الهياكل والتمثيل الخرائطي للمساحات المتضررة جراء الظواهر الخطرة².

2-5. مهام اللجنة في إعداد مخطط التدخل

تتكفل اللجنة بتحديد الرهانات وحدود منطقة التطبيق ومحيط المخطط الخاص للتدخل والتدابير والوسائل الاستعجالية الأولى المفروضة على المستغل لحماية السكان المجاورين قبل تدخل السلطات، وإعداد مخطط، وإجراءات الإنذار، وإحصاء الوسائل البشرية والمادية العمومية، والخاصة الواجب استخدامها، وكذا قائمة المتدخلين ومهامهم وإجراءات التعبئة والتسخير كما تتولى اللجنة تحديد تدابير الإعلام والحماية لفائدة السكان المجاورين للمؤسسة المعنية ومخططات الإخلاء وأماكن التجمع وتدابير تنظيم النجدة في أماكن التدخل³.

3.5. تدابير مشتركة بين المستغل واللجنة

يقتضي إعداد مخطط التدخل اتخاذ تدابير تنطلق من داخل المنشأة لتنتقل إلى الخارج، فهي تدابير مشتركة بين المستغل واللجنة، تبدأ بوضع مخططات شبكات الخدمات (الغاز والكهرباء والماء والمواد الخطرة) المتصلة بالمنشأة أو الهياكل والأحكام المتعلقة بإزالة تلوث المواقع وإعادة تأهيل الأماكن بعد الحادث.

¹ تتشكل اللجنة من ممثلي الدرك الوطني، امن الولاية، الحماية المدنية، مديريات: الطاقة والمناجم والصناعة والموارد المائية ورئيس المجلس الشعبي البلدي ورئيس الدائرة. اللجنة يرأسها الوالي. انظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 15-71.

² المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 15-71 الذي يحدد شروط وكيفية إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها.

³ الفقرة الثانية من المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 15-71 الذي يحدد شروط وكيفية إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها.

وإذا أطلق المستغل المخطط الداخلي الخاص بالمنشأة أو الهياكل فإنه يتعين عليه أن يبلغ مصالح الحماية المدنية، التي تعلم بدورها الوالي المختص إقليمياً، الذي يقوم بوضع المخطط الخاص للتدخل في حالة طوارئ . وفي حالة تجاوز أو احتمال تجاوز الخطر الخاص حدود المنشأة أو الهياكل يطلق الوالي المختص إقليمياً المخطط الخاص للتدخل، ويتم إعلان حالة الطوارئ بالنسبة لمخطط تنظيم النجدة الولائي¹.

ثانياً: رقابة السلطة العمومية على التزامات المستغل قبل بداية نشاط المؤسسة

تقع على عاتق السلطات العمومية التزامات بموجب قانون المنشآت المصنفة، والتي تتمثل أساساً في الرقابة على المؤسسات المصنفة (1) ودراسة ملفات طلبات الترخيص بالاستغلال (2) وإجراء تحقيق عمومي (3).

1. الالتزام برقابة وتفتيش المؤسسات المصنفة

تخضع المؤسسات المصنفة في الجزائر لمراقبة اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة (1-1) ومفتشي البيئة (1-2) .

1-1 . اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة

أنشأت سنة 2006 لجنة مختصة بمراقبة المنشآت المصنفة على مستوى كل ولاية² (1-1) وقد أوكلت لها عدة مهام تستهدف الوقاية من الأخطار الصناعية التي يمكن أن تحدثها المؤسسات المصنفة (1-1-2).

¹ الفقرة الثالثة من المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 15-71 الذي يحدد شروط و كفاءات إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها.

² المادة 28 من المرسوم 06-198 المتعلق بتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 9، الصادرة في 04-06-2006. وهو المرسوم الذي ألغى المرسوم التنفيذي 99-253 المؤرخ في 07-11-1999 الذي أنشأ لجنة حراسة ومراقبة المنشآت المصنفة وتنظيمها و سيرها، ج ر عدد 8.

1-1-1. تنظيم اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة

أعاد المرسوم 198-06 تنظيم لجنة مراقبة وحراسة المنشآت المصنفة التي ظهرت سنة 1999، وتشكل اللجنة التي يرأسها الوالي من اغلب المديريات الولائية ورئيس المجلس الشعبي البلدي وثلاثة خبراء مختصين في المجال المعني بأشغال اللجنة¹.

تتطلب مهام لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة بالضرورة 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. وكان بإمكان القانون أن يشترط تعيين مختصين من طرف المصالح غير ممرضة للدولة، يختارون لكفاءتهم (مهندسي مناجم، مهندسي أشغال عمومية، بياطرة،...).

1-1-2. مهام اللجنة

يمكن تقسيم مهام لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة إلى قطبين أساسيين: المشاركة في إعداد قواعد الوقاية (1-2-1-1) ومراقبة المؤسسة المصنفة (1-2-1-2).

1-2-1-1. المشاركة في إعداد قواعد ووثائق الوقاية من الأخطار التكنولوجية

تتكون اللجنة من بعض الخبراء والمختصين، مما يسمح لها بأن تُدرج في ملف الرخصة الأحكام التقنية الضرورية لتأطير أحسن لعمل المؤسسة. وفي هذا الإطار يقوم أعضاء اللجنة بفحص دراسة الملفات المرسلة إلى الوالي أثناء تحضير مشروع الرخصة² عن طريق إعداد دراسة تقنية للملفات لاسيما دراسة الأخطار والمخطط الداخلي للتدخل.

¹ راجع المادة 29 من المرسوم 198-06 المتعلق بتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة السابق.

² المادة 30 من المرسوم التنفيذي 198-06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

وتقترح اللجنة على الوالي أحكاما تقنية وتدابير أمنية إضافية، أو تلك التي يجب تفعيلها . إذا كانت غائبة بالطبع عن مشروع النشاط¹ . كإلزام المستغل مثلا بانجاز المصنع بمسافة معينة عن البنايات المشيدة. وبالتالي تلعب المصالح غير الممركزة للدولة دور المساعد على اتخاذ القرار، بالإضافة إلى وظيفة مراقبة المؤسسة المصنفة.

1-1-2-2. مراقبة اللجنة للمؤسسة المصنفة قبل بداية نشاطها

وَرَدَ في المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 أن اللجنة تُكلف بالسهر على احترام التنظيم الذي يسير المؤسسات المصنفة وكذا على مطابقة المؤسسات الجديدة لنص مقرر الموافقة المسبقة لإنشاء المؤسسة المصنفة.

لا تسلم رخصة استغلال المؤسسة المصنفة إلا بعد زيارة اللجنة للموقع بعد إتمام انجاز المؤسسة المصنفة وذلك للتأكد من مطابقتها للوثائق المدرجة في ملف الطلب² ولنص مقرر الموافقة المسبقة. وفي حالة معاينة وضعية غير مطابقة عند كل مراقبة للتنظيم المطبق على المؤسسة المصنفة وللأحكام التقنية المنصوص عليها في رخصة الاستغلال، يحرر محضر يبين الأفعال المجرمة ويحدد أجل لتسوية وضعية المؤسسة المعنية، وفي حالة عدم التكفل بالوضعية غير المطابقة تعلق رخصة استغلال المؤسسة المصنفة، أما إذا لم يقم المستغل بمطابقة مؤسسته في أجل أقصاه ستة أشهر فإن رخصة الاستغلال تسحب منه³.

تسمح زيارة اللجنة للموقع عند انجاز المؤسسة المصنفة كذلك بمراقبة تصنيف المنشآت لكن وحتى تكون الزيارات فعالة، يجب أن يعد برنامج تفتيش دوري للمؤسسة وأن تكون الزيارات مفاجئة لتجنب لجوء المستغل إلى إجراء تعديلات عند إعلامه بقدوم اللجنة.

1-1-3. رقابة مفتشي البيئة

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

¹ المادة 17 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

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

³ المادة 23 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

المستدامة 03-83 (1-3-1-1) لتُكرس في قانون حماية البيئة الحالي رقم 10-03، لكن بصلاحيات أهم في مجال الوقاية من الأخطار التكنولوجية (1-3-1-1-2).

1-3-1-1. المسار الرقابي لمفتشي البيئة للمنشآت المصنفة

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، فقد تأخر النص الذي يبين صلاحياتهم في مجال مراقبة المنشآت المصنفة إلى غاية سنة 1988.

وهذا يعني أن الرقابة الفعلية على المنشآت المصنفة في الجزائر بدأت مع أوائل تسعينات القرن الماضي، بعدما تم إنشاء ثلث التعمير والعديد من المناطق الصناعية. الأمر الذي جعل من ظهور النصوص المتعلقة بالمنشآت المصنفة والرقابة عليها إجراء متأخر جدا¹.

1-3-1-2. رقابة مفتشي البيئة في ظل المرسوم رقم 232-08

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 المرسوم رقم 232-08 بتحديد المهام العلمية والتقنية لمفتشي البيئة والتي تمثلت 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 و الاعتمادات المقررة في التشريع

¹ AISSA BOULAKAIBET, la question du risque industrielle et le développment durable en Algérie, cas de la wilaya de Skikda, Magistère en aménagement du territoire, université Mentouri de Constantine, 2011, p.85.

والتنظيم البيئي المعمول بهما¹. وقد ينجم عن زيارة المفتشين للمنشآت إصدار تدابير على المستغل تنفيذها، وإلا فإنه قد يتعرض إلى عقوبات إدارية وجزائية. وهي صلاحيات تسمح برقابة جدية على المؤسسات المصنفة، وبالتالي تجنب 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 والمالية². وهذا ما يعد أمرا إيجابيا في ميدان الوقاية من الأخطار الكبرى، على الرغم من الغموض الكبير الذي يسود العلاقة بين الهيئتين الرقابيتين.

ومن ناحية أخرى، يمكن لرئيس البلدية أن يقاضي ويأمر بتهديم أو مطابقة المنشأة المصنفة المنجزة بطريقة غير مشروعة أو بدون ترخيص، لكن في نفس الوقت لم يوضح القانون دور البلدية وإدارة التعمير في الرقابة على تطابق البناية مع رخصة البناء، وأشار المرسوم التنفيذي 198-06 فقط إلى زيارة أعضاء اللجنة المكلفة بإعداد برنامج لمراقبة مطابقة المؤسسات المصنفة للتنظيم أو بطلب من رئيسها الوالي.

كما لم يشر القانون إلى الحالة المتعلقة باكتشاف منشأة تشكل أخطارا كبيرة لم تكن معروفة أثناء منح الترخيص، أو عند إيداع التصريح أو عندما تكون المصالح المحمية بنص المادة 18 من قانون حماية البيئة مهددة، واعتبر مجلس الدولة الفرنسي في مثل هذه الحالات أن المحافظ ملزم باعذار صاحب المنشأة إما بالتوقف عن النشاط أو تصحيح وضعيته إزاء القانون³.

2 . الالتزام بدراسة ملف طلب الترخيص

يتقاسم كل من الوزير والوالي صلاحية سلطة منح التراخيص للمنشآت الأكثر خطورة من خلال إصدار قرار تحدد فيه الأحكام التقنية⁴؛ خاصة تلك التي من شأنها الوقاية من التلوث

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

² JEANNE-MARIE WAILLY, *op.cit.*, p.175.

³ CE, 29 avril 1977, société de l'utilisation rationnelle de gaz, Lebon, cité par Christian Vigoureux, *op cit*,

⁴ اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن المحافظ (الوالي) المُخطر 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.

والأضرار والأخطار التي تطرحها المؤسسة المصنفة في البيئة، وتخفيفها أو إزالتها¹. في حين تسمح الصلاحيات الممنوحة للوزير بإيجاد انسجام بين شروط الاستغلال والقواعد الفنية على المستوى المركزي لتفادي الفوارق الكبيرة بين المنشآت المصنفة الناجمة عن لامركزية الصلاحيات على المستوى المحلي.

يملك الوالي في مجال النشاطات الخطرة والتشريع المتعلق بالمنشآت المصنفة سلطات واسعة في إطار الضبط الإداري الخاص² التي تسمح له برقابة تطبيق قواعد الأمن المرتبطة بالمنشآت ذات الخطورة، وإليه تعود الرقابة على جزء مهم من طلبات الترخيص³ التي يدرس من خلالها مدى توفر المقتضيات الأمنية وكفاية الوقاية قبل القبول بالترخيص⁴ 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 الثالثة⁵ أو منح وصل إيداع للتصريحات بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الرابعة. كما يمكن لرئيس البلدية . ودائما في إطار سلطاته في مجال الضبط الإداري الخاص . الرقابة على المؤسسات المصنفة، أما إذا أخلّت هذه الأخيرة بواجباتها من الناحية التنظيمية والتقنية، فيمكن لرئيس البلدية سحب رخصة استغلال المنشأة المصنفة⁶ بعد اعذارها. كما يجب التذكير بأن رئيس المجلس الشعبي يملك صفة عضو في اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة⁷.

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

¹ انظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

² الوالي هو من يسمح بإنشاءها و يعين لها الطريق الذي يجب أن تسلكه طول مسار استغلالها، ويفرض عليها شروط أثناء الاستغلال وحتى بعد غلق المنشأة.

³ المادة 7 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

⁴ وفي نفس السياق اعتبر القضاء الفرنسي أن المحافظ ملزم بالتأكد أن الكلفة المحتملة للتدابير التي وضعها المستغل للحد أو تعويض الآثار السلبية للاستغلال كافية ويظهر في قضية الحال أن فرض هذه الالتزامات على المستغل تؤثر على مرودية المنشأة إلى درجة تجعل تطبيق هذه التدابير مستحيلة.

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

⁵ المادة 3 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

⁶ المادة 23 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

⁷ المادة 29 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

تُلزم الصلاحيات الواسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط العام على إقليم بلديته بالتدخل عند وجود خطر طبقا لما جاءت به المادة 89 من قانون البلدية¹، حتى وإن تعلق الأمر بمنشآت مصنفة لا تدرج ضمن صلاحياته، فالقضاء الفرنسي مثلا اعتبر تدخل رئيس البلدية مباشرة لإيقاف أي حادث خطير ووشيك² عملا مشروعاً.

لكن هناك مجال آخر يقسم صلاحياته رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي لم يشر إليه لا قانون البيئة ولا قانون المنشآت المصنفة وهو الترخيص بشغل الأراضي، حيث يمكن للوالي أن يتدخل ليرخص أولاً بانجاز البنايات الضرورية لاستغلال المصنع على إقليم ولايته، لأنه مهما كان تصنيف المنشآت، فكلها . أو على الأقل أغلبها . تحتاج بالضرورة لبناء بنايات الاستغلال وهي تخضع بذلك للتشريع والتنظيم المتعلق باستعمالات الأرض (الرخص الضرورية) ويستأثر الوالي بصلاحيات واسعة في هذا المجال.

تظهر بدهة الصلة الوثيقة بين رخصة البناء ورخصة استغلال منشأة مصنفة، حيث لا يمكن للمستغل ممارسة نشاطه دون الحصول على الترخيصين معا ولهذا من الضروري أن يكون هناك تنسيق مادي ومنظم، سواء أثناء إيداع الطلبات أو أثناء تحضير تسليم الرخص، وهذا ما كان معمول به في المرسوم التنفيذي 88-149 الملغى، حيث جاء في المادة السادسة منه انه " إذا كانت إقامة المنشأة تتطلب الحصول على رخصة فإن طلب الرخصة يجب أن يكون مرفوقاً أو مستكملاً خلال الأيام العشرة (10) الموالية لتقديمه ببيان إيداع طلب رخصة البناء"³ وهو ما سار عليه قانون التعمير الفرنسي كذلك⁴.

¹ " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين و التنظيمات 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 (...). "

² CE, 22 janvier 1965, Consorts Alix, cité par SOPHY RANCHY, *op.cit.*, p.319.

³ المرسوم التنفيذي 88-149 الذي يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها الملغى سنة 1998 بالمرسوم التنفيذي 98-339 الملغى بدوره بالمرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

⁴ يلزم مقدم طلب متعلق بمنشأة سواء كانت خاضعة إلى التصريح أو الترخيص بإثبات إيداعه لطاب الترخيص أو التصريح، وفي المقابل يلزم قانون

حماية البيئة المستغل المستقبلي بإرفاق تصريحه أو طلب ترخيصه بطلب رخصة البناء لتقديم طلب الرخصة في العشرة أيام الموالية. انظر :

L'article R421-3-2 du code de l'urbanisme français et L'article L.512-15 du code de l'environnement français, complété par l'article 2 du décret n°77-1133 du 21 septembre 1977, cité par AURELIT HERAUT, de la maîtrise de l'urbanisation et des risques industriels: une impossible équation?, Diplôme d'études approfondies, Université de limoges, Année Universitaire 2003/2004, p.32.

تكمّن فائدة التلازم بين الطلبين في أنها تتيح لصاحب المشروع الحصول على رؤية شاملة لشروط إنشاء المشروع، وتجنب إطلاق عملية البناء المرخص له بها (مدة تحضير رخصة البناء قصيرة مقارنة برخصة استغلال منشأة) في حالة ما رفضت السلطات المختصة منحه رخصة الاستغلال مثلاً.

3. التحقيق العمومي

يعد إجراء التحقيق طبقاً للمادة 21 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة التزاماً آخر يقع على عاتق السلطات العمومية من أجل 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 شخصاً طبيعياً أو معنوياً بتقديم آرائه حول المشروع المزمع انجازه ومختلف الآثار المتوقعة على البيئة¹، وفي هذه المرحلة يلعب التحقيق العمومي دوراً آخر وقائياً، فضلاً عن دوره في إعلام الجمهور بمخاطر المشروع.

يسمح التحقيق العمومي خاصة للجمعيات بدراسة ملف المشروع وتقديم ملاحظاتها للمحافظ² وحتى بتوعية سكان المنطقة المعنية بخطورة المشروع مثلاً، والوقوف في وجه انجازه. في فرنسا على سبيل المثال، عجزت الحكومة لسنوات عديدة عن تنفيذ قرارها بانجاز مطار بسبب المعارضة "الشرسية" للجمعيات المحافظة على البيئة وعدد كبير من سكان المنطقة، لتراجع في الأخير عن المشروع³.

كما يمنح التحقيق العمومي للجمهور فرصة طرح مخاوفه واستفساراته عن طبيعة المشروع ومدى ملائمته للمنطقة ولحياة السكان، وهو ما قد يلفت انتباه السلطات العمومية ويجعلها تطالب صاحب المشروع بتوضيحات أكثر حول المشروع وقد نتراجع عن قرارها الأولي بالموافقة.

وفي الأخير، ما يمكن ملاحظته أن كل القواعد والالتزامات في مجال الأمن المفروضة على الصناعي والإدارة يمكن أن تشكل نظرياً وفي المرحلة الأولى من الاستغلال مستوى مقبول من

¹ المادة 9 من المرسوم التنفيذي 07-145 يحدد مجال تطبيق و محتوى و كفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة السابق.

² المادتان 13 و 15 من المرسوم التنفيذي 07-145 يحدد مجال تطبيق ومحتوي و كفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة .

³ Le projet d'aéroport du Grand Ouest ou de Notre-Dame-des-Landes

الحماية والأمن. لكن وعلى الرغم من أهمية الإجراءات التي تسبق استغلال المؤسسة المصنفة لمنع الأخطار الصناعية، فإن نشاط المنشآت وحتى زوالها يمكن أن يكونا سببا في وقوع كوارث صناعية. لذلك ينبغي على المستغلين الصناعيين والسلطات المختصة تطبيق قواعد أخرى في مجال الوقاية.

الفرع 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 (أولا)، في حين أوكل للسلطات المختصة الرقابة أثناء مرحلة الاستغلال أو أثناء إنشاء المصنع على إقليم البلدية (ثانيا)، وهو التزام يستمر إلى غاية التوقف النهائي عن ذلك النشاط، بعدما يتم التأكد من أن المصنع لا يمثل أي خطر على الإنسان وبيئته (ثالثا).

أولا: التزامات المستغل أثناء نشاط المؤسسة

إن حصول المستغل على رخصة الاستغلال وبداية المؤسسة في النشاط لا يعني نهاية التزامات المستغل، بل يبقى دوره مهما جدا في الوقاية من الأخطار التكنولوجية الكبرى أثناء عمل المؤسسة، إذ يجب عليه تقديم تصريحات إلى السلطات العمومية أثناء السير العادي لمؤسسته (1) أو بعد وقوع حوادث داخلها (2).

1. تصريحات المستغل المتعلقة بالنشاط العادي للمؤسسة

يمكن أن تعرف المنشأة المصنفة أثناء نشاطها العادي حَدَثَيْن من شأنهما أن يؤثر سلبا على آليات الوقاية من الأخطار الصناعية الكبرى، وهما حالتا التعديل في المؤسسة المصنفة (1-1) وتَغْيِير المستغل (1-2)، الأمر الذي جعل المشرع يفرض على المستغل بعض الالتزامات تقاديا للكوارث.

1-1. حالة تعديل في المؤسسة المصنفة

تتشأ المؤسسات المصنفة المصرح بها أو المرخص لها من اجل البقاء والاستمرار في النشاط، وهو ما يتطلب تطورها أو تحولها، وقد تصبح في هذه الحالة القيود الوقائية بلا معنى إذا أصبحت المؤسسة أقل خطورة، أو بالعكس قد تظهر الإجراءات الوقائية أقل صرامة بالنظر لتطور المؤسسة.

لذلك فرض التزامات على المستغل في هذه المرحلة من حياة المؤسسة له أهمية كبيرة بالنظر للاضطرابات التي يمكن أن تحدثها بعض التغيرات على ظروف الاستغلال وعلى المخاطر التكنولوجية في حد ذاتها، فحسب المادتين 38 و 39 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 التكنولوجية الكبرى وبالتالي تتطلب ترخيصا جديدا.

1-2. التصريح بتغير مستغل المؤسسة المصنفة

للوهلة الأولى، يبدو أن تغيير مستغل المؤسسة ليس له تأثير كبير على الوقاية من الأخطار التكنولوجية، في حالة كان التغيير يخص الشخص المرخص له باستغلال المنشأة دون أن يرافق مجيء المستغل الجديد تعديلا في المنشأة في حد ذاتها، ومن ثم يمكن اعتبار أن لا تأثير لتغيير

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

Voir l'art L516-1 du code de l'environnement français.

الشخص على ترتيبات الوقاية من الأخطار التكنولوجية، فالأخطار تبقى لصيقة بالمنشأة وليس بالشخص المسؤول عن تسييرها.

لكن عمليا، يعد التصريح بالتغيير مهما للغاية، لان الترخيص بالاستغلال يرتبط بشخص المستغل، لاسيما فيما يتعلق بالضمانات المالية والتقنية، حيث يسمح التصريح للإدارة من التأكد أن المستغل الجديد، وبالنظر لتلك الضمانات يمكنه أن يحترم الالتزامات التي يفرضها عليه نظام المؤسسات المصنفة. وقد واجه الفقه الفرنسي فرضية تغيير صفة المستغل بمجموعة من التساؤلات حول هذه الفرضية، أهمها يدور حول الالتزام المفروض على مستغل يريد التغيير وآخر راغب في الحل محلّه، فهل يقع على كاهل الأول الإخبار أو الإعلام، ثم هل يكون الثاني (المستغل الجديد) ملترما بتقديم طلب جديد للحصول على ترخيص جديد¹ ؟

أجاب المرسوم التنفيذي 198-06 عن هذه الحالة، حيث اعتبر أن تَغْيِر مستغل المؤسسة يتطلب من المستغل الجديد التصريح في مدة أقصاها شهر إلى الوالي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة الخاضعة للترخيص، ورئيس المجلس الشعبي البلدي لتلك الخاضعة لنظام التصريح²، وعملا بذلك لا يتطلب الأمر الحصول على ترخيص جديد لمتابعة النشاط، أما إذا لم يتم التصريح بتغيير المستغل فيبقى منصب المستغل الأول شاغرا قانونا، وبظل هذا الأخير خاضعا للالتزامات الناشئة عن المؤسسة المصنفة حتى وإن توقف عن ممارسة نشاطه. لكن التصريح يكون بمبادرة من الصناعي، وبالتالي لا يمكن للإدارة مراقبة المستغل الجديد، لأنها لا تعلم بقدمه. لذلك يجب 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 بوضع رقابة وقائية على انتقال المؤسسات من يد إلى أخرى³.

¹ الهام العلمي، المرجع السابق، ص76.

² المادة 40 من المرسوم التنفيذي 198-06 المتعلق بتنظيم المنشآت المصنفة السابق.

³ يسمح تَغْيِر مستغل المنشأة المصنفة بطرح مسائل لم يتناولها التنظيم المتعلق بالمنشآت المصنفة وهي بحالة إدماج أو انفصال المؤسسات المصنفة.

في الأخير، تَدْخُل التصريحات بتعديل المؤسسة وتُغَيِّر المستغل في إطار السير العادي للمؤسسة، أما فيما يخص الوقاية من الأخطار التكنولوجية الكبرى في المؤسسات المصنفة، فهناك إجراءات أكثر أهمية ومطلوبة بشدة في حالة وقوع أضرار.

2. التزام المستغل للتصريح بالحوادث

ألزمت المادة 37 من المرسوم التنفيذي 198-06 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.

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 يمكن ملاحظته 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 الكارثة. لكن في نفس الوقت لم تحدد المادة 37 المذكورة أعلاه آجال للمستغل لتسليم التقرير، وهو ما قد يُؤَلِّد آثارا سلبية على سرعة تحضير، واتخاذ تدابير الوقاية في حد ذاتها، فكان من الأجدر أن يلزم التنظيم المستغل باتخاذ كل التدابير اللازمة على حسابه لوضع حد لأسباب الحادث، وإعلام السلطات المختصة بدون تأخير. كما يمكن أن يفهم من نص المادة 37 المذكورة أعلاه أن واجب الإعلام يتحقق فقط في حالة تضرر المؤسسة، مع أن "التهديد الوشيك" يشكل حالة حرجية يمكن أن تلزم المستغل باتخاذ التدابير، ومن بينها إعلام السلطات المختصة. في حين يمكن أن نطرح تساؤلا حول العقوبات التي يمكن أن يواجهها المستغل الذي لم يتخذ التدابير الضرورية، ومن بينها عدم إعلام السلطات الإدارية المختصة بالحادث؟ في الحقيقة لم يجيبنا

المرسوم 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة عن هذه الحالة وهو قصور يمكن أن يؤثر على امن الأشخاص وممتلكاتهم¹.

ثانيا : دور السلطات العمومية أثناء 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 إزالتها². وقد نصت المادة 23 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة على كفاءات المراقبة والعقوبات الإدارية في حالة عدم احترام الشروط الإدارية والتقنية الخاضعة لرقابة لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة، والتي تشكل حسب تعبير الأستاذ Michel Prieur جانبا أساسيا في الوقاية من التلوث³، حيث أن فعالية الوقاية مرتبطة " بتواتر وجدية المراقبات التي تمارسها الإدارة"⁴.

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)، يحذر محضر تبين فيه الأفعال المجرمة أو تحدد اجل لتسوية وضعية المؤسسة المعنية⁵ حسب طبيعة وأهمية تلك الأفعال.

¹ في فرنسا مثلا يتم اصدار المستغل مع إلزامه بإيداع مبلغ بقيمة تدابير الوقاية أو حتى يفرض عليه التنفيذ..بالإضافة إلى الغرامات المالية. انظر في هذا الشأن :

PHILIPPE BILLET, Clefs de lecture du nouveau régime de responsabilité environnementale. – À propos du décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 20, 11 Mai 2009, 2115, p.282. Source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE.(consulté le 22-03-2016).

² انظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة السابق.

³ AGATHE VAN LANG, Droit de l'environnement, cité par SOPHIE RANCHY, Le statut juridique des zones industrielles littorales et la pollution des sols : état de la réglementation et perspectives, thèse de doctorat, université Lille 2, 2008, p.336.

⁴ MICHEL PRIEUR, cité par SOPHIE RANCHY, *ibidem*.

⁵ المادة 23 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

وفي حالة عدم التكفل بالوضعية غير المطابقة عند نهاية الأجل، تعلق رخصة استغلال المؤسسة المصنفة، وإذا لم يتم المستغل بمطابقة مؤسسته في أجل ستة أشهر بعد التبليغ، تسحب رخصة المؤسسة المصنفة، وذلك باستقلال تام عن المتابعات الجزائية المحتملة¹. 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 تتطوي على مخاطر أو أضرار، وفي هذه الحالة يعذر الوالي المستغل ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة وفي حالة عدم امتثال المستغل يوقف سير المنشأة إلى غاية تنفيذ الشروط المفروضة³.

ثالثا: 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 البيئة. وفي هذه الحالة يمنح المستغل 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 الموقع⁴.

ولكن في الواقع، لا يمكن فرض الالتزام بإعادة الحال إلا عندما يُفعل إيقاف البناءات المخصصة للاستغلال، وتتم معاينة ذلك ماديا أو من الناحية القانونية. فقبل "التوقف" النهائي، لا يمكن للوالي أن يفرض إعادة حال الموقع، حيث يكون على المستغل ترك الموقع في حالة لا تشكل أي خطر أو ضرر على البيئة، ولهذا . كما ذكرنا سابقا . يتعين عليه إعلام السلطة المختصة ثلاثة أشهر قبل تاريخ التوقف¹.

¹ انظر المواد من 101 إلى 106 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

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

¹ المرجع نفسه.

ما يحدث في الميدان هو أن بعض المستغلين يبالغون ويتعسفون في استخدام هذا المعيار القانوني ألا وهو " التوقف 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 بسحب أدوات الاستغلال من المنشأة أو الهجر الظاهر للموقع، أما فيما يخص العناصر القانونية فيمكن للسلطات أن تعتمد على إيقاف العمال أو فسخ عقد كراء محلات الاستغلال أو بيعها أو بيع آلات الاستغلال¹.

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 الأصلية² بعد توقف النشاط بها³. وفي هذه الحالة يمكن أن تطرح مسألة إفسار المستغل، وعجزه المالي في تحقيق مخطط إزالة التلوث، وهنا تكمن أهمية اشتراط وجود ضمانات مالية، عند تقديم طلب للترخيص باستغلال منشأة وتقديرات دورية للقدرة المالية والتقنية لها. وقد تعرض إلى هذه المسألة النص المتعلق بتحضير دراسة التأثير لكن بصورة مبتورة وغامضة، حيث اكتفى بضرورة توفير "الآثار المالية الممنوحة لتنفيذ التدابير الموصى بها"⁴ وهذا على عكس تماما لما جاء في قانون المناجم⁵ 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"¹. تحدد نسبة هذه المؤونة المالية من طرف الوكالة

¹ ERIC TOUTAIN, *op.cit.*, p.100

² يسمح قانون البيئة الفرنسي للمحافظ باعذار المستغل بتنفيذ الأشغال، وفي حالة فشل الاعذار، يطلب منه إيداع مبلغ لدى محاسب عمومي يقابل تكلفة الأشغال.

³ المادة 10 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

⁴ النقطة 12 من المادة 6 من المرسوم التنفيذي 07-145 الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى و كفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة السابق.

⁵ حاول المشرع من خلال قانون المناجم الجديد استدراك الأخطاء السابقة، لكن فقط على مستوى النشاط المنجمي والأضرار الناجمة عنه.. ولذا يجب مراجعة النصوص المتعلقة بدراسة التأثير ودراسة الأخطار من هذا الجانب.

¹ المادة 141 من القانون 14-05 المتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 18، الصادرة في 30-03-2014.

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 والوقاية¹.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض التشريعات المقارنة اهتمت بمسألة الضمانات المالية التي يجب أن يحوزها كل طالب للترخيص باستغلال مؤسسة مصنفة، حيث جاء في قانون البيئة الفرنسي مثلا، انه يجب أن تؤخذ في الحسبان القدرات التقنية والمالية لطالب الترخيص أثناء منح الترخيص بالاستغلال²، وغياب مثل هذه الضمانات يؤثر حتما على المشروعية الخارجية لرخصة الاستغلال³.

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 غلقها⁴. تسمح هذه الضمانات أيضا للسلطات العمومية بأخذ احتياطاتها في حالة إعسار محتمل لصاحب المنشأة⁵، الذي يتعين عليه إعادة الموقع إلى حالته الأصلية.

أما عمليا، فيتم الضمان بلجوء كل طالب رخصة لاستغلال مؤسسة مصنفة إلى إبرام عقد مع الغير المسمى الضامن، يلتزم من خلاله هذا الأخير بمنح مبلغ من المال محدد سلفا يُمكنُ المُستغل من تنفيذ التزاماته التي أخل بها بسبب إعساره أو حتى اختفائه.

يعطي وجود ضمانات مالية للمشروع جدية اكبر واهتمام بالوقاية، لأنه لو كانت المؤسسة في حالة نشاط ولم يحترم المستغل الأحكام التي جاء بها مقرر الترخيص، يمكن أن يتعرض إلى عقوبات إدارية سيعلم بها الضامن، الذي يمكن أن يقرر فسخ عقده أو عدم تجديد التزامه الذي

¹ المرجع نفسه.

² Voir l'art L516-1 du code de l'environnement français.

³ CCA, Bordeaux, 14 nov 2006, cité par DAVID GILLIG, « contentieux spécial des installations classées », BDEI n° 40, juillet 2012, p.51

⁴ Article L.516-1 du code de l'environnement français, voir aussi JESSICA MAKOWIAK, « L'évolution du droit des installations classées pour la protection de l'environnement : entre tentation du libéralisme et renforcement des contraintes », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 4, 21 Janvier 2013, 2015, lexis Nexis, p.24. Source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (consulté le 01-05-2015).

⁵ إن الترتيبات المتعلقة بالضمانات المالية ناجمة عن رد فعل السلطات العمومية الفرنسية لما عجزت عن مواجهة إعسار شركة Metaleurop ورفض القضاء إدخال الشركة الأم في النزاع. وبقيت مواقع صناعية ملوثة تحملت الدولة مسؤولية إعادتها إلى حالتها الأصلية. انظر :

JEAN-PIERRE BOIVIN, « La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs », AJDA, n° 33, 06 octobre 2003, p.1765.

يربطه بالمستغل المتهاون. وفي جميع هذه الحالات، يمكن إيقاف نشاط المستغل الذي لا يوفر شروط الاستغلال، مما يقلل بلا شك من وقوع حوادث .

وقد لجأت بعض التشريعات الأجنبية إلى وضع سيناريو احترازي وقائي: إذا اخل المستغل بالتزاماته في إعادة الموقع إلى حالته الأولى، فانه يحرم تلقائيا من استغلال منشأة مستقبلا¹، وهي مسألة غابت عن المشرع الجزائري.

في الأخير، هناك بعض الحالات لا يرتبط فيها التوقف النهائي للنشاط بقرار حر من المستغل. فقد يحدث التوقف نتيجة أحداث غير إرادية، إذ أن عدم الكفاية الاقتصادية يؤدي إلى التصفية القضائية ووقوع حوادث قد ينجم عنها الغلق الإداري للمؤسسة أوفي حالة تحطم المصنع بسبب وقوع انفجار مثلا. وهي حالات لم يتعرض لها المشرع الجزائري، وفي المقابل طُرح هذا النوع من المسائل على مجلس الدولة الفرنسي، الذي أجاب أن الاستغلال يقع على عاتق مستغل المنشأة المصنفة وذوي الحقوق، وكل من عوض المستغل في مهامه²، وبذلك يكون هؤلاء هم المسؤولون عن إعادة تأهيل الموقع في حالة اختفاء المستغل الأول.

¹ Article L.515-4 du code de l'environnement français.

² CE, 8 juillet 2005, cité par VINCENT SOL et CARINE LE ROY-GLEIZES, Cadre réglementaire de la pollution des sols, Techniques de l'ingénieur, 2012, p.9.

خلاصة الباب الأول

لقد رأينا أن الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية تشتمل على سلسلة من الالتزامات تقع خاصة على عاتق الدولة، ولكن كذلك على الجماعات المحلية والأفراد ويرتبط نجاحها بوضع قواعد وإجراءات محددة.

انه وعلى الرغم من التطور الملحوظ الذي عرفه القانون الجزائري في العشرية الأخيرة في مجال معرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وخاصة الخطر الزلزالي وخطر الفيضانات وإعداد دراسات التأثير، ودراسات الأخطار للمشاريع الصناعية سواء على المستوى المحلي أو الوطني فإنها عرفت نقائص وغموض من حيث السياسة المعتمدة في هذا الميدان. لذا من المهم جدا إعادة صياغة برامج بحث بدءًا من المسائل التي تطرحها الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى من عناصر غير معروفة تقنيا واجتماعيا ومؤسساتيا.

كما جاء الإطار التشريعي المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى مقتضبا ومبتورا في جزء مهم منه، بسبب غياب، أو التأخر الكبير في إعداد نصوص التنظيمية الضرورية لتفعيله في الميدان وبالخصوص مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى.

ومن ناحية أخرى، يصعب تحقيق الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية بفعالية كبيرة بسبب عدم كفاية القواعد المتعلقة بدمج المعطيات العلمية ضمن المنظومة القانونية، في حين يبقى اللجوء إلى التجديد الحضري الذي يعد أداة وقائية مهمة ضئيلا جدا، خاصة أن التنظيم المتعلق بشغل الأراضي، ليس سوى جزء من الوقاية من الأخطار، لان قانون التهيئة والتعمير يمكن أن يؤثر فقط على المشاريع المستقبلية، وبالتالي فهو أداة محدودة بطبيعته.

أما المجال الآخر، الذي مازال يعرف فيه قانون الوقاية من الأخطار الكبرى تأخرا كبيرا بالنظر للتطورات الجديدة في القانون الدولي، هو الإعلام الوقائي للسكان وسبل مشاركتهم في اتخاذ القرارات العمومية والذي يتطلب مراجعة تشريعية ونصوص تطبيقية وإجراءات ملموسة.

الباب الثاني

تسيير الكوارث الطبيعية والتكنولوجية الكبرى

إن اعتماد مبدأ الوقاية لمواجهة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى لم ولن يسمح بالوصول إلى أخطار منعدمة، التي تتحقق أحيانا في شكل كوارث، يستحيل تجنب المجتمع كل آثارها الضارة، و من ثم يثور السؤال حول الوسائل القانونية المتوفرة لمواجهة الدمار الذي تسببه الكوارث، سواء بسبب نقص تدابير الوقاية أو بسبب حجم الظاهرة في حد ذاتها والتي تتجاوز أحيانا قدرات المجتمع لمواجهتها.

ويعد اللجوء إلى المسؤولية الأداة العامة والمعتادة لجبر الأضرار، وبالخصوص مسؤولية السلطة العمومية، والتي تعرف تطورا مهما . خاصة في القضاء المقارن . في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، بسبب زيادة التزامات الإدارة في هذا الميدان (الفصل الأول).

ومن جانب آخر، يعرف تعويض الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية الكبرى بعض العراقيل الجدية، نجمت بالخصوص عن تكييف الكوارث الطبيعية بالقوة القاهرة وصعوبات تحديد المسؤول عن بعض الكوارث التكنولوجية . كالتلوث مثلا . وتعتقد توزيع المسؤوليات، نظرا لتشابك أسباب الضرر، كما ظهرت صعوبات بسبب أهمية الأضرار التي تتجاوز أحيانا، القدرات المالية لشركات التأمين والتأثير السلبي للمساعدات التي تقدم للضحايا على ميزانية الدولة. ولهذا يتجه القانون إلى مقاربة تضامنية . تأمينية للأخطار، حتى يمكن تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية و التكنولوجية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

المسؤولية والتعويض لجبر الأضرار الناجمة عن الكوارث

عندما تصبح الطبيعة والتكنولوجيا مصدرا لكوارث على نحو خطير، لا يمكننا أن نتجاهل الجوانب العديدة للمسؤولية، بعد وقوع أضرار ناجمة عن كوارث طبيعية أو تكنولوجية، ولجوء الضحايا لمساءلة الدولة، أو الجماعات المحلية، أو كلاهما عن مسؤولياتهما في وقوع تلك الأضرار، والمطالبة بالتعويض عنها أمام القاضي الإداري.

ولقد لعب اجتهاد القاضي الإداري وكعاداته دورا خلاقا في إيجاد حلول للنزاعات المطروحة أمامه، والمتعلقة بمسؤولية السلطة العمومية. حيث أن الحوادث وحتى في حالة تكييفها بالكارثة الطبيعية، فإنها لا تعفي من ترتيب مسؤولية السلطة العمومية.

كما عرفت المسؤولية الإدارية، التي تعد في آن واحد وسيلة لمعاقبة التصرفات الخطئية وطريقا لتعويض ضحايا الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، تطورا معتبرا في القضاء المقارن بالموازاة مع الاهتمام بالوقاية. هذه الأخيرة التي تعد اليوم المقاربة الأساسية، والنابعة عن وعي حقيقي، برز خاصة بعد وقوع ظواهر طبيعية وحوادث صناعية تسببت في خسائر فادحة في الأرواح والممتلكات، وضعت السلطات العمومية أمام مسؤوليتها.

لكن هذا التطور لم يفقد قانون المسؤولية أسسه، فسواء تعلق الأمر بحوادث عادية أو خارقة للعادة (كوارث طبيعية) فإصلاح الأضرار التي تتجم عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، يندرج ضمن التقسيمات التقليدية للمسؤولية الإدارية، وهي المسؤولية على أساس الخطأ (المبحث الأول) والمسؤولية دون خطأ (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المسؤولية على أساس الخطأ

يعد الخطأ أهم عامل مُؤَلد للمسؤولية الإدارية¹، وتجد السلطات العمومية مصدر مسؤوليتها الخطئية عن الأضرار التي أحدثها وقوع خطر طبيعي أو تكنولوجي في الإخلال بالتزاماتها المختلفة في مجال الوقاية. ويُعرّف هذا الإخلال . الذي يترجم بمفهوم الخطأ المرفقي . قضائيا بأنه عيب أو قصور ذو طبيعة موضوعية من حيث تنظيم وسير عمل المرفق؛ الذي يؤدي إلى السير السيئ، سواء من حيث تأخر المرفق في أداء الخدمة أو غيابها تماما.

يبرز إذا الخطأ المسند إلى السلطات العمومية من خلال أداء المرفق للخدمة المنوطة به على وجه سيء، والذي يتم تقديره بالنظر إلى قوانين المرفق العمومي². لكن بسبب صعوبة تحديد مستوى الخلل الذي يجب أن يأخذ في الحسبان، فضل بعض فقهاء القانون تعريف الخطأ المرفقي، بأنه إخلال بالتزام يقع على عاتق الإدارة³ أو انه إخلال بالتزام سابق، حسب العبارة الشهيرة لبلانيول⁴.

إن قيام مسؤولية السلطات العمومية، سواء كانت الدولة، أو الجماعات الإقليمية، أو المؤسسات العمومية في حالة وقوع كوارث طبيعية وتكنولوجية، يقابله تشددا قضائيا كبيرا في هذا الميدان، حيث يأخذ القاضي الإداري بعدة عوامل منها: طبيعة المرفق والشروط العادية التي يشتغل فيها وظروف الزمان، والمكان، والصعوبات الحقيقية التي تعترض الإدارة في تأدية مهامها والوسائل الحقيقية الموضوعية تحت تصرفها لتنفيذها، وآجال التفكير التي تمنح لها، لكن كذلك درجة توقع الأخطار التي على الإدارة مواجهتها¹، وأخيرا تصرفات الضحية التي تطلب جبر الضرر.

غير أن ندرة القضايا الخاصة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية في القضاء الجزائري فرض علينا اللجوء وبشكل كبير إلى القضاء المقارن وبالخصوص القضاء الفرنسي . الذي يعرف ثراء كبيرا في هذا المجال . للتعرف على كيفية تعامل القاضي الإداري مع الكوارث والأحداث الطبيعية والتكنولوجية والحلول التي وضعها للنزاعات المطروحة أمامه.

¹ P.DUEZ, *la responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat)*, Dalloz, 1938, p.58. « La faute du service reste (...) l'élément générateur fondamental de la responsabilité de la personne publique. (...) En principe, là où il n'existe pas la faute du service public, il ne saurait être question de responsabilité administrative ».

² Ibid., pp. 27-40.

³ M.PALLIET, *la responsabilité administrative*, Paris, Dalloz, 1996, p.94.

⁴ عمار عوايدي، نظرية المسؤولية الإدارية، نظرية تأصيلية، تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، 2004، ص.114.

¹ RAYMOND ODENT, *contentieux administratif*, cité par CHANTAL CANS et all, *traité de droit des risques naturels*, op.cit., p.684.

يمكن في المرحلة الأولى، طرح فرضية مسؤولية السلطة العمومية بسبب غياب أو عدم كفاية اخذ الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في الحسبان في مختلف القرارات الإدارية أو امتناعها عن تنفيذ تدابير الوقاية (المطلب الأول). كما يمكن أن يظهر خطأ الإدارة من خلال أعمالها المادية التي يمكن أن تؤثر على وقوع أخطار طبيعية أو أن تزيد من تفاقمها. وقد تمت معالجة هذه الفرضية قانوناً في إطار أضرار الأشغال العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: غياب و نقائص في أداء الإدارة لمهامها الوقائية

ألقى الدستور على عاتق الدولة مسؤولية الحفاظ على امن مواطنيها وممتلكاتهم، ولتحقيق هذه الغاية . التي تعد حجة لوجود الدولة . خصت مختلف التشريعات الدولة وأجهزتها بصلاحيات واسعة في هذا المجال. وهذا ما يفتح المجال أمام مسألتها¹ عن قصورها، الذي يعتبر خطأ يمكن أن يترتب مسؤوليتها.

ويعد ميدان الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، أرضية دراسة ملائمة لإبراز ذلك حيث يتسم هذا المجال بزيادة التزامات الوقاية على عاتق الإدارة، وعلى مختلف المستويات، وهو ما قد يؤدي إلى ظهور نقائص محتملة (الفرع الأول) يمكن أن تترتب عنها قيام مسؤولية السلطات العمومية، ضمن شروط تعد حاسمة بالنسبة لعملية التعويض (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مصادر المسؤولية الإدارية

كان لإقامة سياسة وقائية ضد الأخطار الطبيعية والتكنولوجية من طرف الدولة آثاراً على المنظومة القانونية، حيث أن نشاط الوقاية قابل للتقييم ومنه لتحمل المسؤولية في حالة التقصير¹. خاصة أننا نحضر اليوم إلى عملية تأطير بمجهود أكبر، من خلال وضع قواعد تنظيمية عامة ونظام تحديد المناطق المعرضة للأخطار، والذي يعرف طريقه للتطبيق بواسطة قرارات فردية وأعمال مادية.

¹ إن المسؤولية ليست الجزاء الوحيد لقصور الإدارة، ففي القانون الجزائري، يحوز القاضي على سلطات الأمر معززة بالغرامة التهديدية التي يمكن أن توجه للإدارة.

ذكره نصر الدين هونوي، الحماية الراشدة للساحل في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 576. A.BERRAMDANNE,

تبرز مسؤولية الدولة الخطئية بسبب قصورها الناجم عن إخلالها بالتزاماتها، في قراراتها ذات الطابع التنظيمي (أولا) أو أثناء تطبيق قواعد ذات طابع عام، كتدابير الضبط أو إنشاء مرافق عمومية تهدف إلى حماية السكان ضد الأخطار الطبيعية (ثانيا).

أولا: قصور في إعداد الترتيبات الوقائية من الأخطار

يمكن أن تترتب مسؤولية السلطة العمومية في حالتين؛ إما بسبب امتناعها الكلي عن إنجاز الوثائق التي تسمح بتحديد المناطق الخاضعة للأخطار الطبيعية، وكذا وضع تدابير الوقاية (1) أو في حالة عدم مشروعية الأعمال ذات الطابع التنظيمي بسبب غياب أو عدم كفاية مراعاة الأخطار الطبيعية (2).

1. المسؤولية الناجمة عن عدم إنجاز أو التأخر في إعداد وثائق التخطيط للأخطار الطبيعية والتكنولوجية

إن التكامل الذي ابتغاه القانون بين الدولة والبلديات، أحدث مستويين من المسؤولية الإدارية في معالجة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية. فمن جهة نجد الدولة التي يقع على عاتقها مهمة تقييم الأخطار الطبيعية والتكنولوجية لكل منطقة من الإقليم الوطني، وإعداد خرائط لها ومن جهة أخرى، نجد التطور النسبي الذي عرفه التخطيط البلدي وما بين البلديات بفضل التشريعات المتزايدة لقوانين التعمير، واللامركزية الإدارية التي منحت البلديات التزامات هامة وكبيرة في مجال إدماج الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في مخططاتها المحلية.

أولا: تترتب مسؤولية الدولة عن أخطائها المرتكبة في إعداد الوثائق التنظيمية المحلية للتخطيط حيث تتضمن هذه الأدوات شروط الوقاية العامة من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية و كفاءات تطور التعمير والبناء في إقليم معرض لهذا النوع من الأخطار. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون من الآثار الثانوية لمخططات التهيئة والتعمير وضع اختيارات خرائطية وترتيبات قانونية ترفع من درجة الخطر الذي قد يتعرض له السكان.

وتعد عملية تحديد المناطق الخطرة أهم موضوع من شأنه أن يرتب مسؤولية الدولة على أساس ثلاثة أنواع من الأخطاء: عند عدم تحديد المناطق، أو تحديدها ولكن بتأخر كبير وأخيرا

عندما يرافق التحديد أخطاء في وضع محيط الخطر. ففيما يخص الحالة الأولى، يعاقب القضاء المقارن بانتظام الإدارة على إخلالها بواجبها في توقع الأخطار¹، ففي ميدان خطر الفيضانات مثلاً، إذا كانت هناك منطقة معينة غير محمية من أخطار الفيضانات، فعلى السلطات المختصة تعيين محيط لها، ويعد امتناعها في هذه الحالة خطأ يترتب مسؤولية الدولة المكلفة بتحديد المناطق المعرضة للأخطار².

أما في القانون الجزائري، فإن الدولة المكلفة بالضبط الإداري في مجال المياه، ملزمة في إطار الوقاية من خطر الفيضانات بتحديد قائمة، وتواتر المعلومات³، ووضع نظام توقع الفيضانات⁴ وكذا تحيين نظام الوقاية من أخطارها⁵، ومن شأن الإخلال بهذه التزامات أن يترتب مسؤولية الدولة. لكن قيام مسؤولية السلطات العمومية مرتبط بمدى معرفتها بالأخطار⁶ والتزاماتها في هذا المجال¹، كما يأخذ القضاء المقارن بعدة عوامل أخرى؛ منها مستوى توقع الأخطار الذي يُقيم بالنظر إلى خصوصيات المنطقة، ووجود حالات سابقة مشابهة وقعت في نفس المكان²، والقدرات المالية للبلدية³، وأخيراً مدى توفر الوقت الكافي للسلطة العمومية المختصة للقيام بأشغال الحماية¹.

¹ CAA Lyon, 15 juin 2004, Cne des allues, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 6, 7 Février 2011, p.2057, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1 CAPITOLE. (consulté le 12-01-2014).

² CAA Bordeaux, 8 avril 1993, M^{me}Desfougères, cité par P. L'HOMME, *op.cit.*, p.663.

تحصلت سيدة على رخصة بناء منزل وتعرض المنزل المنجز فيما بعد إلى أضرار بعد وقوع فيضانات. ولاحظ القضاء أن أثناء طلب رخصة البناء لم يتم المحافظ بتحديد المنطقة المعرضة للفيضان. واعتبر امتناعه هذا خطأ من طبيعته أن يترتب مسؤولية الدولة نحو السيدة Desfougères

³ " تحدد قائمة وتواتر المعلومات بقرار مشترك بين الوزراء المكلفين بالجماعات المحلية والنقل والموارد المائية وتبلغ إلى الولاة المعنيين متضمنة لا سيما ما يأتي: تطور الحالة الجوية (نشرة جوية خاصة) - مستويات مجاري المياه في المناطق المعنية بخطر الفيضان - وضعية شبكات التطهير." المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 09-399 الذي يحدد آليات توقع الفيضانات، ج ر عدد 71 المؤرخة في 02-01-2009.

⁴ " تضمن الإدارة المكلفة بالموارد المائية وضع نظام توقع الفيضانات" المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 09-399 الذي يحدد آليات توقع الفيضانات.

⁵ انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 09-399 الذي يحدد آليات توقع الفيضانات.

⁶ تصنيف قطعة ارض كمنطقة قابلة للبناء، وسمح بتعميرها بدون وضع أحكام خاصة مع أن البلدية كانت تعلم بوجود أخطار هامة، لا يمكن أن يجعل المخطط مشروعاً.

CAA Douai, 17 sept. 2009, n° 08DA00632, Cne Pinterville, Construction - Urbanisme n° 2, Février 2012, Commentaire 24 par David GILLIG, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE.(consulté le 11-02-2015).

¹ P. PLANCHET, « la maîtrise de l'urbanisation de zones exposées à des risques naturels (suite et fin) », les petites affiches, 14 octobre 1994, n° 123. P.10.

² CAA Nantes, 22 juin 1992, commune de Charge, n° 90NT00383, cité par CAROLE HERMON, LAURENCE MOLINIRO, *op.cit.*

³ يمكن أن تبرر الوسائل المحدودة للبلدية عدم انجازها لإشغال الحماية والتي تتجاوز إمكانيات البلدية. يرجع القاضي الإداري عموماً عند تحديده للمسؤولية إلى تكلفة الأشغال بالنظر لموارد البلدية، حيث لا يجب أن تكون الأشغال خارج كل تناسب مع موارد البلدية. انظر:

منطقيا لا يمكن الحديث عن مسؤولية السلطات العمومية، عندما تكون الأخطار مجهولة أو غير متوقعة. في هذه الحالة لا يشكل غياب تدخل الإدارة خطأ. وفي المقابل، عندما تكون الأخطار معروفة، ولم تأخذها الإدارة بعين الاعتبار، فتتربط حينئذ مسؤوليتها. وهكذا يكون المحافظ قد أقحم مسؤولية الدولة عندما منح شهادة تعمير ايجابية لبناء مساكن على قطعة ارض معروفة بتعرضها لخطر كبير ألا وهو الفيضان، حيث اعتبر القضاء الفرنسي أن الإدارة لا يمكن أن تجهل هذه الأخطار²، ونفس القرار إذا ما قامت الإدارة بتدابير قبل وقوع الكارثة، تدل على معرفتها بالأخطار³. وفي المقابل، يمكن أن يكون امتناعها ناجم عن جهلها بوجود أخطار طبيعية، وهو عامل يمكن أن يعفيها من المسؤولية⁴ حتى في حالة عدم امتلاكها لخرائط مناسبة⁵.

يُعد علم السلطات العمومية بالأخطار عنصرا فاصلا لقيام مسؤوليتها، إذ أن معرفة الأخطار هي في قلب المسؤولية مهما كانت طبيعتها¹، حيث يفترض أن تسهل المعلومات التي بحوزتها عملية تصنيف المناطق، وكذا إصدار تدابير وقائية، كما أن القضاء يفرض على الجماعات المحلية إجراء دراسات معمقة على المواقع قبل فتحها للتعمير². غير انه من الضروري الإشارة إلى أن

CE, 16 juin 1989, « Association le Ski Alpin Murois », <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007753454> (consulté le 12-01-2015).

¹ CAA Nantes, 20 février 2007 cité par Hervé ARBOUSSET, « catastrophes naturelles et responsabilité administrative des collectivités territoriales : mieux vaut prévenir que réparer... » colloque », *collectivités territoriales et catastrophes naturelles* in Revue LAMY DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, n° 88, Mars 2013, p.76.

² CAA Douai, 28 avril 2005, M. Claude, n° 03D00193 [En ligne]: jurisprudence.prim.net/jurisprud2011/Fiche_53.pd, (consulté le 6-11-2015).

³ CE, 13 mars 1989, M. Bousquet, AJDA, 1989, p.559, note J-B AUBY.

⁴ اعتبر القضاء أن الإدارة لم تقم بأي خطأ يرتب مسؤولياتها، عندما امتنعت عن تحديد المناطق المعرضة لأخطار، لما ثبت أن الإدارة لم تكن تعلم بوجود تلك الأخطار أو أن الأخطار لم تكن مؤكدة. انظر:

CE, 25 oct. 1985, M. Poinson, cité PIERRE BON, police de la sécurité publique chapitre 1- protection contre les risques naturels, encyclopédie de la collectivité locale, p.3, Source ARCHIPEL- TOULOUSE-1 CAPITOLE. (Consulté le 13-11-2015).

⁵ CE, 26 juin 1985, SCI chalp, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 6, 7 Février 2011, 2057. Source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 13-11-2015).

¹ CLAUDE LIENHARD, « Le droit du risque », in Yann Aguila, *Quelles perspectives pour la recherche juridique ?*, Presses Universitaires de France « Droit et justice », 2007, p. 263-264.

² TA Nice, 5 mai 1994, Sté Valente et La Selva, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 6, 7 Février 2011, 2057, Commentaire par GREGORY MOLLION et PHILIPPE YOLKA, source ARCHIPEL-TOULOUSE-1CAPITOLE.(consulte le 12-05-2015).

الالتزام المفروض على السلطات العمومية بتحسين معارفها حول الأخطار بواسطة مختلف التشريعات، والتنظيمات ضيق من مجال الامتناع المسموح به، وبالتالي سمح بتوسيع مجال الخطأ.

مصدر آخر للمسؤولية يتمثل في التأخر في تحديد المناطق ذات الأخطار، وهو ما يرتب مسؤولية الدولة¹. فالتأخر غير العادي يشكل خطأ، لأنه يمنع الجماعات المحلية مثلاً من تقييم حقيقة وأهمية الخطر عند منح رخصة البناء أو التجزئة أو أي شهادة تعمير، نظراً لغياب دراسات يعد انجازها من اختصاصات المصالح المركزية أو غير المركزية للدولة.

فالبدايات تعول كثيراً على السلطات غير المركزية للدولة لتحديد الأخطار ولتصنيفها، لأنها لا تمتلك الوسائل ولا مصالح تقنية قادرة على تحديد المساحات الخاضعة للحماية بدقة ولا الأحكام الخاصة التي يجب أن تفرض على الملاك، وبذلك تبقى البلديات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالدولة وأجهزتها في معرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

أما تقديرات القاضي لمدى تأخر الإدارة، فتجرى حسب حالة الأماكن، حيث يكون مطلباً جداً عندما يكون حجم التعمير كبيراً في المنطقة المعرضة، وعلى العكس يكون أقل تشدداً في وجود تهديد منعزل². لكن المرور من نظام بسيط وهو تحديد المناطق ذات الأخطار إلى تخطيط هذه الأخيرة عن طريق مخطط للوقاية من الأخطار الكبرى . الذي يعد وثيقة أكثر تعقيداً . تطرح علامة استفهام حول مدة إعداداته حيث يتطلب مدة أطول، لكن دون أن يعفي الدولة من مسؤولياتها في حالة امتناعها عن إعداد المخطط أو التأخر غير العادي في انجازه¹. وهو ما قد ينطبق على السلطة العمومية في الجزائر، حيث منذ صدور القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث سنة 2004، الذي نص على إحداث مخطط عام للوقاية من كل خطر كبير²، واعتبر ذات

¹ إذا تأخرت الدولة في إعداد مخطط للأخطار، في حين مخاطر الانهيارات الثلجية مؤكدة والتعمير بالمنطقة مهم. في هذه الحالة نحن أمام خطأ يرتب المسؤولية.

CE, 27 juillet 1979, Blanc et ministre de l'Équipement, la semaine juridique Edition Générale, n° 38, 17 Septembre 1986, II 20649, p.623, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE.(consulté le 15-02-2016).

² P.PLANCHET, « la maîtrise de l'urbanisation de zones exposées à des risques naturels (suite et fin) » *op.cit.*, p. 15

¹ CAA Marseille, 7 février 2008, M et Mme PIERRE X, [En ligne]: jurisprudence.prim.net/recherche/affiche.php?page=1.. (consulté le 03-02-2015)

² راجع المادة 16 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

المخطط الأداة الرئيسة للوقاية من الأخطار الكبرى في الجزائر، لم ينجز إلى غاية اليوم مخططا واحدا ولم تصدر حتى النصوص التنظيمية التي تبين كيفية إعداده.

انطلاقا من خصائص وثيقة المخطط العام للوقاية التي يتطلب إعدادها وقتا طويلا نوعا ما اعتبر القضاء أن الأعمال التي تهدف فقط إلى تحديد المناطق الخاضعة لخطر طبيعي و/أو تكنولوجي بأنها ترتب مسؤولية الإدارة في حالة تأخرها في إنجازها وإنفاذها¹. وتتدخل الدولة في حالة غياب وثائق التخطيط المتعلقة بالأخطار الطبيعية (كمخططات الوقاية مثلا)، بإصدار مراسيم تحدد المناطق المعرضة للأخطار، ومنع البناء فيها لكنها قرارات تتخذ عمليا وفي اغلب الأحيان بعد وقوع الكوارث².

أما الحالة الأخيرة المتعلقة بوجود أخطاء في تحديد المناطق المعرضة لأخطار طبيعية وتكنولوجية، فقد اعتبر القضاء أن الدولة مسؤولة عن أخطائها في تصنيف المناطق حسب درجة خطورتها³، لأنه كلما كانت المناطق ضعيفة الخطورة، سمح باستثمارها في التعمير وفق شروط خاصة. وكل خطأ في هذه المرحلة يمكن أن يؤدي إلى خسائر كبيرة. وهكذا فإن إمكانية تخزين مواد خطرة وإنشاء منشآت مصنفة في منطقة حضرية ذات طابع سكني، يُعيب التنظيم المطبق على هذه المنطقة بالخطأ الصارخ في التقدير⁴.

إن القضاء وأثناء تقديره مسؤولية الدولة في تحديد المناطق المعرضة لأخطار يراقب خصوصيات الإقليم المعني، ومدى تعرضه إلى أخطار سابقة ودرجة قابليته للإصابة¹.

¹ CAA Marseille, 7 févr. 2008, Responsabilité du fait des plans de prévention des risques, Commentaire par Jean-Marc FÉVRIER, Revue Environnement et développement durable n° 10, Octobre 2008, commentaire 151, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (consulté le 04-03-2014).

² تجدر الإشارة إلى أن هذه المناطق المحددة تكون إما على المستوى الوطني أو مجزأة.

³ أقام القاضي مسؤولية الدولة بسبب تصنيفها الخاطئ لقطعة أرض، وهو التصنيف الذي اعتمدت عليه البلدية لمنح رخصة البناء.

CAA Paris, 10 juin 2004, M et Mme Mihajlovic c/ Cne d'Herblay, [En ligne]: <http://jurisprudence.prim.net/recherche/affiche.php?num=87&t1=&mc1=&o1=&d1=&text1=01PA02437&plc1> (consulté le 12-05-2016).

⁴ TA Strasbourg, 21 juin 2011, n° 0702639, Schoch : JurisData n° 2011-013121 ; revue Environnement 2011, commentaire 102, note D. GILLIG, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (consulté le 02-02-2015).

¹ CE, 22 février 1989, Ministre de l'Équipement contre époux Faure, Droit de l'environnement, numéro spéciale 113, novembre 2003, p.202.

أما فيما يتعلق بالجهاز المسؤول في الدولة عن الوقاية من الأخطار الكبرى، فإن الجزائر ومنذ استقلالها وإلى غاية اليوم، وحتى بعد صدور القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، لم يحدد في المنظومة القانونية الطرف المسؤول عن الوقاية من الأخطار الطبيعية الكبرى، الأمر الذي يؤدي إلى ذوبان المسؤولية وعدم القدرة على إسنادها. لكن هذا لا يمنعنا من القول: أن الدولة وبما أنها هي المسؤولة عن تحديد المناطق التي يمنع فيها البناء وفق شروط خاصة، وتمثلها في هذه الحالة وزارة السكن والعمران، المكلفة في إطار قانون التعمير بإعداد قرارات ذات طابع تنظيمي تسمح بتحديد قواعد البناء في المناطق الخاضعة للأخطار الطبيعية، فإن قصورها في هذا المجال من شأنه أن يرتب مسؤوليتها، أما في مجال الوقاية من الفيضانات¹، ونظرا للصلاحيات الواسعة التي تملكها وزارة الموارد المائية وكذا وزارة الداخلية في هذا المجال، فيمكن أن تقحم مسؤولياتهما في حالة تقصيرهما في أداء مهامهما.

ومن جانب آخر، وحتى تتعقد مسؤولية الإدارة بوقوع خسائر سببتها كارثة طبيعية أو تكنولوجية، يجب إقامة علاقة سببية بين النقص المرتكبة والضرر الناجم، وعلى القاضي أن يبحث عن وجود علاقة مباشرة بين النقص أو التأخر في اتخاذ تدابير ووجود تفاقم للأضرار عند الفصل في مسؤولية الإدارة². وهكذا فإن التأخر في وضع مخطط الوقاية لا يمنح الحق في التعويض إلا في حالة وجود علاقة مباشرة بين هذا التأخر ووجود تفاقم للأضرار³.

¹ انظر المرسوم التنفيذي رقم 399-09 الذي يحدد آليات توقع الفيضانات.

² في هذه القضية تعرضت شركة Di Méglio إلى خسائر بسبب الفيضانات ناجمة عن سقوط أمطار غزيرة وحمل القضاء البلدية جزئيا مسؤولية الخسائر التي تعرضت لها الشركة المذكورة بسبب عدم قيامها بتنظيف وصيانة منشآت طرح المياه. انظر

Cour suprême, chambre administrative, 17 mars 1967, commune de Skikda/ société Di Méglio, cité par H. BOUCHAHDA et R. KHELLOUFI, OPU, Alger, 1985, p.23.

³ CAA Marseille 3 juin 2003, MACIF, [En ligne]:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007582441> (consulté le 03-03-2015).

: "باعتباره ارتفاع ذا منفعة عمومية، فإن الارتفاق الذي يضعه مخطط الوقاية من الأخطار الطبيعية لا يمكنه أن يفتح المجال للتعويض إلا إذا أثبت المالك أنه تحمل عبئ خاص وفاحش ولا يتناسب أبدا مع الهدف المراد تحقيقه من المنفعة العامة ولا مع احترام المبادئ العامة للوقاية والعمل الوقائي". انظر:

Nobert Caldéraro « Le juge administratif et les risques naturels », R.F.D.A. 2001, p. 895.

أما بالنسبة للبلديات التي تعاضم دورها بعد إقرار لامركزية التعمير في قانون التهيئة والتعمير، فهي مقيدة بمجموعة من الالتزامات، تجعل مسؤوليتها قائمة في حالة عدم مراعاتها للأخطار الطبيعية والتكنولوجية عند إعداد مخطط شغل الأراضي في المناطق المعروفة بتعرضها لأخطار طبيعية أو تكنولوجية، أو في أية وثيقة أخرى. وقد زاد من ثقل هذا الالتزام، التكريس التشريعي لمخططات الوقاية من الأخطار الكبرى التي تعد ارتفاعات ذات منفعة عمومية وتلزم بذلك تراخيص استعمال الأراضي باحترامها، وإن كنا لا ندري هل يدمج مخطط الوقاية أم لا مع مخطط شغل الأراضي، لكنه مع ذلك يبقى وثيقة تعمير تتماشى واحتياجات المواطنين في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى.

إذا فعدم احترام البلديات للأحكام المتعلقة بمحيط المخطط العام للوقاية أو محيط الأخطار الكبرى، يؤدي إلى قيام مسؤوليتها لعدم مشروعية وثيقة التعمير التي رخصت مثلاً بالبناء في مناطق محرومة من هذه الإمكانية¹.

وفي الأخير، يبقى إقرار مسؤولية السلطات العمومية ممكناً في حالة الغياب التام أو الجزئي للوثائق التي تعين الأخطار الطبيعية أو التكنولوجية المعرض لها كل جزء من الإقليم الوطني خاصة بعدما نص القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث على ضرورة إعداد هذا النوع من الوثائق²، وهو تقصير ينجر عنه عدم كفاية أخذ الأخطار الطبيعية أو التكنولوجية في الحسبان على مستوى الإقليم المعرض لها.

¹ CE, arrêt Mentzler, 9 avril 1993, cité par P. L'HOMME, *op.cit.*, p.663.

² جاء في المادة 18 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى: "يجب أن يشتمل المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى، أيضاً، على ما يأتي:- المنظومة المعتمدة لتقييم الخطر المعني، عند الاقتضاء.

- تحديد النواحي والولايات والولايات والبلديات والمناطق التي تنطوي على درجات قابلية خاصة للإصابة بحسب أهمية الخطر المعني عند وقوعه...". كما جاء في المادة 17 من نفس القانون: "يجب أن يحدد كل مخطط عام للوقاية من الخطر الكبير ما يأتي:- المنظومة الوطنية للمواكبة، التي تنظم بموجبها، و بحسب المقاييس الملائمة و/ أو الهامة مراقبة دائمة لتطور المخاطر و /أو الأخطار المعنية وتأمين المعلومات المسجلة و تحليلها و تقييمها للسماح بما يأتي:- معرفة جيدة بالخطر أو الغرر المعني - تحسين عملية تقدير وقوعه..."

2. عدم المشروعية الناجمة عن غياب أو عدم كفاية اخذ الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في الحسبان في القرارات ذات الطابع التنظيمي

تشكل عدم مشروعية الأعمال الإدارية مبدئياً خطأ مرفقاً يرتب مسؤولية الإدارة، غير أن نطاق سلطات القاضي في مجال رقابة الأعمال الإدارية المتعلقة بالوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية تبقى الفاصل في إمكانية تحديد مسؤولية الإدارة. وهكذا فإن عدم المشروعية المتعلقة بتحديد المناطق الخاضعة للأخطار وكذا النصوص التنظيمية الخاصة بالوقاية يمكن أن ترتب مسؤولية مختلف الإدارات المختصة.

لكن القضاء الإداري وأثناء تقديره لمشروعية تحديد المناطق الخاضعة لأخطار، يأخذ بعين الاعتبار عنصر عدم تأكد الدولة من تعيين المناطق ذات الأخطار (1-2). ومن جانب آخر وبسبب تنوع الرهانات التي يجب أن تؤخذ في الحسبان عند إعداد وثائق التعمير ذات المضمون المعقد، فإن القاضي مجبر على تتويع رقابته حسب الحالات (2-2).

2-1. الرقابة على مشروعية مخطط الوقاية من الأخطار الكبرى

تمتلك الإدارة سلطة تقديرية في تحديد مضمون مخطط الوقاية من الأخطار الطبيعية للمناطق المعنية، ولكن في نفس الوقت تخضع تلك السلطة لرقابة القضاء الذي قد يؤكد على ما اتخذته الإدارة من أعمال وقائية أو قد يعاقبها على عدم أخذ احتياطاتها¹. وفي هذا الإطار يمارس القضاء الفرنسي رقابة ضيقة على مشروعية مضمون مخططات التعرض للأخطار² وهي رقابة تقتصر فقط على الخطأ الصارخ في التقدير، بمعنى أن الإدارة ارتكبت خطأ فادحاً في تقديرها للوقائع التي بررت قراراتها³، وبؤدي هذا النوع من الرقابة بالقضاء إلى رفع الأخطاء الفادحة والجلية فقط⁴.

¹ N. CALDERARO, « Le juge administratif et le risque naturel », *Droit de l'environnement*, 2004, n°115, p. 23.

² CE 22 mai 1996, Comité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier, Cité par Anne-Laure DEBONO, « Le contrôle de la légalité interne des plans de prévention des risques naturels », *AJDA*, 2011, p. 996.

³ CAA Bordeaux, 30 juin 2008, SA La Forêt., « Responsabilité du fait des plans de prévention des risques », *Commentaire par Jean-Marc FÉVRIER, environnement et développement durable*, n° 10, Octobre 2008, commentaire. 151, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE.(consulté le 02-02-2016).

⁴ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15e éd., 2001, t. 1. Coll. Domat droit public, pp. 1061-1085.

يعود أساس الرقابة الضيقة التي يقر فيها القاضي للإدارة بهامش معين من الخطأ، بالدرجة الأولى لصعوبة تقدير حادث طبيعي استثنائي، فلا يعاقب إلا على الخطأ الظاهر بشكل مفرط في ظروف الحالة¹.

أما فيما يتعلق بالرقابة على الإطار التنظيمي المتعلق بالوقاية، فإنه يُفترض في مخططات الوقاية . التي اعتبرها القضاء الفرنسي وثائق تعمير². أن تضع تدابير الوقاية من الأخطار الطبيعية بهدف مواجهة حدوث الظاهرة، والتقليل من القابلية للإصابة³. ولهذا فإن قصور السلطات المختصة بسبب عدم كفاية التدابير الوقائية المتخذة يمكن أن يرتب مسؤولية الدولة.

أما في القانون الجزائري، وعلى الرغم من أن القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث اسند للسلطات العمومية مهمة تحديد المناطق ذات الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، ووضع تدابير وإعداد مخططات الوقاية، وكيفية تسيير الكوارث والتقليل من أضرارها⁴. لكن هذه الالتزامات جاءت بعبارات عامة جدا إلى درجة يصعب من خلالها تحديد الهيئة المسؤولة عن إنشاء المخطط العام للوقاية والطبيعة القانونية لهذا الأخير أو معرفة مكانته بين أدوات التعمير المحلية، وغياب نصوص تنظيمية ترفع الغموض عن هذه المخططات وتفصل في مضمونها. وكلها عوامل تجعل من إمكانية وضع الفرضيات التي يمكن أن تكون محلا للمسؤولية عملية مستحيلة.

2-2 . الرقابة على مشروعية الأدوات المحلية للتعمير

تصنف الأدوات المحلية للتعمير كأعمال إدارية تنظيمية، والحكم بعدم مشروعيتها يمكن أن يرتب مسؤولية الأشخاص العمومية على أساس الخطأ⁵. و تلعب هذه الوثائق دورا أساسيا . كما رأينا سابقا . في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، حيث تنظم وتضبط أنماط شغل

¹ H.JACQUOT- F .PRIET, *Droit de l'urbanisme*, op.cit, p.870.

² DROBENKO.B, « Inondations aux risques de la complexité », *RJE*, 4/2002, p.629.

³ جاء في المادة 18 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى : " يجب أن يشتمل المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى، أيضا، (...) التدابير المطبقة في مجال الوقاية والتخفيف من درجة للإصابة من الخطر الكبير المعني...".

⁴ انظر المواد 16، 17، 18 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث.

⁵ CE, 26 janvier 1973, ville paris, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 6, 7 Février 2011, 2057, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 02-02-2016)

الأراضي، وتحدد قواعد التعمير الواجب تطبيقها في المناطق الخاضعة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية، وهي مهام تخضع لرقابة القاضي الإداري. وقد أعطى المشرع الجزائري بعد تعديل قانون التعمير سنة 2004 أهمية واضحة لعملية تحديد الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في أدوات التعمير، حيث ترك اختيار نمط شغل الأراضي لتقدير السلطات المكلفة بإعداد مخططات التعمير لكن بشرط مراعاة وجود أخطار طبيعية وتكنولوجية¹. وعليه فإن غياب التكفل بهذه الأخطار عند تحديد المناطق التي يشملها مخطط التعمير، يمكن أن يفقد أدوات التعمير المحلية مشروعيتها.

وهكذا فإن البلدية التي وضعت في مخططها المحلي للتعمير مشروع فضاء لاستقبال الجمهور في منطقة خطرة، ومصنفة حمراء في مخطط الوقاية من الفيضانات، وبالنظر إلى التزاماتها بالتكفل بالأخطار في أدوات التعمير، تكون قد ارتكبت خطأ صارخا في التقدير²، أما في مجال الأخطار الصناعية، فانه يجب أن تحدد المخططات المحلية للتعمير، الشروط التي تسمح بالوقاية من التلوثات والأضرار مهما كانت طبيعتها، كما يخضع احترام هذه الأهداف لرقابة القاضي الإداري³.

وفي كل الأحوال على الإدارة أن تأخذ في الحسبان الأخطار المحتملة التي قد تتعرض لها أرض معينة، وآثار تلك الأخطار على الإقليم وطبيعة المنشآت التي تسمح بتقاديها⁴، لكن دون الاعتداء على المناطق المجاورة، وهكذا فقد ألغى القضاء مخطط شغل الأراضي الذي حدد مناطق انتشار مياه الفيضانات، التي شكلت اعتداء على امن البلديات المجاورة¹، وعليه فإن تعديل مخطط التعمير يشوبه عدم المشروعية عندما يسمح بالتعمير في أراضي خاضعة لأخطار كبرى².

¹ انظر المادة 4 من القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المتعلق بالهيئة والتعمير.

² TA Strasbourg, 5 janvier 2012, revue environnement et développement durable, n° 4, commentaire par David GILLIG, p.209, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 02-02-2016).

³ CE, 10 févr. 1997, n° 125534, Association Pour la défense des sites de Théodule, Construction - Urbanisme n° 2, Février 2012, commentaire 24, par David GILLIG, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 02-02-2016)

⁴ TA Nice 6 mars 1996, Comité de sauvegarde du port Vauban, [En ligne]: www.ict-21.ch/ICT.SATW.CH/IMG/Risques_et_territoires_-_37.doc, (consulté le 22-03-2015)

¹ CAA, Nancy, 23 mars 2006, Cne de Gamsheim, Jurisques : prévention des risques naturels : jurisprudence commentée, 2012, [En ligne] : www.irma-grenoble.com/05documentation/00bibliotheque_document_afficher.php?.. (Consulté le 0-06-2015).

² ألغى القضاء الفرنسي تعديل مخطط شغل الأراضي والذي تمثل في " (...) إنشاء منطقة رُخص فيها شغل و استعمال الأراضي لنشاطات مرتبطة بالبحر و السبب أن القطاع المعني يدخل كلية ضمن منطقة مصنفة بأنها غير قابلة للبناء في مخطط شغل الأراضي لوجود أخطار طبيعية كبيرة

كما تكون البلدية قد ارتكبت خطأ صارخا في التقدير، عندما وضعت في المخطط المحلي للتعمير مشروعا لانجاز مؤسسة لاستقبال الجمهور، وهي عبارة عن مدرسة بالقرب من منشأة مصنفة تُعرض امن وصحة الأشخاص إلى خطر حقيقي¹. وفي نفس الاتجاه قرر القضاء أن تحديد محيطين للحماية بحجم غير كاف لمواجهة آثار خطر انفجار وحريق يجعل المخطط غير مشروع²، والأمر نفسه بشأن تخصيص قطعة أرض في المخططات المحلية للتعمير لبناء منشأة عمومية يتعارض وجودها مع وجود منشأة مصنفة قائمة³.

يبقى أن السلطة التقديرية الممنوحة للبلديات في اختيار وتحديد نمط شغل الأراضي وكذا التدابير الوقائية المتبناة، مقيدة بمبدأ التوافق بين وثائق التعمير، حيث يجب أن يُحترم تدرج القواعد القانونية، ويمارس القاضي رقابة توافق مخطط شغل الأراضي مع القواعد الأسمى ومنها مبادئ التعمير والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

إن ضرورة الالتزام بمراعاة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية عند إعداد وثائق التعمير طبقا لما جاءت به المادة 11 المعدلة من قانون التهيئة والتعمير⁴، تسمح للقاضي بممارسة رقابته على الاختيارات التي جاءت في مخطط شغل الأراضي. وهي اختيارات لا يمكنها أن تضع تدابير تتناقض مع ترتيبات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وإلا شكل ذلك خطأ من شأنه أن يقيم مسؤولية السلطة المختصة.

وفي كل الأحوال فإن عدم مشروعية مخطط التعمير بسبب خطأ البلدية مرتبط بمدى معرفة هذه الأخيرة بالأخطار المعرض لها الإقليم¹، وهو شرط يعفي البلدية من مسؤولياتها، لكنه عرف

كسقوط الحجارة و انهيارات التربة. ونظرا لخطورة هذه الأخيرة، فإن تعديل مخطط شغل الأراضي يشوبه خطأ صارخ في التقدير. "انظر CE, 29 mai 1991, Cne de Villefranche-sur-Mer, [En ligne]:

www.wk-hsge.fr > Documentation, (consulté le 12-05-2015)

¹ CAA, Versailles, 8 mars 2006, Cne Beauchamp, revue environnement et développement durable, n° 4, commentaire par David GILLIG, p.209, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE.

² CAA Paris, 20 sept. 2007, revue Environnement 2007, commentaire. 204, note D. GILLIG, source ARCHIPEL-TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 03-06-2016).

³ CAA, Versailles, 8 mars 2006, *ibid.*,

⁴ " تحدد أدوات التهيئة والتعمير (...) الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق عند إعداد أدوات التهيئة و التعمير..."

¹ CAA Marseille, 18 mai 2006, *M et Mme X*, [En ligne]:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007593836>, (consulté le 05-04-2015).

انكماشاً مهماً، بسبب تطور أدوات نقل المعلومة حول الأخطار أولاً، ووجود التزامات قانونية على عاتق السلطات المختصة بمعرفة الأخطار عند إعدادها لأدوات التعمير ثانياً¹.

وفي المقابل يمكن للبلدية أن تعفي نفسها من المسؤولية في ثلاثة حالات:

الحالة الأولى: يكفي فقط أن تثبت البلدية أن انجاز منشآت الوقاية من الأخطار يتجاوز قدراتها المالية².

الحالة الثانية: مرتبطة بتقصير السلطات المركزية أو غير الممركزة للدولة إما في تحديد الأخطار³ أو في عدم منحها الوثائق اللازمة للبلديات.

الحالة الثالثة: يجب على البلدية أن تثبت أنها اتخذت كل الاحتياطات الضرورية لمواجهة الأخطار الطبيعية وهذا ما أكدته المادة 147 من قانون البلدية⁴، مع العلم أن مسؤولية البلدية في تنفيذ التزاماتها المتعلقة بمعرفة الأخطار والوقاية منها مستقلة عن مسؤولية الدولة، حتى وإن كان يمكن ضمهما⁵.

وقد اعتبر القضاء الإداري المقارن أن الأراضي التي أصبحت غير قابلة للبناء بسبب الأخطار الكبرى والمصنفة من طرف الدولة بهذه الصفة تتطلب تعديل مخططات التعمير والبلدية مسؤولة في هذه الحالة عن عدم دمجها لهذه المعطيات ضمن مخططات التعمير. فمثلاً في مجال الخطر الزلزالي، وجود خريطة تبين مختلف المناطق الخاضعة للزلازل وأبحاث تبرز خطورتها تكفي لإلزام الإدارة بأخذها في الحسبان عند اتخاذ قرارات تخصيص الأراضي¹. ومن ثم فإن غياب مراعاة

¹ انظر المادة 11 المعدلة من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

² Arrêt carot du 27 juillet 1979: le bon, la semaine juridique Edition Générale, n° 38, 17 Septembre 1986, II 20649, commentaires Jean-Bernard AUBY, p.624, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1 CAPITOLE. (Consulté le 02-05-2016).

³ اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن غياب وثائق الوقاية من الأخطار لا يضع السلطة التي تمنح تراخيص شغل أو استعمال الأراضي في وضعية

تسمح لها بتقدير طبيعة و أهمية الأخطار. Arrêt carot du 27 juillet 1979, *op.cit.*

⁴ جاء في المادة 147 من قانون البلدية: "في حالة وقوع كارثة طبيعية لا تتحمل البلدية أية مسؤولية تجاه الدولة و المواطنين إذا أثبتت أنها اتخذت الاحتياطات التي تقع على عاتقها و المنصوص عليها بموجب التشريع و التنظيم المعمول بهما."

⁵ منح رخصة بناء في منطقة معرضة لخطر طبيعي، يمكن أن يشكل خطأً ينجم عنه تقاسم المسؤولية بين البلدية والدولة.

CAA Bordeaux 8 avril 1993, Desfougères, *op.cit.*

¹ جاء في المادة 174 من قانون البلدية: "في حالة وقوع كارثة طبيعية لا تتحمل البلدية أية مسؤولية تجاه الدولة و المواطنين إذا أثبتت أنها اتخذت

الاحتياطات التي تقع على عاتقها و المنصوص عليها بموجب التشريع و التنظيم المعمول بهما."

الأخطار الطبيعية في مخططات التعمير يمكن أن يشوبه عدم المشروعية بسبب الخطأ الصارخ في التقدير¹.

كما ذكر القاضي الإداري أن مخطط شغل الأراضي يجب أن يشتمل على قواعد تعمير تتكيف مع الأخطار الموجودة، مثل القواعد المتعلقة بالمسافة التي يجب احترامها لبناء مبنى بالنظر إلى مجرى المياه، أو علو الطابق الأرضي حتى لا تغمره السيول².

أخيراً، فإن غياب أو عدم كفاية الإجراءات التنظيمية المتعلقة بالتعمير أو عدم مشروعيتها يمكن أن يرتب مبدئياً مسؤولية البلدية أو الدولة حسب الحالة ويمكن حتى أن يتقاسم المسؤولية معاً كما رأينا سابقاً³.

ثانياً: قصور في أداء السلطات العمومية للالتزاماتها

يظهر الإخلال بالالتزامات العامة في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية من عدة زوايا، من بينها خاصة التدابير الفردية، وهو ما قد يشكل خطأً. كما نجم عن تزايد التزامات السلطات العمومية في مجال الوقاية من الأخطار ارتفاع في الحالات الخطئية للإدارة بسبب تكررها للالتزاماتها(1) التي تظهر بالخصوص في مجالات الضبط الإداري والرقابة والوصاية (2).

¹ CAA Nantes, 17-02-2004, [En ligne]: jurisprudence.prim.net/recherche/affiche.php?num=813&t1...o1. op.cit.

² CAA Lyon 26 février 2002, commune de Mandelieu-la-Napoule, Le contenu du règlement du PLU - Le Gridauh, [En ligne]: www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/...plu/2-1-1_F5.pdf (consulté le 14-03-2015).

³ في 10-02-1970، حطمت انهيارات ثلجية منازل مخصصة لممارسي التزلج الثلجي في منطقة Val d'Isère بفرنسا. أدى الحادث إلى وفاة 39 شخص، وبالرغم من العنف الاستثنائي لهذا الانهيار، إلا أن القاضي الإداري استبعد عنصر القوة القاهرة على أساس أن الحادث وقع ثلاثة مرات قبل اليوم وفي نفس المكان. كما اعتبر القضاء أن البلدية لم تقم كما ينبغي بواجباتها في إطار الضبط الإداري البلدي في الوقاية من هذه الأخطار ولم تنجز دراسات معمقة للمناطق المعرضة لخطر انهيار الثلج في المكان التي بنيت فيه المنازل. في حين وفي هذه المرحلة بالذات من السنة أي في فصل الشتاء، لم تنجز البلدية إلا جزء بسيط من برنامج منشآت الحماية، التي تعد ضرورية لوقاية فعالة من انهيار الثلج، ولم يظهر أن الإمكانيات المالية للبلدية لا تسمح بانجاز هذه المنشآت. وفي ظروف هذه القضية ونظراً لأهمية المرفق الرياضي الشتوي الموجود وخطورة الانهيارات الثلجية وعدم كفاية تدابير التوقع والوقاية التي اتخذتها البلدية، يشكل كل ذلك خطأً يربط مسؤولية البلدية تجاه الضحايا. والحال أن هناك تأخر في تحديد المناطق المعرضة لأخطار طبيعية، يربط مسؤولية الدولة، التي يقع على عاتقها تدابير فرض تطبيق قانون التعمير. وعليه تتحمل الدولة والبلدية كل

منهما 50 بالمائة من أضرار هذه النكبة. Arrêt commune de Val d'Isère, Cité par pierre BON, police de la sécurité publique chapitre 1- protection contre les risques naturels, encyclopédie de la collectivité locale, p.9, op.cit.

1. المسؤولية الناجمة عن عدم إعلام الجمهور وغياب مراعاة الأخطار في تراخيص شغل الأراضي واستغلال المنشآت المصنفة

يرتبط تحقيق نتائج ايجابية في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية بعدة عوامل، تختلف درجة التحكم فيها من حالة لأخرى. كما تتوفر لدى السلطات العمومية عدة أنظمة للوقاية، غير أن فعاليتها تبقى مرتبطة بإعلام الجمهور المعرض للأخطار، وهو من بين المجالات التي تُظهر قصور السلطات العمومية (1-1)، بالإضافة إلى عدم أخذ الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في الحسبان أثناء منح التراخيص لشغل الأراضي، وعدم تطبيق العقوبات على المخالفين للقانون (2-1).

1-1. قصور في نشر المعلومة حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

إن التسيير الفعال للأخطار الطبيعية والتكنولوجية يتطلب انجاز شبكة معلومات بين كل الفاعلين، ويبرز خطأ الإدارة في هذا الجانب من الوقاية من خلال علاقتها بالسكان (1-1-1) أو داخل الإدارة نفسها (2-1-1).

1-1-1. مسؤولية الإدارة الناجمة عن عدم إعلام وإطلاق الإنذار وإجلاء السكان

وضع قانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث التزامات هامة على عاتق الإدارة، تتعلق بإعداد الوثائق الخاصة بالإعلام حول الأخطار الكبرى ووضعها تحت تصرف الجمهور¹، وهو الأمر الذي يدعو للتساؤل حول إذا ما كان التكرار للالتزام بالإعلام أو التقصير في تحديد الأخطار المعرض لها الإقليم أو حول تدابير الحماية الخاصة بالأفراد يمكن أن ينجر عنه تعويض. ومن جانب آخر، يمكن أن يشكل غياب مخططات الوقاية التي تعتبر مصدرا ثميناً للمعلومات سبباً لقيام المسؤولية، بسبب خطأ الإدارة التي لم تلتزم بوضع تلك المخططات ومن ثمة التهرب من الالتزام بإعلام السكان¹.

¹ جاء في المادة 11 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الإخطار الكبرى: "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".

¹ C. GUUTTER, « Du droit de la responsabilité administrative dans son rapport avec la notion du risque », AJDA, 2005, p.1504.

يظهر إعلام الجمهور من خلال تدابير الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص وبالتالي تقصير السلطات العمومية المختصة بإعلام الأشخاص المهددين، يشكل خطأ يرتب مسؤولياتها، ويتحقق ذلك في عدم قيام مصالح البلدية المكلفة بمكافحة الفيضانات مثلاً بإطلاق الإنذار وتحذير السكان المعرضين لخطر الفيضان، مع أن ارتفاع مجرى المياه ينذر بالقدوم الوشيك له¹. أما في حالة توفر معلومات فرضها ظرف استعجالي، فعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ قراراته فوراً بعد إعلام الوالي².

وفي هذا السياق، يمكن لرئيس البلدية أن يمنح السكن، والسير، والتوقف في المناطق المهددة بانتهيار التربة³ دون أن يلزم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن قراره⁴، ويمكن أن يظهر التقصير من خلال عدم اتخاذ التدابير الضرورية كمنع سير الرافلين أو الولوج إلى عمارات مهددة بالسقوط، وهي أسباب موجبة للمسؤولية⁵. كما أن رئيس البلدية الذي يتمتع عن إعطاء الأمر بغلق درب مخصص للترجل، على الرغم من أنه يعلم بوجود مخاطر كبيرة لانتهيارات ثلجية (خريطة تحدد المناطق المعرضة، وجود حالات سابقة، بيانات مصلحة الأرصاد الجوي...الخ) يكون قد ارتكب خطأ يرتب مسؤولية البلدية¹، ونفس الأمر إذا قصر نفس المسؤول في وضع إشارات تبين وجود أخطار²، أو ظهور أخطاء في إطلاق الإنذار وإجلاء السكان³.

¹ CE, 22 juin 1987, Ville de rennes c/ Compagne rennais de linoléum et caoutchouc, [En ligne]: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte..> (Consulté le 01-02-2015)

² راجع الفقرة الثانية من المادة 99 من قانون البلدية.

³ CE, 17 janvier 1996, société thermale de l'Aude, cité par pierre BON, *op.cit.*

⁴ إن منع مستغل فندق من استغلاله بسبب تهديد بانتهيار التربة لا يمنح الحق للمستغل في الحصول على تعويض عن الضرر الذي أصابه من جراء قرار الغلق، لأنه حسب القضاء الضرر الناشئ لا يعد نتيجة القرار الإداري، بل بسبب الوضعية الطبيعية للماكن.

Voir CE, 14 janvier 1964, pierre BON, *op.cit.*

⁵ ومن جانب آخر، و في إطار سلطاته في مجال الضبط الإداري، على رئيس البلدية أن يمنع الولوج إلى البنايات أو يؤمر بإخلائها، عندما الظروف الجوية تنبأ بشكل تقريبا أكد بحدوث انهيارات ثلجية في المنطقة المشيدة بها تلك العمارات. وإذا لم يقم بذلك ولم يبلغ المعلومات للقادمين الجدد لمحطة الترحلق على الجليد، فإنه يكون قد ارتكب خطأ يرتب مسؤولية البلدية.

CAA Lyon, 1^{er} février 1990, consorts Pressigoui, [En ligne]: jurisprudence.prim.net/.../affiche.php?num...t1...JA%20CAA%20Lyon, (consulté le 01-03-2015).

¹ CAA. Lyon, 11 juill. 2006, Mme Oumelkir X, [En ligne]:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin...>, (consulté le 15-10-2016)

² CE, 13 mars 1989, pierre BON, *op.cit.*, p.12.

³ ARNAUD DE LAJARTRE, « les responsabilités administratives et les catastrophes naturelles », in *les catastrophes écologiques et le droit: échec du droit, appels au droit*, *op.cit.*, p.458.

1-1-2. مسؤولية الدولة الناجمة عن تقصيرها في أداء مهامها نحو البلدية

يمكن أن تترتب مسؤولية الدولة بسبب قصورها أو إخلالها بالتزاماتها بالنظر لسلطاتها في مجال الضبط الإداري العام، وهي حالة المحافظ الذي لم يقيم بتعيين المناطق المعرضة لأخطار¹ في قطاع لا يمكن اعتباره في ذلك الوقت بأنه خال من مخاطر الفيضانات، وهو ما منع البلدية من تقييم أهمية خطر الفيضان عندما أصدرت تراخيص البناء². وفي المقابل تحقق مخاطر في منطقة غير معرفة كمناطق ذات أخطار لا يمكن أن يترتب مسؤولية السلطة العمومية³.

تظهر مسؤولية الدولة أيضا أثناء إعداد البلديات لوثائق التخطيط الحضري، ومنح تراخيص شغل الأراضي، والتي يتطلب إنجازها الحصول على المعلومات المرتبطة بالخصوصيات الجغرافية، والجيولوجية للإقليم، والدراسات المتخصصة الموجودة نظريا لدى المديريات المعنية على مستوى الولايات. وهي عناصر ضرورية لإدراج الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في أدوات التعمير⁴. ولهذا السبب، يتعين على المصالح التقنية للدولة ومؤسساتها العمومية إبلاغ البلديات بالمعطيات التي تحتفظ بها امتثالا لنص المادة 105 من قانون البلدية⁵.

إن خطأ الدولة في تأدية مهامها تجاه البلدية يمكن مبدئيا أن يكون سببا في قيام المسؤولية⁶ ويظهر الخطأ من خلال رفض عون الدولة مثلا القيام بواجب رقابة ما إذا كان طلب الترخيص بالبناء في منطقة خاضعة لفيضان يقتضي الأمر رفضه أو قبوله بشرط تضمينه قواعد خاصة⁷.

¹ وهو ما يعد إخلالا بالتزام قانوني مصدره قانون التعمير.

² CE, 08 février 1989, Ministre de l'équipement C/ époux Faure, *op.cit.*

³ CE, 19 mai 1989, Bussereau et autres, [En ligne]: <http://www.conseil-etat.fr/> (consulté le 15-02-2016)

⁴ تختص الجماعات المحلية في إعداد وثائق التعمير، لاسيما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، وتستفيد من خدمات عدة مصالح، تستشار وجوبا كالتعمير والفلحة والري والنقل، الأشغال العمومية، البريد والمواصلات والبيئة. انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل والمتمم. كما يخضع تسجيل المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و/ أو التكنولوجية يكون باقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير المختصة إقليميا. انظر الفقرة الأخيرة من المادة 17 من المرسوم التنفيذي 05-317، الذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 62، المؤرخة في 11-09-2005.

⁵ جاء في المادة 105 من قانون البلدية: "يتعين على المصالح التقنية للدولة تقديم مساهمتها للبلدية وفقا للشروط المحددة عن طريق القوانين والتنظيمات المعمول بها."

⁶ J-P DEMOUEAUX, L.P LEBRETON, « planification urbaine et règles générale d'urbanisme », *DAUH*, 2001, n° 204, p 359.

⁷ CAA Bordeaux 8 avril 1993, *Desfougères*, *op.cit.*

1-2. المسؤولية الناجمة عن إغفال الأخطار في تراخيص شغل الأراضي ورقابة البناءات وفي تراخيص استغلال المنشآت المصنفة لحماية البيئة

يشمل اختصاص السلطة المكلفة بإصدار تراخيص التعمير كل أنواع الوثائق، منذ تصميم المشروع إلى غاية مرحلة المراقبة والانتهااء من الأشغال، وذلك من أجل ضمان بنائات مشيدة طبقا للنصوص التنظيمية السارية. وتلعب مديرية التعمير في هذا الإطار دورا تقنيا حاسما في منح التراخيص لشغل الأراضي (1-2-1) ورقابة مطابقة البناءات والمنشآت للقواعد التنظيمية السائدة (2-2-1)، كما يخضع الوالي لرقابة القاضي الإداري أثناء فصله في تراخيص استغلال المنشآت المصنفة لحماية البيئة (3-2-1).

1-2-1. قيام المسؤولية على أساس عدم مشروعية التراخيص الفردية بشغل الأراضي

يستفيد الضحايا عموما في مجال التعمير من قيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ البسيط الذي يميل القاضي الإداري إلى الاعتراف به في حالة وقوع حوادث طبيعية أحدثت أضرارا، إذ أن واجب اليقظة المطلوب توفره في السلطات المختصة في التهيئة والتعمير يأخذ هنا مكانة هامة جدا¹.

وفي هذا الإطار، تحتل تراخيص البناء قاعدة الهرم القانوني لقواعد التعمير، ومن ثم وجب على المكلفين بمنحها احترام القواعد الوطنية والمخططات المحلية الأسمى منها، كما أنها تعد مصدرا مهما لقيام مسؤولية البلدية، حيث أن منحها بدون وضع شروط خاصة أو غير كافية في منطقة أخطارها معروفة يمكن أن يترتب مسؤولية البلدية²، ويشوب قرارها حينئذ عيب عدم المشروعية. كما يمكن أن تقحم مسؤولية البلدية، إذا ما منحت ترخيصا بالبناء دون احترام مضمون أدوات الوقاية، كالمخطط العام للوقاية من الخطر الكبير، ومخطط شغل الأراضي والمخطط

¹ FREDERIC BONDIL, « L'indemnisation des conséquences des risques naturels », colloque 25 novembre 2005 sous la direction de Georges VIRASSAMY, *L'entreprise confrontée aux risques naturels*, L'HARMATTAN, 2007, p.100.

² C.E., 2 oct. 2002, Min. de l'équipement, des transports et du logement, [En ligne]: jurisprudence.prim.net/recherche/affiche.php?num=813&t1...o1, (consulté le 01-08-2015).

التوجيهي للتهيئة والتعمير، وهي وثائق تشتمل على تحديد للأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية، وإجراءات تحديد أو منع البناء بها ومحيطات الحماية حول المنشآت الصناعية¹.

وتترتب مسؤولية البلدية أيضا إذا كانت تعلم مثلا أن القطعة الأرضية المراد البناء عليها معرضة للفيضان² أو إذا منحت ترخيصا للتجزئة في موقع معروف بخطر التلوث³. وعلى العكس من ذلك لا تترتب مسؤوليتها، إذا كانت تجهل وجود أخطار أثناء منحها للترخيص أو إذا كانت غير قادرة على التعرف على حقيقة تلك الأخطار⁴.

وفي هذا السياق فإن المصالح المختصة ملزمة بضرورة التحكم في البنايات المنجزة في المناطق ذات الأخطار، ولهذا يجب أن تكون شهادات التعمير وتراخيص شغل الأراضي في انسجام تام مع المقتضيات الأمنية لمواجهة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، وعموما يرتبط منح رخصة البناء بغياب أخطار طبيعية أو تكنولوجية معلومة أثناء منح الترخيص، إذ أن نسيان أو خطأ الإدارة في توثيق المعلومات في شهادة التعمير حول مدى تعرض المنطقة إلى أخطار، يمكن أن يشكل خطأ يرتب مسؤولية الإدارة المختصة⁵. وهكذا وفي وجود مخططات التهيئة والتعمير المحلية وفي إطار صلاحيات كل سلطة، يمكن أن يسند إلى الدولة أو البلدية خطأ بسبب منحها شهادة تعمير ايجابية لكن بمعلومات ناقصة لقطعة أرض خاضعة لانزلاق ارضي⁶.

أحيانا يحكم القاضي الإداري بتقاسم المسؤولية بين البلدية والدولة، عندما تكون هناك أخطاء مشتركة بينهما. فقد أدى سقوط عمارة بسبب فيضان إلى تحميل المسؤولية للدولة بسبب تأخر

¹ انظر المادة 11 من القانون 90-29 المتعلق بالهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

² TA Bastia, 9 février 2012, M. X et Mme Y, Revue Environnement et Développement durable, juin 2012, p.121, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 02-02-2016)

³ CE, 09 mai 2001, commune de Saint-Chéron, cité par pole de compétence sites et sédiments pollués, un nouvel usage pour les sites pollués, les cahiers techniques, 2006, p.28.

⁴ C.E., 16 juin 2008, M. et Mme Alain X, [En ligne]: jurisprudence.prim.net/recherche/affiche.php?num=813&t1...o1.., (Consulté le 02-01-2016)

⁵ اعتبر القضاء أن إهمال أو وجود أخطاء في شهادة التعمير، من شأنه أن يربط مسؤولية السلطة المخول لها بمنح الشهادة، فالوثائق (أطلس

المناطق المعرضة للفيضان) التي اعتمد عليها المحافظ لمنح شهادة تعمير كانت سلبية واشتملت على معلومات غير دقيقة. C.A.A. Nancy, 24 mars 2005, M. Paul X., n° 01NC00041, cité P. L'HOMME, *op.cit.*, p.684.

⁶ سلمت البلدية شهادة تعمير ايجابية، غير أنها كانت ناقصة، لأنه عند تاريخ تسليم الشهادة كان مكتب الدراسات الجيولوجية بصدد انجاز دراسة خاصة بالقطاع حول أخطار مرتبطة بالانزلاق الأرضي في إطار إعداد مخطط جديد للوقاية من الأخطار الطبيعية، وصنفت قطعة أرض الطالب في المخطط الجديد في المنطقة الحمراء، أي غير قابلة للبناء.

Voir C.A.A. Bordeaux, 06-04-2009, M. Jean-Louis x, cité par Jean-Marie PONTIER, « la responsabilité du fait des risques naturels prévisibles », *AJDA*, 2012, P.1335.

المحافظ (الوالي) في تحديد المناطق المعرضة لخطر الفيضانات، على الرغم من أن مصالح الدولة كانت تحوز على دراسة هيدرولوجية قبل منح الترخيص وكذا البلدية لأنها لم تعترض على البناء، بل سمحت بانجازه على الرغم من أن إقليم هذه الأخيرة عرف سابقا فيضانات عديدة وسيعرف حوادث أخرى مشابهة¹.

يمتد نطاق المسؤولية وأسباب الإعفاء منها منطقيا إلى تراخيص شغل الأراضي، حيث لا يمكن للإدارة الترخيص بانجاز بنايات في مناطق معرضة لأخطار طبيعية كبرى، لكن إذا كانت هناك إمكانية تعايش الخطر الطبيعي مع أمن الأشخاص، فإنه يجب أن تشمل رخصة البناء أو التهيئة على شروط خاصة تضمن قابلية الحياة المادية والاقتصادية للبنىات وتحمي قاطنيها². وعليه وفي مجال هدم مسكن بسبب انزلاق أرضي نتيجة تساقط استثنائي للأمطار مثلا، رفض القاضي عنصر القوة القاهرة وتمسك بمسؤولية الدولة التي منحت ترخيصا لمشروع بناء مساكن دون وضع شروط خاصة لتفادي انزلاق الأرض الناجم عن أشغال بمنطقة لا يمكن تجاهل طابعها الخطير³.

يقدر القاضي الطابع الكافي لتدابير الوقاية أثناء فحصه مدى مشروعية رخصة البناء، وقد حصل أن ألغى رخصة بناء منحت من أجل بناء سكن في منطقة قابلة للفيضان، واعتبر أن اشتراط بناء أرضية المنزل بعلو واحد متر على مستوى الأرض، يشكل خطأ صارخا في التقدير بالنظر إلى طبيعة الخطر⁴، وعندما تمنح الدولة تراخيص لأشغال أو منشآت على مجاري المياه أفضت إلى تسهيل الفيضانات، وجب أن يسحب الترخيص أو يعدل من دون تعويض وذلك في إطار سلطات

¹ CAA Marseille, 07 février 2008, M et M^{me} pierre X, cité par Jean-Marie PONTIER, « la responsabilité du fait des risques naturels prévisibles », *ibid*.

² CE, 2 octobre 2002, Ministre de l'Équipement, des transports et du logement c. M. et Mme Grondin, *AJDA*, 2003, p. 143 et TA Grenoble, Cne de val -d'Isère, la semaine juridique Edition Générale, n° 38, 17 Septembre 1986, II 20649, commentaires Jean-Bernard AUBY, p.624, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 04-05-2016)

³ CCA Lyon, 9 décembre 1992, l'Etat /c M. et Mme Z, [En ligne]: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007456334> (consulté le 15-02-2014).

في هذه القضية وجود الخطر ناجم من أن التخصيص المشكل من 12 قطعة أرضية أعدت لبناء منازل، لكن قطعة الأرض كانت منحدر ب 20 إلى 36 بالمائة و موجودة في منطقة ذات طبيعة منجمية وبها تشققات وغير منسجمة، كما تعرف جريان للمياه.

⁴ CAA Marseille, 15-09-1998, Mme Mazim et Cne d'aubignan, cite par P. L'HOMME, *op.cit.*, p.690.

الضبط الإداري في مجال مواجهة الفيضانات. وإذا صدر قصور في هذا الشأن فيترتب عن ذلك بالطبع مسؤولية الدولة¹.

ومن جانب آخر حافظ القضاء على مبدأ مفاده أن الترخيص بالبناء لا يشكل ضمانا بعدم وجود أخطارا طبيعية²، فالشخص أو المؤسسة التي كانت على علم أن الأرض المراد بناءها قابلة للفيضان، كان من الواجب عليها أن تتخذ كل الاحتياطات الضرورية بسبب إمكانية تعرض المنطقة لخطر طبيعي³.

أخيرا يظهر أن مراعاة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى من طرف السلطات العمومية في أدوات التهيئة والتعمير، وتراخيص البناء لا تكفي لمواجهة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، ولذا يجب مراقبة عملية التهيئة والبناء منذ الحصول على التراخيص اللازمة حتى تسليم شهادة المطابقة، لكن هذه المرحلة تعرف أيضا أوجه قصور أخرى للسلطات المختصة.

1-2-2. قصور في الرقابة على البناءات

يجب أن يكون منح تراخيص شغل واستعمال الأراضي دائما مصحوبا بالتزام بالمراقبة على المباني أو الأنشطة الخاضعة للترخيص، وتطبيق العقوبات الضرورية لضمان احترام النصوص التنظيمية المعمول بها. لذلك، فإن البلدية ملزمة بالقيام ببعض الأعمال في المرحلة الممتدة بين منح رخصة البناء ومنح شهادة المطابقة. ويعتبر الإخلال بالتزاماتها المتمثلة أساسا في مراقبة مطابقة البناءات للمشروع المرخص به، وكذا تنفيذ الأعمال الضرورية في حالة معاينة مخالفة عند البناء، خطأ يترتب مسؤولية البلدية.

وعليه، فإن الإدارة المختصة في مجال التعمير ملزمة بوضع حد لكل المخالفات، لاسيما البناءات المشيدة دون ترخيص، من خلال الرقابة وتطبيق العقوبات.

¹ CE, 10 janvier 2004, [En ligne]: jurisprudence.prim.net/jurisprud2011/25_fiche.php.(consulté le 08-08-2015).

² CE, 20 avril 1966, Loncq; LE BON, la semaine juridique Edition Générale, n° 38, 17 Septembre 1986, II 20649, commentaires Jean-Bernard AUBY, *op.cit.* p.624

³ C.A.A. Marseille, 5 juin 2003, Cne de Borgo, n° 00MA02266 [En ligne]: jurisprudence.prim.net/jurisprud2013/53_fiche.php.(consulté le 08-08-2015).

1-2-3. رقابة القاضي الإداري على تراخيص استغلال المؤسسات المصنفة لحماية البيئة

يعد قرار الترخيص باستغلال مؤسسة مصنفة، وثيقة إدارية لا يمكن بدونها للمستغل مباشرة نشاطه، بحيث تثبت هذه الوثيقة أن المنشأة المصنفة المعنية تطابق الأحكام والشروط المتعلقة بحماية وصحة وأمن البيئة. ولا يمنح هذا الترخيص. كما رأينا سابقاً. إلا إذا استوفى طالبه الشروط المنصوص عليها في المادة 21 من قانون حماية البيئة¹. وهكذا وعلى سبيل المثال، ألغى القاضي الإداري قرار ترخيص بسبب غياب إثباتات للقدرات التقنية والمالية لصاحب طلب الاستغلال، والتي لا تسمح بضمان مجمل الالتزامات التي يمكن أن تتجم عن سير المؤسسة المصنفة أو عند توقفها المحتمل عن النشاط، أو عند إعادة الموقع إلى حالته الأولى².

كما يتم تقدير مشروعية استغلال مؤسسة مصنفة وفق ترتيبات مخطط شغل الأراضي المطبق. فإذا كانت المنشأة المراد انجازها لا تتماشى مع ترتيبات مخطط شغل الأراضي فإنه يمكن للمحافظ رفض طلب الترخيص، أو قد يحكم القضاء بعدم مشروعية التصريح باستغلال هذه المنشأة³، ويمكن أحياناً للقاضي الإداري أن يتدخل حتى في محتوى الرخصة الممنوحة، بان يعدل الشروط التقنية التي وضعها المحافظ⁴.

2. قصور في نشاطات الضبط الإداري والرقابة والوصاية

سمحت الالتزامات العديدة الملقاة على عاتق الدولة وتطور أدوات الرقابة والوقاية بتراجع مجال الخطأ الجسيم⁵. هذا الأخير الذي عرف بدايته الأولى في قضية بلانكو في فرنسا، إذ أدى السماح بالمرور من عدم مسؤولية الإدارة فقيامها، بوضع مبدأ مفاده أن هذه المسؤولية لا هي عامة ولا

¹ جاء في المادة 21 من قانون البيئة: "يسبق تسليم الرخصة المنصوص عليها في المادة 19 أعلاه، تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير، وتحقيق عمومي و دراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع على المصالح المذكورة في المادة 18 أعلاه. وعند الاقتضاء، بعد اخذ رأي الوزارات والجماعات المحلية المعنية. لا تمنح هذه الرخصة إلا بعد استيفاء الإجراءات المذكورة في الفقرة أعلاه." أما المصالح المذكورة في المادة 18 فهي: الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية وراحة الجوار .

² CAA Bordeaux, 14 novembre 2006, Marie-Hélène Carrey, Note BEINEIX Olivier, « Annulation d'un arrêté d'autorisation pour défaut de justification des capacités techniques et financières », BDEI, mars 2007, n°8, p.14.

³ يعود صدور قرار القاضي بعدم مشروعية التصريح بالاستغلال إلى كون مخطط التعمير يمنع إقامة هذا النوع من المنشآت في ذلك الموقع. انظر: TA Strasbourg, 3 juillet 2013, Cne Feldkirch, in revue mensuelle Lexis Nexis jurisclasseur, octobre 2013, p.43, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 05-02-2017).

⁴ CAA Lyon, 16 novembre 2006, Société Carrières et Matériaux, Note BEINEIX Olivier, « Atténuation ou Aggravation des prescriptions techniques par le juge administratif », BDEI, n° 8, mars 2007, p.14-15.

⁵ خاصة فيما يتعلق بالأعمال الطبية والجراحية والرقابة على مراكز نقل الدم والمصالح الطبية الاستعجالية وكذا المتعلقة بمصالح إطفاء الحريق والإنقاذ. وكلها مرتبطة بدرجة صعوبة النشاط.

مطلقة، ولها قواعدها الخاصة التي تتغير حسب احتياجات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة¹، وقد تبني القاضي الجزائري جوهر ذلك القرار.

لكن أمام الصعوبات الخاصة التي يعرفها تسيير المرفق العمومي في مجال الكوارث الطبيعية، فقد حافظ الخطأ الجسيم على أهميته نسبيا في ميدانين اثنين وهما نشاطات الضبط الإداري، أين يبقى المعيار السائد هو ظروف ممارسة سلطات الضبط (1-2) ونشاطات الرقابة والوصاية (2-2).

1-2. الخطأ في مجال الضبط الإداري

تتمتع البلديات بصلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري العام، ومن ثم فإن أي قصور من جانبها في أداء مهامها يترتب مسؤولياتها (1-1-2)، في حين يمكن أن يلزم الوالي من خلال استعمال سلطته في الحلول بتصحيح ذلك القصور الناجم عن السير السيئ لمصالح البلدية (2-1-2).

1-1-2. مسؤولية البلدية في مجال الضبط الإداري

يعد ضمان حماية السكان من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية احد مكونات الحفاظ على النظام العام، الذي يندرج ضمن مهام رئيس البلدية، والذي يستعمله بدوره لفرض سلطاته الواسعة في مجال الضبط الإداري العام، خاصة أن النظام العام يعرف اختلالا كبيرا في حالة ما حدثت كوارث طبيعية أو/و صناعية، وقد نص قانون البلدية الجزائري بشكل صريح على واجب الالتزام بالوقاية من جميع الأخطار لأجل الحفاظ على النظام العام.

وفي هذا السياق، حددت المادة 88 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية²، مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي مهام الضبط الإداري البلدي، والتي من بينها " السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف " وتليها المادة 89 من نفس القانون والتي تلزم فترتها الأولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول

¹ حكم بلانكو، مارسو لونغ و آخرون، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2009، ص15.

² القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، الصادرة في 03-07-2011.

بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث¹.

يقتضي تطبيق تدابير الضبط الإداري العام، التمييز بين الفرضيات التي تكون فيها البلدية ملزمة بالقيام بمهامها على المدى الطويل، والأخرى المتعلقة بتدخلها لمواجهة خطر داهم ووشيك والذي يجعل من مهمتها أكثر صعوبة وتعقيد.

تضع إذا هذه الترتيبات القانونية على عاتق البلدية التزاما عاما للوقاية من الأخطار الكبرى وتعد بذلك مصدرا مهما للمسؤولية، وتفرض عليها بالخصوص القيام بأشغال أو انجاز منشآت الحماية² أو الأمر بهدم الجدران والبنائيات، والعمارات الآيلة للسقوط³، أو الأمر بإخلاء البنائيات المعرضة للأخطار أو منع شغلها لمدة معينة، كما يمكنها أن تأمر بتنفيذ أشغال على حساب البلدية أو وقفها⁴. وهي كلها تدابير موجهة لمنع أو للتخفيف من الآثار الضارة للحوادث الطبيعية أو التكنولوجية.

لقد سمح وجود هذا الالتزام للقضاء بتقسيم المسؤولية بين البلدية والدولة. وهكذا فالخطأ البسيط يكفي لقيام مسؤولية البلدية التي يجب أن تقرر وتنفذ الأشغال الضرورية طبقا لالتزاماتها المنبثقة من قانون البلدية، والمتمثلة في الوقاية على المدى الطويل⁵. فكلما توفرت البلدية على الوقت الكافي لتقييم مخاطر وقوع الحادث الطبيعي لاتخاذ تدابير الوقاية من آثاره كلما اقر القاضي وبسهولة اكبر مسؤوليتها عن الأضرار⁶.

¹ يجب التذكير أن هذه الترتيبات تخص الأخطار التي يمكن أن تهدد الجماعة المحلية أو الأفراد على المستوى المحلي، فالزلازل والكوارث الطبيعية الكبرى تتطلب تدخل السلطات الوطنية. انظر:

J.ADDA, J-P DEMOUEAUX ; P LEGLISSE, *les pouvoirs de police du maire*, Berger Levrault, 4^{eme} édition, 2008, p. 56.

² يمكن أن تتمثل أشغال الحماية في ما يلي: عمليات التشجير، وضع تجهيزات الحماية، منشآت توطيد، حواجز مائية، السرايب...الخ.

³ انظر الفقرة الأخيرة من المادة 89 من قانون البلدية رقم 10-11.

⁴ CE, 13 juillet 1977, S^{te} de gestion foncière, la semaine juridique Edition Générale, n° 38, 17 Septembre 1986, II 20649, commentaires Jean-Bernard AUBY, *op.cit.*, p.623.

⁵ CE, 27 juillet 1979, arrêt Carot, *op.cit.*

⁶ FREDERIC BONDIL, *op.cit.*, p.101.

أما الحالة الثانية، فتتمثل في الخطر الوشيك والجسيم¹ الذي يُمكن ومهما كان مصدره طبيعياً أو تكنولوجياً أن يؤثر وبصفة جدية على أمن البلدية، وهو ما يقتضي تدخلاً فورياً وفعالاً من طرف رئيس البلدية² من خلال اتخاذ تدابير منع حركة السير³ أو السكن، انجاز أشغال وإخلاء المناطق الخطرة من أجل حماية السكان وبدون اعدار مسبق⁴، لكن يجب أن لا تكون تلك التدابير دائمة ونهائية⁵، والتي يمكن أن تترجم بتعليق نشاط أو الغلق المؤقت لمؤسسة مصنفة.

في مجال المؤسسات المصنفة مثلاً، يحوز الوالي على صلاحيات واسعة في إطار سلطاته في إطار الضبط الإداري الخاص، مما يقيد وبشكل كبير سلطات رئيس البلدية، ماعدا حالات استثنائية ناجمة عن الخطر الوشيك⁶، كحالة الاستعجال وحالة وجود خطورة كبيرة تستدعي التدخل السريع. فإذا كان رئيس البلدية لا يمكنه التدخل على أساس سلطاته في مجال الضبط الإداري العام، فيجب أولاً أن ينبه المحافظ (الوالي)، وفقط في حالة امتناع هذا الأخير عن كل عمل، يمكن عندئذ لرئيس البلدية التدخل بشرط وجود خطر وشيك يبرر اتخاذ تدابير مؤقتة. وإذا تجاوز رئيس البلدية سلطاته، بتبني أحكام غير مرخص بها أو تدخل خارج إطار الخطر الوشيك فإن مسؤولية البلدية تترتب حينئذ⁷.

إن القاضي الإداري لا يبحث تلقائياً عن الخطأ الجسيم عندما لا تتخذ سلطات الضبط الإداري تدابير الوقاية الضرورية والملائمة لمواجهة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، بل يدرس كل حالة على

¹ فهي حالة الاستعجال التي تتطلب توفر الخطأ الجسيم لانعقاد مسؤولية السلطات العمومية نظراً لصعوبة التدخل في هذه الحالات و عدم وجود وقت كافي. انظر : ARNAUD DE LAGARTRE, *op.cit.*, pp.457-459.

² المادة 89 من قانون البلدية.

³ CE, 14 mai 1986, *Commune de Cilaos*, [En ligne] :[https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=9657D1DCD4F5C1E8970DA42E613B23F4.tpdjo17v_1?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007704404&fastReqId=1948835504&fastPos=6ité \(consulté le 01-04-2014\).](https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=9657D1DCD4F5C1E8970DA42E613B23F4.tpdjo17v_1?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007704404&fastReqId=1948835504&fastPos=6ité (consulté le 01-04-2014).)

⁴ إن كل تدبير يقتضي الوضع اتخاذ يجب أن يسبقه اعدار، ماعدا حالة الاستعجال.
Voir CE, 15 décembre 1989, ministre de la culture et de l'environnement c/ M. Vidal, Lebon, cité par Christian Vigoureux, *op.cit.*, p.597.

⁵ اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن أعمال الضبط الإداري يجب أن تكون مؤقتة ومحدودة، فطابعها الدائم والنهائي يجعلها غير مشروعة. CE, 21 oct.2009, Roger, par Hervé ARBOUSSET, « catastrophes naturelles et responsabilité administrative des collectivités territoriales : mieux vaut prévenir que réparer... » *op.cit.*, p.77.

⁶ اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن رئيس البلدية مختص باعدار صاحب مؤسسة خطرة باتخاذ تدابير صحية ولا يعد ذلك تدخلاً في صلاحيات المحافظ في وجود خطر وشيك ويتدابير مؤقتة في إطار ممارسته لصلاحيته الضبطية الإدارية.

CE, 22 janvier 1965, Consorts Alix, cité par RANCHY, *op.cit.*, p.319.

⁷ Sophie RANCHY, *op.cit.*, p.322.

حدة، ويربط الخطأ الجسيم بظروف تدخل السلطة العمومية التي يجب أن تتميز بالصعوبة والتعقد وعدم التوقع، وهي بالخصوص حالات الخطر الوشيك، حيث لا يرتب القاضي المسؤولية الإدارية إلا في حالة الخطأ الجسيم¹. ويتعلق الأمر في اغلب الحالات بتدخل البلدية على أساس الالتزامات المفروضة على رئيس البلدية من خلال قانون حماية البلدية، وأحيانا يستبعد القضاء الخطأ الجسيم إذا كانت الأضرار التي أصابت الضحايا مهمة وصادمة للضمير الجماعي².

إذا كان القضاء يقر بمسؤولية البلدية بالنظر لظروف التدخل، فإنه يتأكد كذلك من أن التدبير المتخذ في إطار سلطات الضبط الإداري يتناسب بطبيعته وخطورته مع الأخطار المراد اتقاءها³ كما يجب على رئيس البلدية أن يُقِيم مع مرور الوقت مدى ملائمة تدبير الضبط الذي اتخذه لمواجهة انهيار جزء من الطريق وإلغائه إذا لم يوجد ما يبرره، بالنظر لتقرير الخبراء⁴. وأخيرا يقدر القاضي الإداري المنفعة المرجوة من اتخاذ تدبير معين منذ تاريخ ظهور الوضعية الخطرة⁵.

يمكن أن نستتبط مصدراً آخر للمسؤولية من عدم تنفيذ الأشغال العمومية بغرض الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، فالحفاظ على الأمن العمومي بواسطة الضبط الإداري العام يقتضي تدخل السلطات المختصة، وبالتالي فإن قصور الإدارة سواء في تنفيذ أشغال أو بناء منشأة موجهة لحماية السكان ضد الأخطار الطبيعية، يرتب المسؤولية في إطار قصور السلطة العمومية في اتخاذ

¹ تتمثل هذه القضية في وفاة شخص بسبب سقوط عمارة آيلة للانهيار واعتبر القضاء أن عدم قيام الوالي باتخاذ التدابير اللازمة لمنع الانهيار يعد خطأ جسيماً، باعتبار الوالي هو المسؤول عن تسيير هذه العمارة. انظر:

COUR SUPREME, chambre administrative, 24-12-1977, Wali de Constantine c/ Tennah Fatma, cité par H. BOUCHAHDA et R. KHELLOUFI, recueil d'arrêts jurisprudence administrative, OPU, Alger, 1985, p.133.

² Frederic BONDIL, *op.cit.* p.101

³ ألغى القضاء الفرنسي قرار رئيس البلدية الذي منع شغل عمارة إلى غاية تطبيق إجراء اكتساب الملكية ودياً، وبرر القضاء قراره هذا، بأن الإجراء المراد اتخاذه لم يبدأ بعد، و من ثمة لا يمكن لرئيس البلدية أن يتخذ تدبير ذو طابع عام وغير محدود، يحرم فيه المالك من شغل ملكه في انتظار إجراء اكتساب الملكية المحتمل .

C.E., 21 oct. 2009, Mme Suzanne A., [En ligne]:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000021191562> (consulté le 12-02-2015)

⁴ CE, 31 aout 2009, Cne de Cregols, cité par Hervé ARBOUSSET, « catastrophes naturelles et responsabilité administrative des collectivités territoriales : mieux vaut prévenir que réparer... » *op.cit.*, p.77.

⁵ قدر القضاء الفرنسي انه عندما تتوفر أسباب جدية بوجود خطر جسيم و وشيك يتطلب تدخل مستعجل لا يمكن تأخيرها، فإن سلطة الضبط الإداري لم ترتكب خطأ باتخاذها تدابير، كانت تظهر أنها ضرورية بالنظر إلى المعلومات التي كانت بحوزة البلدية عند تاريخ اتخاذ القرار، حتى وإن ظهر فيما بعد أن هذه التدابير كانت غير نافعة. ومع ذلك فسلطات الضبط الإداري ملزمة بإلغاء قرارها أو تكييفه فوراً. انظر:

CE., 31 août 2009, Cne de Cregols, *op.cit.*, .

تدابير الضبط الإداري¹، وحتى في حالة تفاقم الخطر بسبب إهمال السلطات العمومية للأماكن التي أقيمت فيها الأشغال².

2-1-2. مسؤولية الدولة

تتخذ السلطة الإدارية في إطار ممارسة نشاطها الضبطي، أعمالاً مادية وقرارات إدارية بهدف الحفاظ على النظام العام وحمايته، وقد تسبب عن هذه الأعمال والتصرفات المادية والقرارات أضراراً للغير، مما يتوجب تحميلها المسؤولية وتعويض الأضرار الناجمة. ويأخذ الخطأ المرفقي في هذه الحالة عدة صور، تتمثل خاصة في الأداء السيئ للمرفق العمومي (2-1-2-1). كما تترتب مسؤولية الدولة عند قصورها في تأدية مهامها في مجال المنشآت المصنفة (2-2-1-2).

2-1-2-1. مسؤولية الوالي الناجمة عن إخلاله بمهامه في إطار الضبط الإداري

يندرج عمل الوالي تحت عنوان الضبط الإداري العام ويعتبر مسؤولاً عن المحافظة على النظام والأمن والسكينة والسلامة العمومية³، ومن ثم فإن أي إخلال بهذه الالتزامات كامتناع الوالي عن اتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية النظام العام والتباطؤ في أداء الأعمال المنوطة به يترتب مسؤولية الدولة. وقد أكد القضاء الإداري الجزائري على هذا المبدأ من خلال القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في 24-12-1977 في قضية والي ولاية سطيف ضد السيدة تتاح فاطمة.

تتلخص وقائع هذه القضية أنه وبتاريخ 01-10-1971، انهارت عمارة بمدينة قسنطينة تابعة للدولة أدت إلى وفاة السيد بولدراك أحسن، وعلى إثر ذلك قامت السيدة تتاح فاطمة - زوجة الضحية - برفع دعوى قضائية أمام مجلس قضاء قسنطينة، للمطالبة بالتعويض على أساس خطأ المرفق، وبالتالي التعويض عن الأضرار التي لحقت بها و بأولادها من جراء وفاة زوجها.

وبناء على ذلك قضى مجلس قضاء قسنطينة بمسؤولية الولاية دون البلدية عن وفاة السيد بولدراك أحسن، و التالي دفع التعويضات المستحقة لكل من زوجته وأولاده إلا أنه و بتاريخ 06-

¹ DORLENCOURT DETRAGLACHE, *Contribution à une théorie de carence en droit administratif français*, thèse, Paris II, 1972, p.817.

² Cour suprême, chambre administrative, 17 mars 1967, commune de Skikda/ société Di Méglio, cité par H.BOUCHAHDA et R.KHELLOUFI, *op.cit*, p.23.

³ المادة 114 من قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21-02-2012 والمتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، الصادرة في 29-02-2012.

01-1976. استأنف والي ولاية قسنطينة هذا الحكم أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا وذلك لإدخال البلدية كطرف مسؤول عن ذلك الحادث.

وبتاريخ 24-12-1977 فصلت الغرفة الإدارية بالمحكمة في هذه القضية وجاء في حيثيات قرارها... " حيث يتضح من الوثائق المرفقة في الملف، أن سبب وفاة السيد بولدراك أحسن بتاريخ 01-10-1971 بمدينة قسنطينة هو انهيار عمارة ملك للدولة واقعة بشارع سطيف ببلدية قسنطينة.

حيث أن العمارة كانت محل قرار اتخذه رئيس بلدية قسنطينة بتاريخ 19-02-1965 يتضمن الأمر بإفراجها وغلق الأبواب نظرا لما تشكله من خطر، حيث أن والي ولاية قسنطينة الذي أشعر بهذا القرار، لم يتخذ أي إجراء ضروري لمنع انهيار العمارة التي كانت تحت سلطته وهذا يشكل خطأ جسيما من طبيعته تحريك مسؤولية ولاية قسنطينة.

حيث أنه يقع على رئيس بلدية قسنطينة استعمال سلطاته المخولة له بموجب القانون البلدي لا سيما المواد 158، 170، 239 وذلك بطلب تعيين خبير أو القيام بالإجراءات المتضمنة في قراره و ذلك على حساب الولاية.

حيث أن هذه الإجراءات لم تحترم من طرف البلدية، فبالتالي تكون مسؤولية عن الأضرار المترتبة عن الحادث، وفي هذه الظروف فإن الطاعن على حق للتمسك بأن مجلس قضاء قسنطينة خالف القانون بإخراج البلدية من النزاع وعليه فإن البلدية مسؤولة بالتضامن مع الدولة لتعويض الأضرار المترتبة عن الحادث "...

يتضح من خلال هذا القرار، أن امتناع كل من رئيس بلدية قسنطينة ووالي قسنطينة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة والضرورية طبقا للنصوص الجاري العمل بها لتفادي انهيار العمارة يشكل خطأ مرفقيا جسيما يرتب المسؤولية.

ويخصوص التباطؤ في أداء الأعمال، فإن الوالي يكون ملزما بالتدخل لاتخاذ إجراء معين لكنه غير مقيد بفترة زمنية محددة . فعلى الرغم من أنه يملك سلطة تقديرية في اختيار الوقت المناسب

للتدخل إلا أن تباطؤه لمدة زمنية غير معقولة وغير مبررة يعتبر خطأ مرفقيا وبالتالي يترتب مسؤوليته عن الأضرار التي تلحق بالأفراد¹.

من بين النتائج التي يمكن استخلاصها كذلك من هذا القرار، أن تقصير الوالي في أداء مهامه الأصلية، لا يمنع رئيس البلدية من اتخاذ التدابير اللازمة في إطار صلاحيات الضبط الإداري العام، في حالة ما إذا كان يعلم بوجود أخطار. وهذا ما توصل إليه كذلك القضاء الفرنسي، حيث اعتبر مجلس الدولة أن رئيس البلدية مخطئ عندما يعتقد أن بلديته لا مسؤولية لها، وأن التدابير الواجب اتخاذها تدخل ضمن صلاحيات هيئة أخرى أو أن هذه الأخيرة قد تدخلت فعلا².

2-2-1-2. مسؤولية الدولة في مجال المنشآت المصنفة لحماية البيئة

يحوز الوالي على سلطات واسعة في مجال الرقابة على المنشآت المصنفة لحماية البيئة ولذا فقراراته المتخذة في إطار الضبط الإداري المتعلق بالمنشآت المصنفة يمكن أن تترتب مسؤولية الدولة على أساس الخطأ. فالوالي ملزم باستعمال اختصاصاته عندما تقتضي الوضعية ذلك وخاصة لفرض الشروط الخاصة التي تضمنها قرار الترخيص باستغلال منشأة مصنفة وبالأخص الأحكام التقنية التي من شأنها الوقاية من التلوث والأضرار التي تطرحها المؤسسة في البيئة وتخفيفها و/أو إزالتها³. وفي الحالة العكسية، تترتب مسؤوليته، أي مسؤولية الدولة⁴. ولقد اقر القاضي الإداري بهذه المسؤولية في حالة امتناع المحافظ عن إلزام مستغل المنشأة المصنفة باحترام الإطار التنظيمي لاستغلال المؤسسات المصنفة⁵ أو التنكر لمهامه الرقابية⁶.

¹ فريجه حوة، توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة زيان عاشور، الجلفة، ص 2015، 87.

² HERVE ARBOUSSET, « catastrophes naturelles et responsabilité administrative des collectivités territoriales : mieux vaut prévenir que réparer... » *op.cit*, p.77.

³ انظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي 06-198 السابق.

⁴ SOPHY RANCHY, le statut juridique des zones industrielles littorales et la pollution des sols : état de la réglementation et perspectives, thèse en doctorat, droit public, université Lille 2, p.347.

⁵ CE, 5 juillet 2004, Lescure, cité par SOPHY RANCHY, *ibid*,

⁶ CAA Paris, 21 janvier 1997, Commune de Saint- Cheron, cité par SOPHY RANCHY, *ibid*,

وفي هذا السياق، لا يمكننا إلا أن نُذكر بقضية الأميانت "Amiantes" الشهيرة، حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الدولة على أساس الخطأ البسيط، بسبب قصورها في اتخاذ التدابير الوقائية من الأخطار المعرض لها العمال من جراء استنشاقهم لمادة الاميانت¹.

في قضية الاميانت، طرحت منشأة مصنفة ملوثات ناجمة عن منتجات تنظيف، ووُضعت لعملية الطرح الخارجي شروط لكنها لم تحترم أبداً. وعليه رتب القضاء مسؤولية الدولة على أساس الخطأ، المتمثل في غياب الرقابة على التقيّد بتلك الشروط ولمدة ستة سنوات كاملة، في حين أن التلوثات ومناورات الشركة للتهرب من تطبيق القرارات الإدارية كانت معروفة.

كما اعتبر القضاء انه عندما تكون منشأة خاضعة للتصريح، وكانت بالفعل مصرح بها، لكن استغلالها احدث أضراراً على البيئة. فانه في هذه الحالة يمكن بقرار إداري فرض شروط خاصة ضرورية. ويعد امتناع المحافظ عن اتخاذ هذه التدابير مع أن مصالحه كانت على علم ومنذ وقت طويل بالأمر، قد ارتكب خطأ يترتب مسؤولية الدولة². كما أقر القضاء الفرنسي مسؤولية المحافظ لعدم ممارسته صلاحيته في الرقابة على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة³.

أما كارثة⁴ مصنع AZF بمدينة تولوز الفرنسية سنة 2001 ، فقد أقم القضاء مسؤولية الدولة بسبب ارتكابها نوعين من الأخطاء⁵ :

- غياب الرقابة على المنشأة المصنفة، وقد ارتكز تقدير القاضي لهذا العنصر على الوقائع التي تمسك بها القاضي الجزائي والمتمثلة في التخزين غير القانوني لمواد خطيرة بكميات كبيرة ولمدة طويلة، وهذا يُظهر قصور مصالح الدولة الناجم عن غياب الرقابة وعدم

¹ CE, Ass., 3 mars 2004, ministre de l'emploi et de la solidarité, cité par SOPHY RANCHY, *ibid.*, p.318.

² CAA Bordeaux, 25 février 1993, secrétaire d'état chargé de l'environnement et commune de Saint-Nivelle, cité par SOPHY RANCHY, *ibid.*, p. 349.

³ CAA Versailles, 8 mars 2006, Commune de Taverny, cité par SOPHY RANCHY, *ibid.*, p.348.

⁴ أدى انفجار مخزن مخصص لتخزين نترات الامونيوم في 21-09-2001 إلى وفاة 31 شخصا من داخل وخارج المنشأة ومئات الجرحى وخسائر مادية معتبرة.

⁵ CAROLE HERMON, « AZF, la responsabilité de l'état engagée », revue environnement et développement durable », LexisNexis jurisclasseur, juin 2013, p.13, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1 CAPITOLE. (Consulté le 02-02-2016).

كفايتها، حيث أظهرت تقارير الزيارات القيام بـ 11 زيارة فقط للمنشأة فيما بين مارس 1995 و ماي 2001.

- لاحظ القضاء عدم فرض عقوبات ضد المستغل، على الرغم من أخطائه الواضحة التي دامت وقتا طويلا، مع أن مصالح الدولة لديها صلاحيات واسعة لردعها لكنها لم تستعملها أو امتنعت عن المعاقبة بالنظر إلى النقائص التي عرفت المنشأة، والتي تعد مصدر أخطار كبرى في منطقة ذات كثافة سكانية كبيرة.

يستخلص من هذه الأحكام أن دور السلطات غير ممرضة للدولة هو ضمان رقابة تطابق عمل المنشأة مع قرار الترخيص باستغلالها في إطار الصلاحيات الممنوحة في مجال الضبط الإداري الخاص، ويرى Michel Prieur "تترتب مسؤولية الدولة إذا كان هناك حقيقة شلل وقصور الإدارة لمدة معينة ومن أجل تلوث مهم"¹.

2-2. تقدير الخطأ في النشاطات الرقابية والوصائية

إن الدولة صاحبة الاختصاص الأول في مجال الوقاية من الأخطار والحفاظ على النظام العام، لا يمكن أن تبقى ساكنة أمام قصور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تنفيذ القوانين واتخاذ التدابير اللازمة عندما يكون النظام العام مهددا، ولهذا السبب اعترف القانون للوالي بسلطة الحلول محل رئيس البلدية، والتي تمارس في حالتين جاءت بهما المادتين 100 و 101 من قانون البلدية.

تسمح الحالة الأولى للوالي بأن يتخذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وكذا ديمومة المرفق العمومي بالنسبة لبعض البلديات أو كلها، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك إما امتناعا أو تقصيرا، أو بسبب أن التدابير المراد تطبيقها في مجال الوقاية يتجاوز إقليم البلدية. في هذه الحالة يستعمل الوالي سلطات الضبط الإداري العام دون اللجوء إلى اعدار رئيس المجلس البلدي، لأنها تعتبر من اختصاصه الأصيل² كممثل للدولة وليس كسلطة تدخلت في مكان رئيس البلدية.

¹ MICHEL PRIEUR, « Les installations classées pour la protection de l'environnement », RJE, 1983, cité par Sophy RANCHY, *ibid*.

² T Montpellier, 10 juillet 1996, Sté de loisirs 2000 et autres c/ Cne d'Adge et autres, [En ligne]: jurisprudence.prim.net/jurisprud2011/25_fiche.php. (Consulté le 01-09-2016)

أما الحالة الثانية فتتعلق بامتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، وهنا يمكن للوالي أن يقوم تلقائياً بهذا العمل، لكن بشرط القيام باعذار رئيس المجلس الشعبي البلدي، وانتهاء الآجال المحددة بموجب الاعذار دون ظهور نتيجة ايجابية.

غير انه يمكن أن تترتب مسؤولية الدولة عن الأضرار المسببة للغير بسبب قرار الوالي بعدم الحلول مكان رئيس البلدية في ممارسة سلطات الضبط الإداري، تطبيقاً لنص المادة 101 من قانون البلدية المذكورة أعلاه، لكن هذه المسؤولية لا تقوم بالنسبة للقضاء الفرنسي إلا في حالة ما ارتكب المحافظ خطأ جسيماً¹ ولم يقدّم باعذار رئيس البلدية²، لكن في الحالة العكسية لا تترتب إلا مسؤولية البلدية، ذلك أن خطأ المحافظ أثناء ممارسته سلطته في الحلول تعد سبباً لقيام مسؤولية البلدية، لأنه وبعد حله محل رئيس البلدية، أصبح نشاط المحافظ لحساب البلدية³.

إن وجود الخطأ الجسيم لا يركز هنا على اعتبارات متعلقة بشروط تطبيق الضبط الإداري العام، بل من أجل تفادي تحويل غير مبرر لمسؤولية البلدية، نحو سلطة تحركت فقط بسبب عدم قيام البلدية بمهامها، وذلك عندما أصبح النظام العام مهدداً بامتناع الإدارة عن القيام بأي إجراء⁴. وهو أساس يشابه أساس مسؤولية الدولة عن تقصيرها في نشاط الرقابة والوصاية.

وهكذا وفي مجال الرقابة والوصاية التي تتدخل لحساب السلطة اللامركزية، تترتب مسؤولية هذه الأخيرة، عندما تُحدث القرارات المتخذة أضراراً⁵. وفي المقابل، تترتب مسؤولية سلطة الوصاية أو الرقابة عندما تمتنع عن ممارسة نشاطها في الحلول⁶.

ومن جانب آخر، إذا كان تنفيذ أدوات الوقاية من الأخطار الطبيعية يدخل أساساً ضمن صلاحيات الجماعات الإقليمية، خاصة عن طريق الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص في مجال التعمير، فإن الإدارة المركزية ملزمة بممارسة الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية في

¹ اشتراط الخطأ الجسيم في هذه الحالة يحدد بالنظر إلى ظروف ممارسة سلطات الضبط الإداري العام.

CAA Marseille, 26 janv. 2004, Ministère de l'intérieur, [En ligne]: jurisprudence.prim.net/jurisprud2013/35_fiche.pdf (Consulté le 19-09-2013).

² CE, 7 avril 1967, Cne la Roque Gajeac, cité par Frédéric Dieu, « le pouvoir de substitution d'action du préfet en matière de police administrative n'engage que rarement la responsabilité de l'état », *Revue Droit Administratif*, n°1, Janvier 2008, p. 24.

³ CE, 16 février 1979, Mallisson, cité par Frédéric DIEU, *ibid.*

⁴ G PELLISSIER, « un nouveau cas de faute lourde en matière de responsabilité de l'état », *AJDA*, 2005, p.1520.

⁵ CE, 8 mars 1961, Leblanc, cité par Frédéric DIEU, *ibid.*, p. 24.

⁶ CE, 25 juillet 2007, min. intérieur et aménagement du territoire, cité par Frédéric DIEU, *ibid.*, p. 25.

إطار مبدأ وحدة الإدارة، ويتغير نطاق هذه الرقابة حسب درجة اللامركزية المطبقة في النظام القانوني.

وفي كل الأحوال يجب أن يكون هدف الرقابة هو ضمان مشروعية القرارات الإدارية التي تتخذها الجماعات الإقليمية ومدى الالتزام بالخطط العامة والسياسة المُسَطَّرة من طرف الدولة¹ وهو ما يساهم مبدئياً في تعزيز الوقاية من الأخطار، أما غياب الرقابة فيمكن أن يكون له انعكاسات على وقوع أضرار سببها الكوارث.

وفي هذا السياق، يمنحنا مجال التعمير، الذي تمتلك فيه الجماعات المحلية اختصاصات واسعة، صوراً لرقابة الوصاية، ويُظهر لنا قصور السلطات العمومية في ممارسة صلاحياتها. حيث أن سلطة المصادقة مثلاً على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من اختصاص الجهات الوصية المتمثلة في الوالي، الوزير المكلف بالتعمير، والوزير الأول² وقد تستغرق تلك المصادقة مدة طويلة، يمكن أن تشكل خطأ يرتب مسؤولية الدولة.

الفرع الثاني: حدود قيام مسؤولية الإدارة

تطبق النظرية العامة للمسؤولية وأسباب الإعفاء في مجال المسؤولية الخطئية للإدارة، التي لم تكن نشاطاتها كافية في الوقاية من الأخطار الطبيعية. وهكذا حتى تترتب مسؤولية السلطة العمومية يجب ألا تكون الضحية في وضعية خطئية (أولاً)، ولا يجب أن يعود سبب الكارثة إلى القوة القاهرة (ثانياً)، وهو ما يخفف بل قد يعفي الإدارة كلية من مسؤوليتها.

أولاً: دور الضحية في الإعفاء من مسؤولية الإدارة

أحياناً لا تتعقد المسؤولية، حتى ولو اجتمعت كل شروطها وهذا لوجود سبب يعفي أو يخفف من المسؤولية، ومن بين هذه الأسباب خطأ الضحية المُطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابها، وتعد هذه الحالة الأكثر انتشاراً وتداولاً، ويمكن أن ينجم عنها إعفاء أو التخفيف من خطر الإدارة

¹ فمثلاً في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، الدولة هي من تعد الإستراتيجية الوطنية للوقاية من تلك الأخطار.

² راجع المادة 27 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

المحتمل. وهكذا تُعفى الإدارة من المسؤولية كلياً أو جزئياً . بغض النظر عن أساس المسؤولية الإدارية . عندما يكون سلوك الضحية أو المتضرر مسؤولاً عن وقوع الضرر

وفي هذا السياق، وحتى تستفيد الضحية من تعويض الأضرار التي تكبدتها بسبب تعرضها لكارثة طبيعية وقيام المسؤولية الإدارية، يجب أن تظهر عناية وحذراً حيال الخطر، وعدم حيطتها بتعريض نفسها للأخطار يعد عاملاً قد يخفف أو حتى قد يعفي الإدارة كلية من المسؤولية¹. إذ يتجسد غياب الحذر في قبول الضحية ركوب قارب محمل عن آخره استعمل في نقل أشخاص تعرضوا لفيضان وسبب ذلك الخطأ غرق الضحية².

ينجم عن مساهمة الضحية في وقوع الأضرار تخفيض القاضي من قيمة التعويض، وذلك بحسب أهمية خطأ الضحية ودورها في وقوع خسائر³، لكن لا بد من الإشارة إلى أن تقدير خطأ الضحية مرتبط . كما هو الشأن بالنسبة للإدارة . بمدى معرفتها بالأخطار، ولهذا يجب تحديد الظروف التي تكون فيها الأخطار معلومة وبالتالي مقبولة من طرف الضحية.

تتمثل الفرضية الأولى في حالة التعرض للأخطار الطبيعية في وجود وثائق من طبيعتها أن تعطي المعلومة الضرورية للأفراد حول وجود أخطار، فعندما تكون المناطق المعرضة لأخطار محددة ومدمجة في وثائق التخطيط الحضري، وتمنح السلطة المختصة رخصة البناء إلى طالبيها يفترض فيها أن تعلمه من خلال شهادة التعمير بالأخطار المعرضة لها القطعة الأرضية المعنية وهي معلومات يمكن أن تخفف أو حتى أن تعفي الإدارة من مسؤوليتها⁴. كما أن منح شهادة التعمير لا يعفي صاحب الرخصة من مسؤولياته⁵.

¹ اعتبر القضاء الفرنسي أن الشخص الذي أقام تجارته على أرض يعلم أنها معرضة لخطر الانهيار (بعد أن تم إعلامه بذلك من طرف رئيس البلدية) يكون قد قبل بتلك الأخطار وبالتالي لا يمكنه أن يتحصل على أي تعويض. انظر:

C.E., 10 juillet. 1996, Meunier, [En ligne]: jurisprudence.prim.net/recherche/affiche.php?num...91BX0026 8, (consulté le 15-02-2015)

² CE sect., 11 mai 1951, Dame Pierret, veuve Pintal, cité par, CHANTAL CANS et all, *traité de droit des risques naturels*, op.cit., p.716

³ CE, 22-08-2007, ministre de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, cité par P. L'HOMME, op.cit., p.560.

⁴ CE, 22 juin 1987, Ville de rennes c/ Compagne rennaise de linoléum et caoutchouc, [En ligne]: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte...> (Consulté le 01-02-2015)

⁵ CAA Marseille, 21 février 2002, Baudizzone c/Ministre de l'équipement et logement, *Revue Droit Administratif* n° 8, aout 2002, p.97.

وفي هذا المجال اقر القضاء المقارن ومنذ فترة ليست بالقصيرة بأن الترخيص بالبناء لا يشكل ضمانا أكيدا بعدم وجود أخطار طبيعية¹. فتسليم شهادة البناء لا يعني بالضرورة أن الأرض ستقاوم البناءات المرخص بها².

وقد ألزم القضاء في عدة قرارات له، طالب الترخيص بالبناء مراعاة الأخطار الطبيعية عندما تمنح له الرخصة بذلك، بشرط أن تكون تلك الأخطار معروفة. فالشخص الذي قام بالبناء في منطقة معرضة للفيضان مع علمه بذلك، ولو لم تكن متضمنة في رخصة البناء (وهو ما يحمل الدولة مسؤولية جزئية عن الحادث) ولم يتحقق من خطورة السيول المحتملة لمجرى مائي يمر بجانب قطعة الأرض المبنية يعتبر مقصرا في اخذ حذره وحيطته³. وبالطبع عدم مراعاة الشروط التي جاءت في رخصة البناء لتقادي فيضان مجرى المياه، يعد خطأ يعفي السلطة العمومية جزئيا من مسؤولياتها⁴. ونفس الأمر فيما يخص شركة أقامت منشأة لا يمكنها أن تجهل تعرضها للفيضانات، فعلى صاحب طلب الترخيص في هذه الحالة أن يأخذ احتياطاته بالنظر لطبيعة الأماكن⁵، كما تبرز لامبالاة الضحية كذلك في مجال الأضرار التي يسببها شخص في حالة الخطر الداهم والوشيك، فإهمال الضحية عند مروره طريق غمرته السيول من شأنه أن يخفف من مسؤولية البلدية⁶.

كما ارجع مجلس الدولة الفرنسي⁷ الفيضان الذي وقع بمنطقة صناعية، إلى تصميم نظام طرح المياه واعتبر طلبات الشركة بصفتها مستخدمة للمنشأة بتعويضها مقبولة وحكم بالمسؤولية التضامنية لمسيرى المنطقة الصناعية ومصالح الدولة، ومكتب الدراسات المكلف بتصميم المشروع، وأخيرا البلدية بصفتها صاحبة المشروع. لكن القضاء اعتبر كذلك أن الشركة الضحية لا يمكنها أن تجهل

¹ C.E, 20 avril. 1966, Loncq, in Jurisques: Prévention des risques naturels : Jurisprudence commentée, 8ème édition, mai 2011, www.side.developpement-durable.gouv.fr/.../Jurisques-Prévention-des-risques-naturels-J...

² C.A.A Marseille, 10 avril. 2008, Mme Yvonne X., n° 06MA00423, in Jurisques: Prévention des risques naturels, *ibid.*

³ CE, 2 octobre 2002, Min. de l'Équipement, des transports et du logement, requête n° 232720 cité par CHANTAL CANS et all, *traité de droit des risques naturels, op.cit.*, p.717.

⁴ C.A.A. Nantes, 30 déc. 2009, M. Laurent X. et Mme Sylvie X., n° 08NT02325, in Jurisques : Prévention des risques naturels, *ibid.*

⁵ C.E, section. 27 novembre 1987, société provençale et autres, la Semaine Juridique Edition Générale n° 9, 2 Mars 1988, 100678, p.603, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE.

⁶ CE, 14 mai 1986, Cne de Cilaos, *op.cit.*

⁷ CE, section, 27 novembre 1987, La semaine Juridique Edition Générale n°9, 2 Mars 1988, 100678, p.603, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 02-07-2015)

أخطار الفيضانات المعرضة لها الأماكن، والتي كانت موجودة عندما قررت وضع تجهيزاتها في المنطقة الصناعية، بل أكثر من ذلك نَبَّهت مُسِيرِي المنطقة بالخطر لكنها في الوقت ذاته لم تحتاط، خاصة بعدم رفعها من أرضية البناية، فعدم الحيلة الذي أبدته الضحية في هذه الحالة، يخفف من مسؤولية مرتكبي الضرر.

وفي كل الأحوال، وحتى يتمسك القاضي بخطأ الضحية، فإنه يناقش الأسباب التي جعلت من غير الممكن جهل الأخطار، ومن ثم اخذ الاحتياطات اللازمة، وإلا فالضحية تتحمل المسؤولية كاملة أو تتقاسمها مع الدولة، لكن يطرح " عدم حذر الضحية " مسألة معقدة تتعلق بطبيعة التصرف الحذر للمواطن. فإذا كان المواطن المسؤول هو بالتأكيد من يطلب المعلومة ويظهر تمييز، فإن هاتين الصفتين في المقابل لا تعرفان انتشارا في المجتمع على وجه مُرضي .

في الأخير، فإن تقاسم المسؤولية وإن كان يضر بالضحايا، لكنه يحقق منفعتين على الأقل؛ الأولى أنه يسمح بتجنب دفع تعويضات كبيرة في إطار التضامن، والثانية أنه يساهم في ربط تعويض الأخطار الطبيعية والتكنولوجية بسياسة منسجمة مع الوقاية. فإبقاء جزء من المسؤولية على عاتق الضحية، عامل من شأنه أن يثني المواطنين عن كل إهمال¹.

ثانيا: الكارثة الطبيعية المكيفة بقوة قاهرة

يرتبط تكيف كارثة طبيعية بقوة قاهرة بوجود متزامن لثلاثة عناصر هي: عدم التوقع وعدم القدرة على المقاومة والعنصر الخارجي للظاهرة². وقد عرفت هذه العناصر تطورا مهما في مجال الأخطار الطبيعية، حيث أن الدراسات المتعلقة بالأخطار والذاكرة الجماعية للسكان تسمح اليوم بمعرفة جيدة بالأخطار، ومن جانب آخر تطور الوسائل التقنية وتوفرها يسمح بالتقليل وحتى بالقضاء كليا على بعض المخاطر¹.

¹ FREDERIC BONDIL, *op.cit.*, p.104.

² يتساءل بعض الكتاب عن سبب الحفاظ على هذه الثلاثية، حيث أن تحليل الاجتهاد القضائي الفرنسي يظهر عدم القدرة على المقاومة كعنصر وشرط وحيد مؤسس للقوة القاهرة انظر

F.LEMAIRE, « la force majeure un événement irrésistible », *RDP*, n° 6, 1999, p. 1739.

¹ نظرا لأهمية عنصر القوة القاهرة في مجال الأخطار الطبيعية وما يطرحه من إشكالات في التعويض، فقد أفرنا له مطلباً كاملاً في الفصل من هذا الباب، انظر الصفحة 308 وما يليها.

كما أن الكوارث الطبيعية ونظرا لعدم تحكم الإنسان في منشأها، ولا في تواترها الذي لا يمكن التنبؤ، وكذا قوتها التي تضرب أحيانا بدون حدود إقليم واسع، فإنها تمنحنا للوهلة الأولى الحالة المثالية للقوة القاهرة¹، التي تعد سببا في إعفاء الإدارة من مسؤوليتها، ولذا تلجأ إليها السلطات العمومية بشكل كبير.

لكن القضاء لا يأخذها دائما بعين الاعتبار، خاصة في مجال الأخطار الطبيعية، حتى عندما يتسبب سقوط أمطار ذات طابع استثنائي في وقوع فيضانات². فالقاضي الإداري أصبح أكثر تشددا في قبول عنصر القوة القاهرة، وهو موقف منطقي جدا حسب البروفسور ARBOUSSET الذي يرى أن " التقدم التقني الكبير الذي تحقق خلال العقود القليلة الماضية، قد دفع القاضي إلى الاعتقاد بأن الاعتراف بالقوة القاهرة لا يمكن أن يكون دائم. وهكذا قد تتسبب التطورات التكنولوجية في فقدان الحدث لخصائص القوة القاهرة "³ لأنه يسمح بطبيعة الحال بمقاومة أحسن للحوادث.

ومن جانب آخر، قدم القانون الإداري حلا خالف ما هو معتاد في منازعات القانون الخاص فيما يتعلق بالطابع الاعفائي للقوة القاهرة. فبالنسبة للقانون الخاص، تُعفي اغلب المنازعات التي تعترف بحالة القوة القاهرة كلية الشخص الطبيعي أو المعنوي من المسؤولية، أما القانون الإداري وحتى في حالة القوة القاهرة، فإنه لا يعفي إلزاميا مسؤولية السلطات العمومية، حيث يمكن للقاضي وحسب ظروف كل حالة أن يقرر الإعفاء الكلي أو الجزئي من المسؤولية.

وقد اخذ القضاء الجزائري في العديد من القضايا بعنصر القوة القاهرة، كسبب يقتل أو يعفي الإدارة من تعويض ضحايا بعض الأخطار الطبيعية. فالمبدأ هو إمكانية قيام مسؤولية الإدارة حتى وإن كان الحادث يمثل قوة قاهرة. وفي هذا الشأن اعتبر القاضي أن التساقط الكبير للأمطار والذي انجرت عنه فيضانات أدت إلى وقوع ضحايا، يعد حدثا غير متوقع واستثنائي يعفي البلدية من كل

¹ ARNAUD DE LAJARTRE, *op.cit.*, p.461.

² CE, 25 mars 1988, Territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, requête n° 56809, [En ligne]: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007729361> « les pluies cycloniques qui eu égard à leur caractère prévisible dans une telle région, ne constituaient pas, malgré leur extrême violence, un événement de force majeure ». (consulté le 14-03-2015).

³ HERVE ARBOUSSET, « Inondations : responsabilité et force majeure en droit public », Rapport inondations : responsabilité et force majeure, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement français, avril 2002, [En ligne] : www.jac-cerdacc.fr/images/AnciensJAC/JAC28/rapport_cerdacc.pdf (consulté le 12-02-2016).

مسؤولية، إلا إذا ساهمت هذه الأخيرة بخطئها في تفاقم الأضرار¹. أما القضاء الفرنسي فاعتبر أن البلدية ليست مسؤولة عن الأضرار التي سببتها فيضانات ناجمة عن أمطار غزيرة شكلت قوة القاهرة، لأنه لم يلاحظ غياب صيانة عادية لقنوات صرف المياه أو عدم كفاية حجم طرحها².

كما اعتبر القضاء أن وجود حالات سابقة مشابهة، كوجود فيضانات حدثت في سنوات ماضية ينزع عن الحادث الطبيعي خاصية عدم التوقع، ويرفض القاضي في هذه الحالة التمسك بالقوة القاهرة كسبب يعفي من المسؤولية³. فالقضاء المغربي مثلاً اعتبر الأمطار الغزيرة والاستثنائية المسببة للفيضان لا تشكل قوة القاهرة وإنما قرينة على ترتب المسؤولية، لكون وقوعها في فصل الشتاء من الأمور المتوقعة وليست قوة القاهرة أو سبباً أجنبياً للإعفاء من المسؤولية⁴. لقد أدى تعزيز شرط عدم توقع الحادث الطبيعي إلى تحييد عنصر القوة القاهرة من قبل واجب الذاكرة الذي تتحمله السلطات العمومية. فالإدارة يجب عليها العودة إلى الماضي لتقرب الأخطار وتوقعها، ولا يمكنها الإفلات من المسؤولية بسبب نسيانها الحوادث السابقة فقط⁵.

إن زيادة وتنوع الالتزامات بالوقاية من الأخطار الكبرى الواقعة على عاتق الإدارة وتطور تقنيات الوقاية وتقييم الأخطار لتفادي وقوع كوارث، وتصور سيناريوهات في المخططات يفضي إلى إمكانية تقرب وتوقع أخطار يمكن تقديرها ولا يمكن الاتكال على القوة القاهرة للإعفاء من المسؤولية الإدارية¹.

وكان من نتائج هذا التطور اعتراف متزايد بمسؤولية الدولة الخطئية المؤسسة على قصورها، الذي يجد ترجمته في الامتناع الكلي أو التأخر في اتخاذ التدابير الضرورية. وفي هذا السياق أقام

¹ Cour suprême, chambre administrative, 17 mars 1967, commune de Skikda/ société Di Méglio, p.23 et Cour suprême, chambre administrative, 19 avril 1968, Etat c/Sté Papeterie-Cartonnerie p.26. cité par H. BOUCHAHDA et R. KHELLOUFI, OPU, Alger, 1985.

² CE, 26 juin 1965, sieur calkus, centre international de droit compare de l'environnement, *le contentieux des inondations : les responsabilités*, 1999, [En ligne]: costecl34.free.fr/Le%20contentieux%20des%20Inondation%20les%20responsabilites1... (Consulté le 15-04-2016).

³ FREDERIC BONDIL, *op.cit.* p.104.

⁴ تعليق على حكم المحكمة الإدارية بالرباط : [En ligne]:

<http://www.alkanounia.com/%D8%AA%D8%B7%D8%A8%D9%8A%D9%82%D8> (تاريخ الاطلاع 2016-04-05).

⁵ FREDERIC BONDIL, *op.cit.* p.104

¹ HELENE PAULIAT, « les services publics et les catastrophes écologiques », in *les catastrophes écologiques et le droit : échec du droit, appels au droit*, sous la direction Jean-Marc Leveille, Julien Bataille et Michel Prieur, Editions BRUYLANT, 2012, p.272.

القضاء الإداري الجزائري مسؤولية الإدارة التي قدمت دفعها بقيام القوة القاهرة المعذمة لمسؤوليتها، مصرحا في إحدى حيثياته "...حيث أن هذه المادة تحدد بالضبط مسؤولية الإدارة من حيث أن فيضان واد ما لا يعد في نظرها قوة القاهرة مادامت ملزمة إما بمنعها أو على الأقل بتوقعها"¹. إن هذا القرار يتماشى مع التوجه الجديد في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، حيث أن الإدارة اليوم ملزمة باتخاذ كل احتياطاتها، إذا أرادت أن لا تقم مسؤوليتها².

يتحقق شرطي عدم التوقع واستحالة الدفع في الظواهر الطبيعية في وجود خاصة الأعاصير والأمطار والزلازل القوية والفيضانات الخطيرة التي تحدث بشكل غير عادي وعنيف يستحيل دفعها. أما عدم التوقع فقد قلت حدته بسبب تطور الأدوات العلمية، حيث وضعت الدولة على سبيل المثال نظاما لتوقع الفيضانات³ وقواعد البناء المضادة للزلازل، وهو ما أخذ به القضاء الجزائري في قرار المحكمة العليا بتاريخ 25-02-1989 حيث أقام مسؤولية الإدارة طالما أن علاقة السببية قائمة بين الفعل السلبي للإدارة وبين الضرر، لأن الفيضان كان متوقعا. لا يعد قوة القاهرة. والإدارة لم تقم بتجنبه بأشغال الصرف الضرورية ومن ثم وجوب تعويض المتضرر⁴.

ما يمكن استخلاصه من تعامل القضاء مع ظرف القوة القاهرة، هو تموقع القاضي الإداري إلى جانب الوقاية من الأخطار من خلال الحد أو منع وقوع حوادث بتدابير وإجراءات استباقية ويعاقب على قصور السلطات العمومية، التي لها صلاحيات المبادرة والترخيص والرقابة.

في حين، وحتى إن ظهر القضاء متشددا بخصوص القوة القاهرة ولا يقبل التمسك بها في غياب شرط عدم التوقع واستحالة التصدي، تبقى تعقد مهمة التعرف على الأخطار وعدم التأكد العلمي عاملان يؤثران في عملية تقدير الخطأ. بالإضافة إلى ذلك قيام مسؤولية الإدارة مرتبط بموقع الضحية في حادث طبيعي أو تكنولوجي، خاصة بعد تنوع وتطور مصادر المعلومات حول

¹ المجلة القضائية الجزائرية، عدد 4 سنة 1990، ص 195، ذكرتها زغلامي نعيمة، مسؤولية الدولة في الكوارث الطبيعية، ماجستير، جامعة الجزائر، بدون تاريخ، ص 13.

² جاء في المادة 147 من قانون البلدية: "في حالة وقوع كارثة طبيعية لا تتحمل البلدية أية مسؤولية تجاه الدولة والمواطنين إذا أثبتت أنها اتخذت الاحتياطات التي تقع على عاتقها والمنصوص عليها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما."

³ المرسوم التنفيذي رقم 09-399 الذي يحدد آليات توقع الفيضانات.

⁴ قضية ش ع ضد و.و.م ومن معاه بتاريخ 25-02-1989، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع لسنة 1990، ص 193، ذكرها رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 41.

الأخطار، مما يجعل الأفراد عالمين بها ومن ثم يمكنهم تقادي الاستقرار في المناطق الخطرة أو اتخاذ الاحتياطات الضرورية.

المطلب الثاني: المسؤولية على أساس الأخطاء الناجمة عن النشاطات المادية للإدارة

تشكل النشاطات المادية للإدارة المتمثلة في المنشآت والأشغال العمومية مصدرا آخر للمسؤولية¹، حيث أن تطور الوسائل وتنوع المنشآت والأشغال العمومية يسمح للإدارة بتعديل الوضع الطبيعي للاماكن عندما تتدخل في إقليم ما، مما يسبب أو يزيد من تفاقم الأخطار الطبيعية.

إن مسألة تعويض الأضرار التي تسببها النشاطات المادية تعالج في القضاء المقارن في إطار أضرار الأشغال العمومية وقد أفادها القضاء بعدة أنظمة للمسؤولية والتي من الضروري تحديد مجالها على أساس الخطأ (الفرع الأول) ثم تحليل نظام هذه المسؤولية على أساس الخطأ لكن في مجال الأشغال العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نطاق تطبيق المسؤولية على أساس الخطأ في حالة وقوع أخطار طبيعية

سيقتصر مجال دراستنا هنا على حالات اندلاع الكوارث أو تفاقمها عن طريق الأشغال العمومية التي تتجزأ الإدارة. ولهذا من الضروري تحديد الأضرار والمنشآت المعنية بالمسؤولية على أساس خطأ الإدارة الناجم عن الأشغال العمومية في إطار قانون الأخطار الطبيعية (أولا) وسنتعرض في المرحلة الثانية لصفة الضحية في تحديد أساس المسؤولية (ثانيا).

أولا: المنشآت والأشغال التي يمكن أن تؤثر في حدوث أخطار طبيعية

تلجأ السلطات العمومية عادة في إطار الوقاية من الأخطار الطبيعية إلى اتخاذ ترتيبات ذات طبيعة مادية، ويتعلق الأمر بالمنشآت، والأشغال المنجزة بهدف الوقاية أو حتى تلك التي تتبع أهدافا أخرى، لكن أدى نشاطها إلى نقل أو زيادة تفاقم الأخطار المعرض لها الإقليم. ومنها مثلا منشآت الحماية ضد أخطار الفيضانات كالحواجز أو الأشغال المنجزة لتطهير مجاري المياه وكذا منشآت

¹ المصدر الآخر هو قصور الإدارة في ممارسة سلطاتها والتي يرتبط فيها الجزاء بوجود التزامات.

الحماية ضد الانجراف مثل الحواجز التي يمكن أن تكون مصدر أضرار بسبب أخطاء في تصميم المشروع أو الصيانة¹.

وهناك أشغال أخرى يمكن أن تزيد من تفاقم آثار الفيضانات مثل؛ بناء الجسور ومنشآت أخرى على مجاري المياه والتي أنجزت بدون دراسة تأثيرها على وقوع الأخطار، أو عدم كفاية شبكات تصريف المياه². كما يمكن أن تكون الطرق العمومية مصدرا لأضرار عديدة ليس بالضرورة بتوليد مخاطر لكن بإنشاء هشاشة في مواجهة الأخطار الموجودة في الإقليم، فاستعمال الطرق العمومية الخاضعة لمخاطر طبيعية كانهزلاق التربة وسقوط الصخور يمكن أن يحدث أضرارا، وفي هذه الحالة يبحث القاضي إذا ما كان مصدر الحادث الطبيعي هو وجود منشآت أو أشغال عمومية، كما يفحص إذا ما كان تفاقم الأضرار سببه هذه المنشآت والأشغال العمومية³.

يجب التذكير أن الأشغال والمنشآت العمومية تشمل مجالا واسعا لا يتحدد فقط في المنشآت والأشغال التابعة للقطاع العام، بل يمتد إلى الأشغال والمنشآت المنجزة على الأملاك الخاصة للأشخاص العمومية وكذا أشغال الحماية المنجزة على ملكية الأشخاص الخاصة لضمان امن السكان، تحت عنوان الضبط الإداري العام⁴. لكن وفي كل الأحوال تترتب مسؤولية صاحب المشروع عن أشغاله أو المكلف بصيانتها في مجال الأشغال العمومية، حتى ولو كانت المنشأة المعنية تقع على الأملاك الخاصة.

¹ طرحت قضية على القضاء الجزائري مفادها وقوع فيضان سبب خسائر لشركة Papeterie –Cartonnerie moderne et autres واعتبرت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أن سبب تفاقم الأضرار يعود إلى الصيانة السيئة للقناة التي تقع تحت حراسة الدولة وعدم كفاية التدابير المتخذة من طرف البلدية انظر.

Cour suprême, chambre administrative, 19avril 1968, Etat c/Sté Papeterie-Cartonnerie cité par H.BOUCHAHDA et R.KHELLOUFI, OPU, Alger, 1985, p.26.

² P.BON, *op.cit.*

³ FREDERIC BONDIL, *op.cit.* p.102.

⁴ CE, 16 octobre 1964, Ville de tulle monsieur Roume, AJDA, 1965, note MOREAU, cité par P. L'HOMME, *op.cit.*, p. 650.

ثانيا: صفة الضحية كمعيار فاصل في تحديد نظام المسؤولية الإدارية

تقليديا، تقوم مسؤولية الإدارة الناجمة عن الأشغال العمومية على أساس الخطأ، عندما تكون الضحية مستخدما للمنشآت العمومية التي تسببت في الضرر، أما عندما تكون الضحية من الغير فيطبق نظام المسؤولية دون خطأ.

يُعرّف الشخص المرتفق على انه ذلك الشخص الذي يستعمل المنشأة بصفة شخصية ومباشرة، مثل حالة الراجلين أو سائق السيارة الذي يستعمل الطريق العمومي. ويرتكز تحديد نظام المسؤولية المطبق على معيار استفادة المرتفق من المنشأة، وهذا ما يبرر عملية البحث عن مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي، أما في حالة الغير، الأجنبي عن المرفق فيُعوض عن الضرر الذي أصابه حتى وإن لم ترتكب الإدارة أي خطأ.

ويتم تحديد صفة الضحية بالنظر إلى علاقتها بالمنشأة أو المرفق العمومي، فالمجاور للطريق العمومي لا يعد مستخدما له إلا عندما يستعمله وليس بصفته مجاورا له¹. ومن ثم فإن نفس الحادث يمكن أن ينتج أنظمة مسؤولية مختلفة، حسب صفة الضحية.

وهذا ما برز في القرارات القضائية الصادرة بعد انهيار سد MALPASSET في فرنسا الذي سبّب تضرر شبكة توزيع مياه، حيث أُعتبرت المدينة ضحية لأنها مستخدمة للسد، وتضررت شبكتها للتوزيع، أما بالنسبة للأضرار التي تكبدتها المنشآت الأخرى للمدينة كالطرق أو الأماكن العمومية فَوُضعت في مرتبة الغير¹.

في حين، بالنسبة للملاك المجاورين لمجاري المياه والذين قد يكونوا ضحايا فيضانات، فإن القضاء الفرنسي يقر لهم بصفة المستخدمين إذا ما استفادوا مباشرة من عمليات الأشغال العمومية التي سببت لهم أضرارا، مثل انغمار أراضيهم أو نقص وصول الماء إلي منشأتهم².

¹ يراقب القاضي ما إذا كان الضرر سببه استعمال المنشأة العمومية. انظر:

Jurisques : Prévention des risques naturels : Jurisprudence commentée, *op.cit.*

¹ CE, 22 octobre 1971, Ville Fréjus, [En ligne]:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007642963&fastReqId=1000990712&fastPos=2> (consulté le 01-10-2016)

² CE, 31 janvier 1986, syndicat intercommunal aménagement bassin de théats et al, cité par A. BESSON, *op.cit.*, p.42.

إن مُستخدم المنشأة العمومية الذي لا يستفيد من نظام المسؤولية بدون خطأ، يستفيد مع ذلك من قرينة الخطأ، وما عليه إلا إثبات رابطة السببية بين العيب في تصميم المشروع أو غياب الصيانة العادية والضرر الحاصل. أما الإدارة، وحتى تُعفي نفسها من المسؤولية، يجب أن تقدم الدليل على أن المنشأة لا تحمل عيوباً تمنعها من تأدية وظيفتها بصفة عادية، أو أن هناك قوة قاهرة أو خطأ من الضحية أو عمل الغير¹.

الفرع الثاني: المسؤولية على أساس الخطأ بسبب الأشغال العمومية

يمكن رد الأعمال التي من المحتمل أن تحدث أضراراً ناجمة عن الأشغال العمومية في القانون المقارن، إما إلى عيوب في تصميم المنشأة العمومية أو غياب الصيانة. وسنعالج قيام المسؤولية في كلتا الحالتين من خلال مصدر الخطأ (أولاً) لندرس تطبيقاتها العملية بعد ذلك (ثانياً).

أولاً: مصادر الخطأ

لقد أتاح تحليل الاجتهاد القضائي الإداري بالمعاصرة التالية: تتجمع الأضرار التي تسببها الظواهر الطبيعية والتي زاد من حجمها وجود وعمل المنشآت العمومية أو تنفيذ الأشغال العمومية بصفة رئيسية في ميدانين؛ يتعلق الأول بالأضرار الواقعة على الطريق العام (1) والآخر بالأضرار التي تحدثها الفيضانات (2).

1. الأضرار الواقعة على الطريق العمومي

تعد الحوادث التي يتعرض لها مستخدمو الطريق العمومي والواقعة بفعل عناصر طبيعية احد المجالات التي ترتب مسؤولية صاحب المشروع. ويشكل التصميم السيئ للمنشأة أو غياب صيانتها السببان الوحيدان اللذان يسمحان بالحق في التعويض.

ويمكن أن يظهر عيب تصميم المنشأة مثلاً من الاختيار السيئ لموقع بناءها، خاصة إذا لم تؤخذ الأخطار الطبيعية والتكنولوجية بعين الاعتبار؛ كقربها من المنشآت الصناعية. ويأخذ القضاء

¹ CAA Nancy, 11 juin 1991, ministre de la mer, [En ligne]: https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?sessionId=E5F7D0D0881947F40F7A38BFB708A21F.tpdila23v_2?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007545326&fastReqId=1477894437&fastPos=17 (consulté le 03-03-2016)

الفرنسي عموماً بمعيار الخطورة الاستثنائية للمنشأة لتحديد المسؤولية. فعندما يقر القضاء أن الطريق ذو خطورة استثنائية، بسبب تصميمه وموقعه الجغرافي الذي عرّض مستعمليه لأخطار طبيعية ذات خطورة استثنائية، فإنه تترتب مسؤولية الجماعات المحلية المالكة والمسؤولة عن تسيير وصيانة هذه المنشأة، ولو في غياب التهيئة والصيانة العادية¹. ومع ذلك اعتبر القاضي الإداري أن الطرق العمومية التي تمثل خطورة خاصة، وإن كانت لا ترقى إلى درجة منشآت ذات خطورة استثنائية، فإن غياب منشآت الحماية بها يشكل عيباً في تصميم المشروع².

ولقد قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره بتاريخ 08 مارس 1999 بتأييد القرار المستأنف بكون أشغال الحفر كانت تحت إشراف البلدية وإدارتها، وهي التي رخصت بها لسكان القرية، وكان يجب عليها أخذ الإجراءات السارية قانوناً لحماية الحفرة، والتأكد من كونها لا تشكل خطراً وأن إهمالها لذلك يجعل مسؤوليتها قائمة¹.

ويتعلق الأمر في هذا الصدد بالمسؤولية عن الأشغال العمومية، وبما أن البلدية هي المرخصة بتلك الأشغال فإنها تعتبر صاحبة الأشغال خاصة وأنها تمت تحت إشرافها وإدارتها، وأن الضحية (طفل) يعتبر من الغير بالنسبة لتلك الأشغال فهو ليس مستعملاً للأشغال ولا قائماً عليها فهو مجرد طفل.

اعتبر القضاء الإداري أن هذه المسؤولية غير قائمة على الخطأ، بل على أساس المخاطر خاصة وأن الضحية ليس بالمشارك في تلك الأشغال العامة، فعملية إحداث حفرة كبيرة يعد مشروعاً عمومياً ذا طابع خطير، وأن وجود حفرة غير مغطاة وغير محاطة بسياج يحول دون وصول الأطفال

¹ CE, 6 juillet 1973, M. Daleau., [En ligne]: <https://www.doc-du-juriste.com/search?q=malpasset&start=0&topConsult=0&fullSearch=1>, (consulte le 12-09-2016).

² اعتبر القاضي في هذه القضية أن وضع إشارات توضح أخطار سقوط الحجارة ومراقبة الطريق لا تكفيان لحماية الأشخاص. حيث أن الإدارة هيأت مكان لاستقبال الراجلين لكنها لم تضع تدابير لحمايتهم، وهو ما يشكل عيب في تهيئة المنشأة العمومية، ينجم عنه ترتيب مسؤولية المحافظة.

انظر: CAA Lyon, 2 juillet 1996, Département Isère, [En ligne]:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007460292>

¹ يتعلق موضوع القضية في سقوط طفل في حفرة أدى إلى وفاته، هذه الحفرة أنجزت لتخزين المياه، حفرها سكان القرية الكائنة بعين أزال، فأقام ذوي حقوق الطفل دعوى أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء سطيف ضد بلدية عين أزال فقضى بتحمل البلدية مسؤولية سقوط الضحية في الحفرة الموجودة تحت حراسة البلدية مع إلزام هذه الأخيرة بالتعويض.

إليها لهُو مشروع خطير، وأن إشراف البلدية على عملية الحفر يجعل مسؤوليتها قائمة، ذلك أن عملية حفر حفرة كبيرة داخل محيط القرية يشكل خطرا يتجاوز ما يمكن أن يتحملة الخواص على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، فترك حفرة دون سياج يعد خطرا تسأل البلدية عنه¹.

أما في مجال الصيانة، فيراقب القضاء على سبيل المثال؛ مدى وجود منشآت موجهة للوقاية وتفاذي سقوط الحجارة كجدار الدعم والحواجز والسياج ولوحات الإشارة، كما يفحص القاضي في كل هذه الحالات جسامة الأخطار الممكن حدوثها لتقدير ما إذا كان من الضروري تشييد منشآت للحماية وإلا شاب الطريق العمومي المعني عيب، بسبب غياب التهيئة والصيانة أو بسبب تصميم المشروع. وهكذا وبمجرد أن تعلو الطرق العمومية منحدرات صخرية فإنها تكون معرضة بشكل خاص لأخطار طبيعية كسقوط وانهيار الحجارة. أما الأضرار والحوادث الناجمة عنها والتي تكون المركبات ضحيتها، فتدخل ضمن الأضرار الناجمة عن الأشغال العمومية².

وفي هذا الإطار، يأخذ القاضي بعدة معايير؛ كتواتر الحوادث السابقة واحتمالية وقوع الأخطار ودرجة التعرض لها¹؛ وكذا القدرات المالية والتقنية لبناء منشآت الحماية، ليقرر ما إذا كان صاحب المشروع اخذ احتياطاته الضرورية أم لا². وفي هذا السياق فإن سقوط الحجارة على الطرق العمومية

¹ حسين بن الشيخ آت ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، ص 17.

² CAA Paris, 20 février 1990, Sciluna, Jurisques : Prévention des risques naturels : Jurisprudence commentée, *op.cit.*

¹ في هذه القضية اخذ القاضي بعين الاعتبار أهمية الطريق الذي يسمح بالولوج إلى عدة محطات مخصصة للرياضة الشتوية، ليقرر بان وجود لوحة إشارات تبين الأخطار بالقرب من الحادث و الدورات المنتظمة للمتفشية، لا تكفي للقول أن هناك صيانة عادية للمنشأة، مع العلم أن الإدارة لم تقدم الدليل أنها قامت بزيارات للاماكن بعد وقوع انهيارات سابقة للحجارة، من اجل وضع تدابير للحماية و خاصة الكشف عن الصخور غير المستقرة والعمل على إزالتها كعملية وقائية.

CAA Lyon, 8 mars 1993, département Savoie, [En ligne]:

[ftp://avalanchesftp.grenoble.cemagref.fr/.../Aspects_Juridiques_Incertitude_RNMonta](http://avalanchesftp.grenoble.cemagref.fr/.../Aspects_Juridiques_Incertitude_RNMonta) (consulté le 12-02-2016)

² تتلخص وقائع القضية في سقوط الحجارة على أشخاص كانوا مارين بسيارتهم. و رفض القاضي تعويض الضحايا عن الأضرار التي أصابتهم، و علل ذلك بقوله أن عدم وجود منشأة للحماية في مكان سقوط الحجارة، لا يظهر في ظروف هذه القضية غياب تهيئة أو عيب في البناء و ذلك بالنظر للتكلفة والصعوبات التقنية التي كان سيعرفها تشييد هذا النوع من المنشآت، خاصة ونحن أمام سلسلة جبلية معرضة لهذه الأخطار، كما لا يظهر من التحقيق أن هذا الموقع ذو خطورة خاصة.

CAA Bordeaux, 29 avril 2004 ; MATMUT, [En ligne]:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007506606>, (consulté le 02-02-2016).

ينفي عن صاحب المشروع مسؤوليته تجاه هذه الأخطار التي من المستحيل التنبؤ بها¹. أما بالنسبة للأخطار التي تتكرر، فإن قصور وعدم كفاية تدابير الحماية الضرورية التي اتخذتها الإدارة لمواجهة الأخطار التي سببتها المنشأة العمومية يمكن أن يرتب مسؤولياتها².

يمتد مفهوم الصيانة العادية للمنشأة العمومية إلى وضع إشارات ومعلومات حول الأخطار المعرض لها أو الأخطار التي تحدثها المنشأة، وكذا وضع مصالح للمراقبة المستمرة³. وهكذا يجب أن تسمح الإشارات للمستعمل بالتقدير الكافي للخطر الذي يحدق به¹، في حين ليس هناك أي دليل على الصيانة العادية للطريق، حيث أن الخطر الناجم لم يعلن عنه بطريقة مناسبة، أي لم توضع إشارة توضح مخاطر سقوط الحجارة على قارعة الطريق².

فالإدارة ملزمة بضمان امن المواطنين في الطرق العمومية، ويعتبر امتناعها عن الإشارة إلى أخطار الأشجار³ أو سقوط حجارة الردم على الطريق العمومي أو عدم اتخاذ التدابير الضرورية لمواجهتها خطأ من شأنه أن يرتب مسؤوليتها⁴. ويصبح هذا الالتزام أكثر أهمية عندما لا يمكن إبعاد

¹ اعتبر القاضي في هذه القضية أن المنحدر الصخري مصدر سقوط الصخور على الطريق، لا يعتبر في حد ذاته خطر ظاهراً، وفي فترة وقوع الحادث لم تكن هناك أي إشارة تسمح بتوقع سقوط قريب للصخور. P. CE, 28 octobre 1974, Quotrez, requête n° 85660, cité par P. L'HOMME, *op.cit.*, p.663 ...

² اعتبر القضاء انه كان بإمكان الإدارة أن تتخذ ترتيبات للتقليل من أخطار سقوط الصخور ودون إزالتها كلية. فغياب وضع إشارات تحذر مستعملي الطريق العمومي من الأخطار المعرضين لها، خاصة بعد مرحلة من سوء الأحوال الجوية بشكل عيب في الصيانة العادية للطريق العمومي. انظر

<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/ArianeWeb> (consulté le 12-02-2016)

³ وهكذا، عندما قامت مصلحة التجهيز بإخضاع الطريق المهدد بخطر سقوط الحجارة القادمة من منحدر صخري إلى مراقبة خاصة ومنظمة في الأيام التي سبقت الحادث و الذي سبب أضرار موضوع هذا النزاع و وضعت لوحات الإشارة تحذر السائقين بوجود أخطار وأن المنحدر الصخري كان مغطى بسياج حماية موجه للوقاية من سقوط الحجارة على قارعة الطريق، وهي تدابير تظهر عدم وجود أي عيب في الصيانة.

CAA, Marseille, 9 juillet 2007, Mme paulette x, [En ligne]: <http://jurisprudence.prim.net/recherche/affiche.php?num=1175> (consulté le 03-05-2016)

¹ CE sect., 11 avril 1975, département de la Haute Savoie, cité par carole HERMON, Laurence MOLINIRO, *op.cit.*

² CE, 21 octobre 1983, M et Mme Raymond cavalier, cité par carole HERMON, Laurence MOLINIRO, *ibid.*

³ Tribunal Administratif d'Alger, Compagnie d'assurances le Soleil Annuaire de la justice 1965, p.292, تشير وقائع هذه القضية إلى وفاة مسافر كان على متن شاحنة اصطدم سقفاها بشجرة كانت تشرف على الطريق. واعتبرت المحكمة الإدارية للجزائر أن عدم الإشارة لوجود هذا الخطر على طريق عمومي (أي مبنى عمومي) كان سببا في حدوث ضرر أدى إلى وفاة الضحية. ذكره رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2001، ص 41.

⁴ CAA Lyon, 8 mars 1993, Département de la Savoie, requête n° 91LY00647, [En ligne]: http://avalanchesftp.grenoble.cemagref.fr/.../Aspects_Juridiques_Incertitude_RNMonta, (consulté le 15-08-2016)

الأخطار بمنشآت حماية، أو عندما لا تصل الخطورة إلى درجة معينة تجعل من الضروري بناء منشآت من هذا النوع، أو عندما لا تملك البلدية موارد مالية كافية لبنائها¹.

يراقب القضاء في هذه الفرضيات إذا ما كانت الأخطار محل إشارات ملائمة وتوفر مراقبة منتظمة²، وكذا إمكانية وجود تدابير منع حركة المرور نهائيا أو على الراجلين فقط³ أو الولوج إلى المنشآت إذا اقتضى الأمر ذلك⁴. وعليه فإن غياب مراقبة طريق يمر بمنطقة انهيار وسيول وسقوط الحجارة . التي يجب مراقبتها بدقة خاصة أثناء التساقطات الكبيرة للأمطار. يشكل خطأ يرتب مسؤولية الإدارة. كما أن عدم قيام هذه الأخيرة برقابة مستمرة ومنتظمة للطريق العمومي مع أن الظروف الجوية كانت استثنائية، وامتناعها عن اتخاذ تدابير بسيطة كغلق الطريق العام أمام السير، يشكل خطأ من طبيعته أن يرتب المسؤولية، كما اخذ القضاء الجزائري بمسؤولية الإدارة عن المنشآت العامة بناء على الخطأ المتمثل في انعدام الصيانة. وفي هذا الصدد اقر مجلس قضاء قسنطينة تعويض الضحية أو بالأحرى ورثته بسبب انعدام الصيانة في قراره بتاريخ 02 مارس 1983 عندما عوّض ذوي حقوق السيد (ب ع) الذي توفي على إثر حادث مرور من جراء انقلاب سيارته في منعرج خطير ليس به إشارة خطر، فاعتبر المجلس القضائي أن انعدام هذه الإشارة يعد بمثابة انعدام للصيانة ويستوجب قيام المسؤولية الإدارية¹.

2. الأضرار التي تسببها الفيضانات

لقد أثبتت الكوارث التي وقعت في الجزائر وفي دول أخرى من العالم أن عنصر التعمير يلعب دورا مهما جدا في حجم الأضرار التي تسببها الفيضانات، بالنظر لزيادة تواترها وشدها غير أن الأشغال العمومية التي تقوم بها الإدارة يمكن أن يكون لها كذلك عواقب هامة، وهكذا فإن الفيضانات يمكن أن تكون سببا أو تزداد خطورتها بوجود منشآت تعيق جريان المياه، كما أن الصيانة السيئة لمنشآت الحماية أو عدم كفاية فُطر قنوات المياه، أو انجاز منشآت تعيق جريان

¹ CE, 27-07-1979 carot et autres, *op.cit.*

² CAA, Marseille, 9 juillet 2007, Jurisques : Prévention des risques naturels : Jurisprudence commentée, *op.cit.*

³ Voir CE, 12 mai 1976, Compagnie d'assurance Zurich, Recueil le bon, cité par P. L'HOMME. *op.cit.*, p.326.

⁴ CAA Lyon, 21 juillet 1995, *Mutuelle assurances des travailleurs mutualistes*, [En ligne]: jurisprudence.prim.net/jurisprud2013/35_fiche.pdf (Consulté 22-10-2015).

¹ قرار المحكمة العليا بتاريخ 17-04-1982 ، ذكره مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000 ، ص 184.

المياه¹ أو غياب زيارات تفتيشية لمواقع خطر انهيار التربة²، يمكن أن تؤدي إلى إقحام مسؤولية صاحب المشروع³.

كما انه ليس من النادر أن يحدث فيضانا أو أن تتفاقم أثاره بسبب صعوبات جريان المياه نظرا لوجود نفايات أو بقايا تعيق الجريان الحر للمياه، وفي هذه الحالة تكون السلطات العمومية ملزمة باتخاذ كل التدابير لضمان الجريان الحر للمياه وذلك بتنظيف مجاريها⁴. ويعد إخلالها بهذه الالتزامات سببا يمكن أن يرتب مسؤولية السلطات العمومية المختصة.

وقد سبق للغرفة الإدارية للمحكمة العليا أن أكدت على الضرر الناجم عن عدم تنفيذ شغل عمومي لمواجهة فيضانات في قضية تلخص وقائعها في إبرام السيد ش.ع صفقة مع ولاية المسيلة، لانجاز جسر على واد مقطر، وأثناء تنفيذ أشغال الجسر حدثت فيضانات كبيرة من الوادي المذكور سببت أضرارا لمواد البناء، وعتاد الطاعن الذي كان موجودا بالأمكنة. وقررت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا أن منشآت القاعدة لولاية المسيلة ووزير الأشغال العمومية مسؤولين عن الضرر الذي لحق السيد ش.ع. وقد بررت الغرفة الإدارية موقفها مستندة على المادة 75 من قانون الولاية والمادة 76 من قانون رقم 17-83 المتضمن قانون المياه اللذان يشيران إلى أن الدولة تقوم على مستوى الشبكة الهيدروغرافية بانجاز منشآت التنظيم والتعديل والإدارة والمغايرة، والحجز، وتسوية المرتفعات الخاصة بالفيض قصد حماية الاقتصاد الوطني والأشخاص وممتلكاتهم من مخاطر الأضرار التي تحدثها. وبالتالي فإن المادة المذكورة تحدد بالضبط مسؤولية الإدارة حيث أنها ملزمة بمنعها أو على الأقل بالعمل على تجنبها لجميع أشغال الصرف الضرورية. وبما أن الإدارة لم تنجز

¹ البلدية التي رخصت بتوسيع الملعب الذي اخذ جزء من مجرى الوادي، وهو ما قلص من حجم هذا الأخير وزاد بذلك من سرعة المياه، فخلق تيارات اقتطعت جزء من الضفاف وساهمت في عدم استقرار المناطق الواقعة أسفل الوادي. انظر:

CAA Marseille, 23 juin 2008, Cne de Montpellier et al, cité par P. L'HOMME, p.655.

² CAA, Marseille 4 décembre 2006, cité par Hervé ARBOUSSET, *ibid*.

³ المحافظ الذي لم يتخذ التدابير الضرورية للسماح بالجريان الحر للمياه. انظر:

CAA Marseille, 26 mars 2012, cité par Hervé ARBOUSSET, « catastrophes naturelles et responsabilité administrative des collectivités territoriales : mieux vaut prévenir que réparer... colloque », *op.cit.*, p.77.

⁴ حيث يمكن أن تلجأ الإدارة المكلفة بالموارد المائية إلى قطع الأشجار وكذا هدم كل بناء موجود مع مراعاة إصلاح الأضرار الناجمة⁴ (راجع المادتين 11 و 12 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم). يمكن أن تتمثل تلك الأعمال في إزالة كل حاجز طبيعي أو اصطناعي يعرقل انجاز أشغال التهيئة مثل إعادة التشجير وحماية حواف الوديان وإعادة عمليات توجيه السيول. انظر الفقرة الأخيرة من المادة 35 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، ج ر عدد 60 الصادرة في 04-09-2005.

الأشغال المذكورة ولم تتخذ أي احتياطات لتجنب الفيضان فإن ذلك يؤدي إلى قيام مسؤوليتها¹. أما القضاء الفرنسي فهو ثابت فيما يتعلق بمسؤولية السلطة العمومية عن الأضرار التي أحدثتها أو زادت من تفاقمها الصيانة الرديئة لمنشآت عمومية، كامتناع المحافظ عن اتخاذ التدابير اللازمة لمنع الآثار الضارة للفيضانات المتكررة في مجرى المياه لأنه الدولة يقع على عاتقها مسؤولية إزالة جميع الترسبات والمواد التي تعيق سير المجرى المذكور².

ثانيا: قيام المسؤولية

يتطلب قيام مسؤولية صاحب المشروع تحديد السلطة العمومية المسؤولة عن الأشغال(1) علما أنه يمكن التخفيف من مسؤوليته بسبب تصرف الضحية (2).

1. تحديد السلطة العمومية المسؤولة

ترتب أضرار الأشغال العمومية مسؤولية صاحب المشروع، المتمثل في الإدارة التي أخذت المبادرة وضمنت تمويله، غير أن المؤسسة العمومية عندما تنجز أشغالا لحساب إدارة أخرى فإن مسؤولية المكلف بتنفيذ الأشغال لا تترتب¹. وإذا وقع الضرر أثناء تنفيذ الأشغال، فتنترتب مسؤولية الجماعة العمومية التي نُفذت الأشغال لحسابها². أما الضرر الناجم عن أشغال منتهية فيعود لصاحب المنشأة مسؤولية صيانتها³، ونفس الشيء بالنسبة للأشغال التي يقوم بها أشخاص خاصة في إطار مشاريع الصفقات العمومية، حيث تبقى الإدارة صاحبة المشروع مسؤولة في مواجهة الغير. كما أن نفس الضرر يمكن أن تسببه منشآت تابعة لإدارات مختلفة يتطلب إثباته إعداد رابطة السببية بين وجود عمل المنشآت المعنية ووقوع الأضرار⁴.

¹ قضية ش ع ضد و.و.م ومن معاه بتاريخ 25-02-1989، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع لسنة 1990، ص 193، ذكرها رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 41.

² CE, 31 octobre 1986, Ministère de l'urbanisme, société EMCO, [En ligne]: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte...>, (consulté le 01-01-2017).

¹ CE, 20 mai 1966, office public d'HLM de castres, [En ligne]: <https://www.senat.fr/questions/base/1990/qSEQ901012247.html>, (consulté le 01-01-2015)

² C.E. 10 avril 1946, ville de Roye, *ibid*.

³ C.E. 7 décembre 1973, ville de Bezons, *ibid*.

⁴ CE, 12 avril 1995 SI pour l'aménagement hydraulique de la vallée de l'Hers, [En ligne]: jurisprudence.prim.net/jurisprud2010/Fiche_51.pdf, (consulté le 01-01-2015).

2. خطأ الضحية عامل يخفف من مسؤولية الإدارة أو يعفيها منها

يمكن لخطأ الضحية أن يعفي جزئياً أو كلياً مسؤولية الإدارة، حتى وإن كان خطئها محدداً وثابتاً. فالقاضي الإداري يحدد نسبة مسؤولية الإدارة في حالة الإعفاء الجزئي وذلك حسب ما ارتكبه كل من الإدارة والضحية من خطأ. وقد طبقت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا هذه القاعدة في عدة قضايا¹.

ويمكن أن يظهر الخطأ كذلك من لامبالاة الضحية، حيث أن الأشغال التي قامت بها البلدية ترجع بالأساس إلى التكوين الطبيعي للموقع، وإلى الأخطار المعرض لها المنزل المشيد على منحدر تعرضت أراضيها للانزلاق، فعدم كفاية تدابير الحماية التي اتخذتها السيدة (س) شكلت لامبالاة خطيرة، تعتبر في ظرف الحالة خطأ يعفي البلدية من أي مسؤولية عن الضرر المثار².

يمكن للإدارة أن تُعفى كلية من المسؤولية عندما يكون إهمال الضحية هو السبب أو الحدث الذي وُلد حالة الخطورة واضطر الإدارة إلى القيام بأشغال عمومية، نُفذت من أجل إيقاف انهيار التربة التي شكلت تهديداً للمالك، الذي بدوره أفقد القطعة الأرضية استقرارها عندما بنا منزله فوقها³. والأمر سيان بالنسبة للضحية التي أقامت منزلها في منحدر أراضيها معرضة للانزلاق ولم تتخذ تدابير الحماية الضرورية⁴.

¹ CS ch. Adm, Etat c/ Batto Said du 03.12.1965, R.A.J.A, p.15 et C.S ch .Adm, Etat Wali de Constantine c/ Bouchama Said et Aicha du 07.01.1978, .R A.J.A, p.134. / Zouak Saadoun du 30.09.1969, R.A.J.A, p.37

² CE, 4 décembre 1974, Dame Bonneau Z, cité par CHANTAL CANS et all, p.717.

ذكره رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط، الجزائر، 2001.

³ CE, 16 octobre 1964, n° 57796, [En ligne]: jurisprudence.prim.net/jurisprud2013/35_fiche.pdf (Consulté 15-04-2016).

⁴ CE ,4 décembre 1974, [En ligne]:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007648201> (le 05-04-2016)

المبحث الثاني: المسؤولية دون خطأ

تعتبر المسؤولية دون خطأ عامل توازن في العلاقات بين الإدارة والأفراد، حيث تضمن تعويض الضحايا على نطاق واسع، مما يشكل حماية أكيدة لهم. كما تُجنب المسؤولية في غياب الخطأ الأحكام القيمية على تصرفات الإدارة¹، وترفع عالياً فكرتي التضامن والإنصاف خاصة عندما يتعلق الأمر بحادث يصعب إعادة من جديد، إما بسبب فجائيته أو عدم وجود أدلة، أو بسبب تقنية النشاط الضار. في هذه الحالة، يمكن لاستحالة اكتشاف الخطأ أن يفقد أي أمل في التعويض عن العديد من الأضرار.

وقد عرف هذا النوع من المسؤولية ظهور مبكراً، بفضل قرار كام "comes" الصادر في 21-06-1895 في فرنسا، حيث اعترف مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة بالمسؤولية على أساس المخاطر، وافر بأن وجود خطر خاص من شأنه أن يبرر تحقق ضرر يُرتب المسؤولية دون خطأ الدولة². تلك المسؤولية التي عرفت توسع نطاقها قضائياً في قضية كويتياس "couitéas" ليشمل انقطاع المساواة أمام الأعباء العامة لتعويض الأضرار الناجمة عن الامتناع غير الخطئي للإدارة في تنفيذ قرارات العدالة³.

يتوجه قانون المسؤولية الإدارية نحو اعتراف متزايد بحالات المسؤولية دون خطأ⁴، غير أن المسؤولية المبنية على الخطأ تبقى على الرغم من ذلك المبدأ في مجال الأخطار الطبيعية نظراً للإقرار المتزايد بأخطاء الإدارة، والذي يرجع بدون شك إلى زيادة التزاماتها في هذا المجال.

يمكن أن تترتب مسؤولية السلطة العمومية دون خطأ من جانبها في فرضيتين: إما أن الضرر الواقع هو اثر أكيد ومعروف، ولا يمكن تقاذه أثناء تأدية نشاط اتخذ من اجل النفع العام أو أن الضرر هو اثر ممكن لكنه استثنائي وغير إرادي لنشاط خطير. وفي كلتا الحالتين يكون نشاط الإدارة قد تم في إطار قانوني وطبقاً لقواعد الحذر.

¹PASCALE GENOD, « A propos de la responsabilité administrative », mouvements n° 29, septembre octobre 2003, p.33.

²مارسو لونغ وآخرون، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2009، ص56.

³المرجع نفسه، ص263.

⁴ جاء في إحدى إحدائيات قرار صادر عن الغرفة الإدارية بتاريخ 11-03-1989: "حيث أن الاجتهاد القضائي قد اقر قيام مسؤولية الإدارة حتى في حالة انعدام الخطأ اتجاه الأشخاص...". انظر المجلة القضائية سنة 1990، عدد 3، ص 205.

بالنسبة للصنف الأول، تغطي المسؤولية أضرار الأشغال العمومية الناجمة عن القرارات والتنظيمات، والقوانين، وأعباء الارتفاقات الضرورية لتحقيق المنفعة العامة، أما الصنف الثاني فيضم المسؤولية المرتبطة بتحقيق ضرر سببته المنشآت أو الأنشطة الخطرة للإدارة.

وتقسم المسؤولية دون خطأ الشخص العام مبدئياً إلى نوعين متميزين؛ المسؤولية على أساس المخاطر والمسؤولية على أساس انقطاع المساواة أمام الأعباء العامة¹، وهو تمييز معروف في القانون المقارن وتبناه الفقه في الجزائر.

وعلى هدى ما سبق، سنقتصر في هذه الدراسة على تحليل نظام المسؤولية دون الخطأ في مجال الأخطار الطبيعية للتمييز بين النشاطات المادية للإدارة ممثلة في القانون المقارن بالأشغال العمومية، التي يعود أساس مسؤوليتها إلى المخاطر أو انقطاع المساواة أمام الأعباء العامة، الذي كان بدوره أساساً لتعويض الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية المشروعة (المطلب الأول). ثم نحدد بعد ذلك كيفية قيام تلك المسؤولية وأسباب الإعفاء منها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: قيام المسؤولية على أساس المخاطر أو على أساس انقطاع المساواة أمام الأعباء العامة في مجال الأخطار الطبيعية

تملك الإدارة صلاحيات مهمة في مجال الأشغال العمومية²، ومن بينها التنفيذ الذي يمكن أن يسبب أضراراً للأشخاص وممتلكاتهم، وقد أحدث الفقه والقضاء تفرقة بين الأضرار العرضية³ والأضرار الدائمة¹ للأشغال العمومية، ووضع الأولى في إطار المسؤولية على أساس المخاطر (الفرع

¹ يرى C.EISENMANN أن المسؤولية دون خطأ ترتكز على فكرة المنفعة. فالمسؤولية هي المقابل لهذه الفائدة، فمن أحدث ضرراً للغير بسبب نشاط استفاد منه، عليه تعويض الأضرار الحاصلة، حتى إذا لم يرتكب خطأ شريطة فقط أن تكون هذه الأضرار غير عادية. بالنسبة لمؤلفين آخرين المسؤولية غير الخطئية مبنية على فكرة انقطاع المساواة أمام الأعباء العامة.

انظر مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 9 .

² هي كل عمل يتم لمصلحة شخص عام ويقع على عقار و يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، ويشمل لفظ "الأشغال العامة"، النشاطات والمنشآت. انظر مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 174.

³ هي تلك الأضرار التي لا تتصف بالاستمرار مدة طويلة، وقد تلحق هذه الأضرار الأموال (عقارية أم منقولة) أو الأشخاص. والضرر العرضي يحدث نتيجة لأحد أعمال الأشغال العمومية التي ينتهي أثرها المضر بانتهاء هذا العمل، وهي غالباً ما تتصل بالأشخاص مثل الإصابات الجسيمة كوقوع شجرة كانت تشرف على الطريق العمومي فسببت جروحاً لأحد المارة، فالأضرار العرضية لها طابع طارئ ومؤقت. للمزيد انظر محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الكتاب الحديث، ط 2، ص 434 وما بعدها.

¹ يقصد بها الأضرار التي تستمر لمدة طويلة نسبياً نتيجة للأشغال العامة، وهي الصورة التقليدية لفكرة المسؤولية عن الأشغال العمومية على أساس المخاطر، ويشتترط في هذا النوع من الأضرار عدة شروط حتى تُطبق أحكام المسؤولية القائمة على أساس المخاطر منها - :أن تأخذ الأضرار طابع

الأول) والثانية في إطار المسؤولية بسبب الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة¹ التي يستلزم قيامها وجود ضرر غير عادي وخاص (الفرع الثاني). لكن القاضي لا يأخذ دائما بهذا التمييز حيث يحكم أحيانا بمسؤولية الإدارة دون تحديد الأساس.

الفرع الأول: المسؤولية على أساس المخاطر في مجال الأضرار العرضية الناجمة عن الأشغال العمومية

تؤسس المسؤولية في نظام المسؤولية الإدارية عن الأشغال العمومية على أساس المخاطر في حالة الضرر اللاحق بالغير (أولا) أو في حالة المنشآت ذات الخطورة الاستثنائية، أين يستفيد المستخدم (المرتفق) من نظام المسؤولية دون الخطأ (ثانيا)، وأخيرا عن الأضرار الناجمة عن الأشياء الخطرة (ثالثا).

أولا: الأضرار الناجمة عن حوادث الأشغال العمومية المسببة للغير

يعدّ الضرر الناجم عن الأشغال العمومية أول ضرر لا يشترط لتعويضه وجود خطأ مرفقي²، بل يكفي المتضرر الغير إثبات العلاقة السببية بين الضرر الواقع والشغل العمومي حتى تقوم مسؤولية الإدارة³ بشرط أن يكون الضرر غير عادي وخاص⁴، كما انه ليس من الضروري أن تكون الأشغال العمومية السبب الوحيد للضرر حتى تتعدّد مسؤولية الدولة دون خطئها، بل يكفي أن تكون تلك الأشغال قد لعبت دورا حاسما في وقوعه. وهكذا في يوم 19 أبريل 2000 بعد فترة من الأمطار الغزيرة، تسبب انهيار أرضي على منحدرات جبل كاباسو الواقع في بلدة ريميري مونتجولي

الاستمرارية لفترة من الزمن. أن ترد على عقار (لا على منقول) أو أشخاص. - أن يكون الضرر خاصا غير عادي، وهو الذي يتجاوز المخاطر المألوفة لوجود المنشآت العامة. انظر: عبد الله طلبية، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة حلب، ط 2، د ت.

¹ R.CHAPUS, structure de la responsabilité pour dommages de travaux publics, *Mélanges offerts à waline*, 1974, p.307.

² قد تلحق أشغال عمومية أنجزت من أجل النفع العام، أضرارا بالأفراد دون أي خطأ

³ أما إذا كان المتضرر من المرتفقين، ففي هذه الحالة يقع على عاتق صاحب المنشأة إثبات الصيانة العادية لهذه الأخيرة.

Voir Inès DINIZ, la responsabilité administrative et pénale dans des risques naturels majeurs, la prévention des risques naturels, bilan et nouvelles perspectives en droit national et en droit comparé, Actes du colloque national de la société française pour le droit de l'environnement, Biarritz 2007, [En ligne] :

https://www.cepri.net/tl_files/pdf/colloquesfdebiarritz2007.pdf (consulté 25-05-2015).

⁴ CAA Marseille, 12 mai 2011, M. et Mme Bruno A, [En ligne] :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000024115242> (consulté le 12-03-2016).

(غيانا) بفرنسا، في حدوث انهيار طيني كبير، دفن جزئيا مصنع تابع لشركة Cilama تقع على الطريق الوطني رقم 3 في أسفل قاعدة جبل Cabassou. فدفعت شركة التأمين في هذه الحالة التعويضات للشركة المتضررة، ورفعت دعوى أما المحكمة الإدارية للحصول على حكم يرتب مسؤولية الدولة وتعويض الضرر الناجم.

وبعد عدة قرارات قضائية، جاء قرار محكمة الاستئناف الإدارية لبوردو بعد إحالة من مجلس الدولة الفرنسي، وكانت بعض حيثياته كما يلي¹ :

أولاً : شرحت المحكمة أن " حركة الأرض في 19 أبريل 2000 كانت نتيجة ارتفاع الطبقات الجيولوجية العليا لجبل كاباسو [...] وأن هذا الارتفاع هو نتيجة ضغط قوي من الانتفاخ بعد هطول الأمطار الغزيرة، والمياه الجوفية العميقة الموجودة في الطبقة التحتية لصخور الغرانيت التي تصدعت في جزءها العلوي."

ثم تذكر المحكمة أنه " انه في أعقاب انهيارين كبيرين سابقين، وقعا في 14 فبراير 1989 و23 مايو 1990. ومن أجل منع حدوث حركات أرضية جديدة أو على الأقل للحد من نطاقها قررت مصالح التجهيزات المسؤولة عن صيانة الطريق الوطني رقم 3، إزالة مواد في الجزء العلوي من المناطق المتضررة من هذين الانهيارين الأرضيين."

ثم خلصت أنه " من خلال التقليل من سمك الطبقات الجيولوجية العليا في جزء من جبل كاباسو المعرض لضغط الزائد من طبقة المياه الجوفية، فقدت هذه الطبقات الضغط التي كانت تقابل به الضغوط الزائدة. ولهذا لعبت الأشغال العامة التي تعد شركات Cilama و Antilles Glaces بالنسبة إليها من الغير دورا حاسما في حدوث الانهيار الأرضي في 19 أبريل 2000 وبالتالي عن الأضرار التي لحقت بهذه الشركات؛ والتي ترتب مسؤولية الدولة تجاه مؤمنهم."

¹ CAA Bordeaux, 17 nov.2014, n°12BX01795, [En ligne] : <http://www.green-law-avocat.fr/>, (consulté le 01-09-2016).

في الأخير، يظهر انه على الرغم من أن الإدارة قد سعت إلى تحقيق هدف مشروع من خلال القيام بأشغال على طريق عمومي " لمنع حدوث تحركات جديدة للأرض أو على الأقل [...] الحد من نطاقها"، فإن "الدور الحاسم" لتلك الأشغال رتب المسؤولية دون خطأ الدولة.

وإذا كانت الأضرار الناجمة عن حوادث أوقعها أو زاد من تفاقمها وجود منشآت عمومية أو تنفيذ أشغال عمومية تندرج أساسا تحت نظام المسؤولية على أساس المخاطر، فإن القضاء المقارن يقر باستفادة الغير من نظام خاص لتعويض الأشغال العمومية، وذلك حسب الصيغة المبدئية التي استعملها القضاء الفرنسي في قرار له صادر في 10 ماي 1989 إذ نص على أن : " صاحب المشروع مسؤول حتى في غياب الخطأ عن الأضرار التي يمكن أن تسببها المنشآت العمومية الموجودة تحت حراسته للغير، سواء بسبب وجودها أو سيرها ولا يمكنه التنصل من مسؤوليته إلا إذا كانت الأضرار ناجمة عن خطأ الضحية أو حالة قوة قاهرة"¹، وهكذا فإن الأشغال التي تزيد من تفاقم الفيضان² أو تسبب تشققات بعمارات سكنية³ أو تكون سببا في حدوث حرائق⁴، ترتب مسؤولية السلطة العمومية.

أما القاضي الجزائري فأكد بشكل عام انه : "حتى في حالة انتفاء الخطأ في تسيير منشآتها أو صيانتها فإن مؤسسة EGA مسؤولة عن الأضرار التي يمكن أن تسببها هذه المنشآت"⁵.

ثانيا: المسؤولية على أساس المخاطر للمرتفق في وجود منشآت ذات خطورة استثنائية

ظهرت هذه الحالة الجديدة للمسؤولية دون خطأ في البداية عن الأضرار التي تسببها منشآت النقل وتوزيع الكهرباء والغاز والماء، لتتوسع فيما بعد وتشمل الطرق العمومية⁶، حيث ادمج مجلس الدولة الفرنسي تعويض الأضرار الواقعة على بعض الطرق العمومية ضمن مجال المسؤولية على

¹ R.CHAPUS, *Droit administratif général*, T 2, Montchrestien, 2001, 15^{ème} éd, p.665.

² CAA Marseille, 22 décembre 2008, M. Guy X, n°07MA01015, Jurisques, prévention des risques naturels, jurisprudence commentée, 9^{ème} édition, juin 2012 [En ligne] :www.side.developpement-durable.gouv.fr/.../Infodoc/.../viewportalpublished.ashx?..

³ CAA Nancy, 15 février 2007, Sté SOGEA Est, n° 03NC00653, Jurisques, prévention des risques naturels, jurisprudence commentée, *ibid*.

⁴ CAA Marseille, 9 juillet 2003, M et Mme Joël X, n° 99MA01457, Jurisques, prévention des risques naturels, jurisprudence commentée, *ibid*.

⁵ قرار منشور في مجلة حولية العدالة، عدد 03 لسنة 1965، ص 285.

⁶ CAROLE HERMON, LAURENCE MOLINIRO, *op.cit.*, p.87.

أساس المخاطر بسبب النشاطات الخطرة للإدارة¹. وهكذا فإن بعض الطرق العمومية التي لها طابع استثنائي خطير، تمنحنا بسبب تعرضها لبعض الأخطار وغالباً إلى أخطار طبيعية، نظام المسؤولية على أساس المخاطر.

لقد سمح قرار "DALLEAU" لمجلس الدولة الفرنسي بإدماج نظام المسؤولية دون خطأ لمستعملي المنشآت العمومية، حيث جاء فيه " يمكن أن تترتب مسؤولية السلطة العمومية لصالح مستخدم المنشأة في حالة ظهور عيب في تصميم المشروع أو غياب تهيئة أو صيانة عادية مادامت المنشأة العمومية المعنية ذات " خطورة استثنائية"². ويتعلق الأمر في هذه القضية بالحادث الذي وقع على طريق كان معرض إلى خطر متكرر لسقوط الحجارة. وكان موقع المنشأة في حد ذاته عرضة لأخطار (خطر كبي لسقوط الحجارة وتفاقم الوضعية بسبب وجود الأعشاب وكذا العامل الجوي) وهو الذي أعطى للمنشأة طابع " الخطورة الاستثنائية"³.

كان هذا الحكم سبباً في ظهور حالة خاصة للمسؤولية في القضاء الفرنسي الذي طرح من خلاله معياراً جديداً، وهو معيار المنشآت الخطيرة خطورة استثنائية كأساس لقيام المسؤولية غير الخطئية عن الأضرار التي تصيب مرتفقي الطريق⁴، بعد أن كان أساس هذه المسؤولية هو الخطأ المفترض المتمثل في انعدام الصيانة العادية.

يتمسك القاضي بمعيارين لتقدير الطابع " ذو الخطورة الاستثنائية " للمنشأة؛ الأول هو استمرارية الخطر والذي يُبعدُ الحالات التي تتواجد فيها الأخطار في فترات فقط من السنة⁵ من مجال تطبيق المسؤولية دون خطأ، أما المعيار الثاني فيتعلق بالمخاطر التي يجب أن تصل إلى درجة معينة من الخطورة، تترجم بتواتر وأهمية الحوادث الواقعة على المنشأة العمومية (خطر سقوط

¹ LE CHATELIER, « la cassation administrative, Le contrôle de cassation en matière de dommages de travaux publics », RFDA, 1993, p.67.

² CE ass, 6 juillet 1973, DALEAU, *op.cit.*

³ CAA Lyon, 18 janvier 1990, Epx Cala, [En ligne]:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007832213>, (consulté le 01-3-2016).

⁴ CHANTAL CANS et all, *traité de droit des risques naturels*, *op.cit.*, p.760.

⁵ CE, 20 mars 1987, Consorts x, [En ligne]: http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/ViewRoot.asp?View=Html&DMode=Html&PushDirectUrl=1&Item=22&fond=DCE&Page=6&querytype=advanced&NbEltsPerPages=4&Pluriels=True&dated_date_lec_s=20/03/1987&datef_date_lec_s=20/03/1987 (consulté le 01-05-2017)

الحجارة)¹. ومع ذلك، جاء في قرار لمجلس الدولة الفرنسي سنة 1992 أن حالة الخطورة الحاضرة بشكل متكرر نسبياً في بعض المناطق ذات التضاريس الوعرة، ليست رغم جديتها مؤهلة إلى اعتبارها استثنائية² ونتيجة لذلك، يتعين على مستخدمي الطرق الجبلية أن يتحملوا جزءاً من المخاطر التي تعتبر "طبيعية"³.

أما القضاء الجزائري وعلى الرغم من انه لم يستعمل مصطلح "الخطورة الاستثنائية للمنشأة" فقد اقر مبدأ مسؤولية الدولة دون خطأ في حالة الأضرار الناتجة عن وجود منشآت عمومية⁴ وعن الأشغال العمومية⁵. كما منح ضحية النشاط الإداري الحق في الحصول على تعويض، لكن شريطة أن يشارك مباشرة في نشاط المرفق الإداري و أن تكون هناك ضرورة ملحة و طارئة⁶.

إن الإقرار بطابع الخطورة الاستثنائية لمنشأة ليس دائماً، بل يجب أن ينظر إليها على أنها وضعية مؤقتة، فالطريق المكيف في البداية بالخطر، يمكنه بل يجب أن يصبح منشأة عادية بواسطة تدابير الوقاية. فأشغال الحماية يمكن أن تُفقد المرفق طابع الخطورة، وهكذا فإن الطريق الذي كان موضوع قرار DALLEAU والذي كُيف بالمنشأة ذات الخطورة الاستثنائية اعتبره

¹ CE 25 févr. 1983, Ministère des transports/ M Alain z et autres, [En ligne]: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007660359>, (consulté le 01-05-2016)

² CE, 5 juin 1992, Epx Cala, [En ligne]: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007832213> (consulté le 01-05-2016).

³ CAA Lyon, 30 janvier 1997, Théraube, [En ligne]: <https://www.senat.fr/questions/base/2009/qSEQ090308070.html> (consulté le 11-02-2015)

⁴ وتتَلَخَّص وقائع القضية في تكهرب" الشاب خطاب عبد الله "إثر لمس خيطاً كهربائياً كان على الأرض، فقام والده برفع دعوى للمطالبة بالتعويض، حكم قضاة الدرجة الأولى بقبول طلبه، إلا أن الحكم أستاذ أمام المحكمة العليا من قبل الطرفين :والد الضحية يطالب برفع مبلغ التعويض، والدولة ملتزمة إعفائها من المسؤولية وتزعم بوجود قوة قاهرة وخطأ من طرف الضحية، فقررت المحكمة العليا عدم وجود قوة قاهرة وخطأ من الضحية، وقضت بمسؤولية الإدارة دون خطأ. لعشب محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1994، ص 5 .

⁵ وتتعلّق وقائع القضية بأشغال انجاز جامعة ومسجد الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، حيث أدّت أشغال تهيئة الأرض إلى تهديم فيلا المدعي السيد (ب. خ) فرفع دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة، وأقرّت هذه الأخيرة بالمسؤولية عن الأشغال العمومية دون اشتراط الخطأ بل بإثبات العلاقة السببية بين الأضرار اللاحقة بفيل المدعي والأشغال العامة بقولها " :إن الأضرار اللاحقة بفيل المدعي حصلت بسبب بناء مسجد الجامعة " ، فهذه الصياغة لا تشير إطلاقاً إلى الخطأ بل إلى إقرار المسؤولية غير الخطئية. قضية رقم 8771983 ، فهرس 264 قرار غير منشور - نقلاً عن مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 182.

⁶ قرار للغرفة الإدارية بتاريخ 11-03-1989 المجلة القضائية، عدد 3 سنة 1990، ذكرته زغلامي نعيمة، مسؤولية الدولة في الكوارث الطبيعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، ب ت، ص 20.

القاضي في قضية لاحقة . رغم بقاءه معرضا لنفس المخاطر بسبب موقعه . بأنه لم يبقى معرضا لنفس الأخطار وذلك بسبب " تصميم وأشغال الحماية التي أنجزت"¹. لكن هذا التكيف وأشغال الحماية لم تصمد في وجه قيام مسؤولية الإدارة على أساس خطئها بسبب غياب الصيانة العادية².

وفي نفس السياق، اعتبر القاضي أن الطريق المعرض لخطر الانهيارات المتكررة للثلج لا يشكل منشأة ذات خطورة استثنائية، وأن الأضرار التي أحدثتها تلك الانهيارات لا يترتب مسؤولية دون خطأ صاحب المشروع، طالما وُضعت ترتيبات للمراقبة وإشارات تُبين الخطر³.

وهكذا فإن صاحب المنشأة لطريق واقع في منطقة خاضعة لخطر طبيعي والذي لا يريد أن تترتب مسؤوليته وأن لا يسند إليه خطأ، يجب أن يصمم المشروع آخذاً في الحسبان الأخطار وتدابير الحماية الضرورية. بمعنى آخر عندما يتخذ صاحب المنشأة تدابير الوقاية على طريق كان في البداية يعتبر ذو خطورة استثنائية، يمكن لهذه التدابير أن تؤثر في هذا التكيف، مع أن الطريق واقع في منطقة خاضعة لخطر طبيعي. هذا المرور من نظام المسؤولية دون الخطأ إلى نظام المسؤولية على أساس الخطأ يظهر لنا الوظيفة الوقائية للمسؤولية عندما تحت الإدارة على اتخاذ تدابير الوقاية لتفادي قيام المسؤولية.

ويمكن في الأخير، اعتبار مقتضيات الأمن التزاما جديا على عاتق السلطات العمومية لضمان حماية مستعملي المنشآت العمومية وتحقيق الأمن بكل الوسائل الممكنة. وفي هذا السياق عبر القضاء الجزائري عن التزامات الأمن بما يلي: "...إنّ مصالح البلدية باعتبارها مرفقا عاما تقوم بالواجبات المفروضة عليها والمتمثلة أساسا في المحافظة على سلامة مستعملي الطريق العام ومراقبة الشوارع والطرق العامة والأشغال التي تنجز عليها، وبالتالي إنّ عدم قيام المرفق العام بهذا الواجب

¹ CE, 3 novembre 1982, Ministère des transports/ Mme Albert. A, [En ligne] : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007686906> (consulté le 17-01-2016).

² في هذه القضية، فتح الطريق الجديد أمام حركة السير، لكن بدون أن توضع تعليمات الأمن، و قرر القاضي قيام مسؤولية الدولة بسبب غياب الصيانة العادية.

³ CAA Lyon, 21 juillet 1995, Mutuelles assurances travailleurs mutualistes, [En ligne]: jurisprudence.prim.net/jurisprud2013/35_fiche.pdf (Consulté 22-10-2015).

يستوجب قيام مسؤوليتها¹. غير أن القاضي أحيانا يكتفي فقط بوجود ترتيبات مراقبة الأخطار والإشارات المبينة لها²، دون أن يفرض تدابير فعالة للوقاية على صاحب المشروع³.

ثالثا: المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن الأشياء الخطرة

تعد الأشياء الخطرة سببا مهما في وقوع حوادث خطيرة أو حتى كوارث صناعية، خاصة إذا كان سببها مواد كيميائية خطيرة كالمتفجرات مثلا أو المواد السامة الملوثة. وقد عولجت المسؤولية الناجمة عن الأشياء الخطرة قضائيا على أساس المخاطر التي ولّدها الشيء الذي تمتلكه الدولة.

اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في قضية انفجار جزء من قلعة في سنة 1916 كانت تحتوي على الذخيرة المخصصة للتموين العسكري أن "هذه العمليات المنجزة في ظروف تنظيمية وجيزة تحت سلطان الضرورة العسكرية يشتمل على مخاطر تتجاوز تلك التي تتجم عادة عن الجوار وأن هذه المخاطر من طبيعتها في حالة وقوع حادث خارج عن أي عمل حربي أن يرتب وبدون خطأ، مسؤولية الدولة".⁴

وقد أتاح هذا القرار الصادر عن مجلس الدولة تعويض ضحايا المخاطر الاستثنائية دون ضرورة إثبات وجود خطأ⁵، ذلك أن رابطة السببية هنا، تخص العلاقة بين تحقق المخاطر . الحادث . والأضرار الواقعة. أما أعمال الإدارة كالصيانة أو أي تدخلات أخرى على مواد خطيرة، فليست مهمة لتلبية شروط قيام رابطة السببية، لأن سبب الضرر كان في تحقق المخاطر . الحادث . وليس في عمل الإدارة.

¹ قرار لمجلس قضاء الشلف الصادر في 05-10-2004 في قضية السيد ب. م. م. ضدّ المجلس الشعبي البلدي لبلدية الشلف والشركة الجزائرية للتأمين. ذكره بلولهي مراد، المسؤولية الإدارية عن أضرار الأشغال العمومية، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة 2005.

² فصل مجلس قضاء قسنطينة بسبب انعدام الصيانة في قرار له بتاريخ 02-03-1983 في قضية (فريق ب. ج. ضد وزير الأشغال العمومية ووالي قسنطينة) بتعويض ذوي حقوق السيد (ب. ع.) الذي توفي على اثر حادث مرور (مرتفق طريق) جراء انقلاب سيارته في منعرج خطير ليس به إشارة مرور، فاعتبر المجلس عدم وجود الإشارة بمثابة انعدام للصيانة مما يستوجب قيام المسؤولية الإدارية. مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 185.

³ CE, 11 avril 1975, Département de la Savoie, [En ligne]:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007649519>. (Consulté le 12-05-2014).

⁴ CE, 28 mars 1919, Renault-Desrosiers, cité par HUGO-BERNARD POUILLAUDE, *le lien de causalité dans le droit de responsabilité administrative*, thèse de doctorat, université panthéon-Assas, 2011, p.496.

⁵ GAJA 17 éd, n° 34, cité par HUGO-BERNARD POUILLAUDE, *ibid*.

الفرع الثاني: تعويض الأضرار الدائمة على أساس انقطاع المساواة أمام الأعباء العامة

تتجم الأضرار الدائمة للأشغال العمومية عن العمليات المنجزة من طرف الإدارة في إطار المنفعة العامة، ودون أن ينسب إليها خطأ. وهي أضرار يعرض ضحاياها مبدئياً على أساس الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة لأن نشاط الإدارة لا يحمل في حد ذاته أي خطأ (أولاً)، كما تعوض على نفس الأساس الأضرار الناجمة عن القرارات المشروعة في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية (ثانياً).

أولاً: تعويض الأضرار الدائمة الناجمة عن الأشغال العمومية

بمناسبة نزاع متعلق بفيضانات، تمسك مجلس الدولة الفرنسي بالمسؤولية دون خطأ صاحب المنشأة العمومية وهو حارسها، عن الضرر الحاصل للغير الناجم عن وجود وسير عمل المنشأة¹ ووسع مجاله فيما بعد ليشمل صيانة المنشأة².

تغطي حالات التعويض على أساس المسؤولية لانقطاع المساواة أمام الأعباء العامة أولاً الأعمال المادية للإدارة، التي من أثارها تغيير الوضعية الطبيعية للأماكن بسبب تفاقم الأخطار الطبيعية الموجودة، وهو الأساس الذي اعتمد لتعويض ضحايا الفيضانات التي زادت شدتها بفعل عمليات ضم العقارات الفلاحية التي سمحت بتسهيل الجريان السطحي للمياه، وبالتالي جعلت السيول أكثر عنفاً وتواتراً³.

وثانياً، عندما تتفاقم الأخطار القائمة بفعل الأشغال العمومية، حيث يراقب القاضي الإداري رابطة السببية بين الأشغال والأضرار. فأمام انغمار الأراضي المتواجدة في منطقة تعرضت لفيضانات، اعتبر القضاء أن السرعة الاستثنائية للتيار أدت إلى حث وانجراف الأراضي المزروعة،

¹ CE, 3 Mai 2006. Ministère De l'écologie et du développement durable et Commune de Bollène c/MA, cité par Hervé ARBOUSSET, « catastrophes naturelles et responsabilité administrative des collectivités territoriales : mieux vaut prévenir que réparer... », *op.cit.*, p.78.

² CE, 14 févr. 2007, M. Dédies, cité par Hervé ARBOUSSET, *ibid.*

³ TA, Rennes, 7 juin 1978, *Association pour la défense des sinistres de la région Marlaisienne* RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE / Inondation / Responsabilité de l'Etat à raison des travaux de remembrement [article] *Revue Judiciaire de l'Ouest*, Année 1978, Volume 2, Numéro 2, [En ligne] : pp= 163-165 http://www.persee.fr/doc/juro_0243-9069_1978_num_2_2_3557#juro_0243-9069_1978_num_2_2_T1_0163_0000. (Consulté le 04-03-2016).

لكنه اسند الأضرار الناجمة في جزء منها إلى الاستصلاح الذي قامت به الإدارة المعنية، وحمل الضحية جزء من المسؤولية بقلعه للنباتات التي كانت موجودة والتي كانت ستعطل من سرعة التيار¹.

كما أن البلدية صاحبة المنشأة المتمثلة في الطريق البلدي، تعد مسؤولة جزئياً عن الأضرار التي سببتها فيضانات، ناجمة عن طفح مياه الأمطار، لان الطريق البلدي وقناة صرف المياه كانتا معيبتان². وتترتب مسؤولية البلدية صاحبة المنشأة أيضاً تجاه مجاوري الطرق الريفية بسبب الفيضانات التي اجتاحتهم والتي تجد مصدرها في غياب قنوات صرف المياه الجارية الناجمة عن الأمطار الغزيرة³.

وفي نفس السياق، رتب القضاء مسؤولية الإدارة صاحبة المنشأة، بسبب تقادم العواقب الضارة للفيضانات التي تعرضت لها ممتلكات المدعي، بسبب وجود المنشأة العمومية، كما أثار القاضي غياب الصيانة بسبب عدم كفاية نظام صرف مياه الأمطار، لكنه في الأخير، بالمسؤولية الجزئية للدولة بسبب الأخطاء التي ارتكبتها الضحية⁴.

وبالتالي، عندما يتفاقم الخطر بسبب عدم كفاية تصميم المنشأة، لا يطلب القاضي من الضحية إثبات وجود ضرر غير عادي وخاص، لان عدم الكفاية يشكل في حد ذاته خطأ من

¹ CE, 25 juillet 1986, EDF / DE Waubert de Genlis, in Jean-Pierre Demouveau, JurisClasseur Environnement et Développement durable, fasc 5000 : responsabilité en matière d'environnement, [En ligne] <https://fr.scribd.com/document/.../Responsabilite-en-Matiere-d-Environnement> (consulté le 15-02-2017).

² CAA Nantes, 22 novembre 1995 Commune de Crestot et le SIVOM, rapport inondation et force majeure, MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, [En ligne] www.jac-cerdacc.fr/images/AnciensJAC/JAC28/rapport_cerdacc.pdf, (consulté le 12-12-2015).

³ CAA Nantes, 30 décembre 1999, Edelin, Furis Data, cité par SIMON CHARBONNEUA, « les défaillances de la précaution et de la prévention in », *les catastrophes écologiques et le droit: échec du droit, appels au droit*, p.405.

⁴ CAA Nantes, 27-01-2017, n° 15NT01187, [En ligne] : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000033965736&fastReqId.> (Consulté le 12-12-2015).

طبيعته أن يقيم مسؤولية صاحب المشروع¹. ولكن في جميع الأحوال يجب إقامة علاقة سببية بين الضرر والمنشأة والأشغال العمومية، مصدر الخسائر الناجمة.

ثانياً: تعويض الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية المشروعة

يسمح التشريع للسلطات العمومية في إطار الضبط الإداري باتخاذ العديد من التدابير المتنوعة للحفاظ على امن الأشخاص وممتلكاتهم. ويمكن أن نذكر من بين هذه التدابير: اتخاذ قرارات بإجلاء السكان أو منع ولوجهم إلى مناطق مهددة بأخطار طبيعية أو تكنولوجية أو حتى منع الأشخاص من استغلال منشآتهم إذا كانت تهدد حياة شاغليها، لكن يجب الإشارة إلى أن هذه التدابير لا تكون مشروعة إلا إذا كانت ضرورية بطبيعة وخطورة تهديدها².

إن التدابير التي تتخذها السلطات العمومية أحياناً وإن كانت مشروعة وضرورية لحماية الأشخاص، فإنها في المقابل يمكن أن تسبب أضراراً تستلزم التعويض. ولقد جاء في إحدى حيثيات قرار لمجلس الدولة الفرنسي: "تترتب مسؤولية السلطة العمومية، عندما تتجم عن تدابير مشروعة آثار ضارة، ذات طبيعة خاصة وغير عادية، ويمكن تعويضها على أساس انقطاع المساواة أمام الأعباء العامة..."³، وهو نفس القرار الذي اتخذته مجلس الدولة الفرنسي عندما اعتبر أن القرار الوزاري بغلق منشأة مصنفة⁴ بسبب الأخطار والآثار السلبية التي تمثلها يتسم بالمشروعية، لكن طلب مستغل المنشأة بتعويضه عن الأضرار التي تعرض لها بسبب غلق تلك المنشأة مؤسس (المسؤولية دون خطأ) ومشروع، خاصة أن الأضرار ذات طابع خاص وخطير⁵ كما اعتبر مجلس

¹ CHAPUS, *Droit administratif*, Tome 2, *op. cit.*, p. 666.

² La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n°49, 3 décembre 2007, 2319, commentaire par Urbain Ngampio-Obélé-Bélé, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 12-02-2015)

³ CE, 22 février 1963, *Ibid.*

⁴ القضية تتمثل في قرار وزاري بغلق مخازن لتخزين الحبوب نظراً لما تمثله هذه المستودعات من خطر كبير للانفجار. توقفت الشركة إجبارياً عن النشاط وطلبت تعويضها عن الأضرار التي تكبدتها. انظر:

SOPHY RANCHY, *op.cit.*, p.354.

⁵ CE, 2 novembre 2005, Sté coopérative agricole Ax'ion, revue environnement et développement durable, décembre 2005, commentaire PASCALTROUILLY, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 12-02-2015).

الدولة الفرنسي: "أن سكوت القانون حول الآثار التي يمكن أن تتجم عن تطبيقه لا يمكن أن يفسر انه إقصاء لكل حق في التعويض عن الأضرار التي يمكن أن يحدثها تنفيذه في الميدان...¹".

تغطي عملية التعويض الضرر غير العادي² والخاص³ فقط، الذي نجم عنه انقطاع المساواة. ويسمح هاذين الشرطين في مجال المسؤولية على أساس انقطاع المساواة أمام الأعباء العامة بانتقاء مناقشة مسؤولية الإدارة والحد من تعويض الضحية⁴، ولهذا يحاول القاضي إيجاد التوازن اللازم بين التدابير المتخذة والضرر الحاصل.

وتعد هذه القرارات رجوعاً عن اجتهاد قضائي دام في فرنسا طويلاً، اعتبر في مجال الأخطار الطبيعية، أن الارتفاقات الإدارية وخاصة الاعتداء على حق الملكية لا يمكن أن يحدث ضرراً⁵، لأن الضرر بالنسبة للقاضي لم يأت من النشاط الإداري، بل من وضعية الأماكن. فالعمل الإداري لم يقيم إلا بالإعلام حول وجود أخطار واستخلاص النتائج⁶.

ومن جانب آخر، تؤدي ارتفاعات المنفعة العمومية التي جاء بها قانون التهيئة والتعمير أو قانون المياه أو إطار آخر، في بعض الأحيان إلى اعتداء على حقوق الملكية، مما يثير مسألة التعويضات.

تُعرف الارتفاقات الإدارية بتلك القيود التي فرضها القانون على حقوق الملكية العقارية تحت غطاء المنفعة العمومية ولصالح الدومين العام. وقد نص الدستور الجزائري على هذا المفهوم كقيد

¹ Ibid.

² اختلف الفقه والقضاء الإداريين في تحديد معنى هذا الطابع، إذ يُقصد به فقها الضرر الذي يفوق ما يؤخذ على عاتق كل مواطن، بسبب الحياة المجتمعية أو بسبب تدخلات السلطات العمومية أو بسبب قرب منشأة عمومية، أما مسألة عتبة تجاوز المضايقات المقبولة و التي يمكن تحملها، فيعالجها القضاء حالة بحالة والذي حدّد هذا الطابع عبر طرق مختلفة إلا أنه رجّح معيار درجة الضرر خاصة في مجال الأشغال العمومية ومجال النشاط التشريعي والتنظيمي. انظر: CANS, *op.cit.* p.729

³ طبيعة الضرر الخاص هو شرط يميل نحو الحد من عدد الضحايا المحتمل تعويضهم، ويتعلق عموماً بمفهوم الجوار، ويبدو أنه يرتبط بعدد الأشخاص المعنيين. فإذا كان عدد الأشخاص المتضررين مرتفعاً، فإن هذا الأذى لا يمكن اعتباره خاصاً، لكن تضرر شخص واحد أو عدد قليل من الناس، يسمح بتحليل الضرر على أنه خاص. و مع ذلك فإن "العديد القليل" هو موضع تقدير يختلف باختلاف القضية. انظر: CANS, *ibid.*

⁴ M. DEGUERGUE, « Le contentieux de la responsabilité politique jurisprudentielle et jurisprudence politique », AJDA, 1995, p.211.

⁵ CAA Lyon, 22 décembre 1998, ministère du territoire, [En ligne]: jurisprudence.prim.net/jurisprud/recueil2000.PDF, (consulté le 02-04-2016).

⁶ P. L'HOMME, *op.cit.* p.392.

على حق الملكية، من خلال نزع الملكية، الذي يسمح للدولة والأشخاص المعنوية العامة بنزع الملكية العقارية الخاصة أو وضع ارتفاعات إدارية على الممتلكات، لكن بشرط التعويض.

ففي مجال الوقاية من الحت مثلا، فإن التدخلات والأشغال المنجزة¹ في إطار مخططات التهيئة المضادة للحت تخول الحق في التعويض لصالح الملاك المعنيين حسب الأضرار الناجمة². وهو الحل نفسه الذي وضعه التشريع في إطار ارتفاعات الحافة الحرة المنشأة على طول ضفاف الوديان والبحيرات، من أجل التحكم في الفيضانات من خلال ضبط مسرى جريان المياه السطحية وللتقليل من آثار الفيضانات المضرة، حيث يمكن أن تلجأ الإدارة المكلفة بالموارد المائية إلى قطع الأشجار، وكذا هدم كل بناء موجود مع مراعاة إصلاح الأضرار الناجمة³.

المطلب الثاني: قيام المسؤولية

يتطلب تعويض أضرار الأشغال العمومية بموجب القواعد العامة للمسؤولية، وجود رابطة سببية بين الفعل الذي يُقدم على أنه مصدر الضرر، والضرر الذي يُطلب التعويض عنه (الفرع الأول). وفي الوقت نفسه، يمكن أن يسند الضرر إلى عدة سلطات إدارية (الفرع الثاني). لكن سلوك الضحية والقوة القاهرة قد يعفيان أو يخففان من التعويض عن الضرر الحاصل (الفرع الثالث).

الفرع الأول: رابطة السببية

إن قيام مسؤولية الإدارة صاحبة المنشأة مرتبط بقيام رابطة السببية بين ظهور أو تفاقم الظاهرة الطبيعية، ووجود المنشأة العمومية أو انجاز أشغال عمومية. ففيما يتعلق مثلا بانزلاق التربة الذي اضر بممتلكات الأفراد بسبب التساقط الشديد للأمطار، سجل القاضي الإداري أن هذا انزلاق سببه سيلان المياه الآتية من الطريق البلدي وأنه لا وجود لقناة تصريف المياه أمام الملكية الخاصة، وأن القناة الموجودة مسدودة وغطتها النباتات وأن مياه السيل صبت من الجزء المهدم من جدار الدعم البلدي المحاذي للطريق، وخلص في النهاية إلى أن الأمطار كانت قوية، ولكنها لم ترقى لأن تشكل

¹ يمكن أن تتمثل في إزالة كل حاجز طبيعي أو اصطناعي يعرقل انجاز أشغال التهيئة مثل إعادة التشجير وحماية حواف الوديان وإعادة عمليات توجيه السيول. انظر الفقرة الأخيرة من المادة 35 من القانون رقم 12-05 المتعلق بالمياه، ج ر عدد 60 الصادرة في 04-09-2005.

² راجع المادة 36 من القانون رقم 12-05 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم.

³ راجع المادتين 11 و 12 من القانون رقم 12-05 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم.

قوة القاهرة وأن قطعة الأرض كانت معرضة إلى خطر انزلاق التربة. وبالتالي فإن هذه الوقائع لا تشكل السبب الفاصل في وقوع الحادث المسند إلى السير المعيب للمنشأة العمومية¹.

في بعض الحالات، ليس من السهل تحديد حصة العامل الطبيعي في حدوث الأضرار ولهذا فمن الممكن أن تكون الأضرار التي تعرضت لها الملكية الخاصة مستندة إلى إنشاء طريق عمومي أفقد استقرار الأرضية المبنية فوقها العمارة، كما يعود السبب كذلك إلى الطبيعة غير المنسجمة لباطن الأرض وإلى بناء العمارة المعنية الذي لم يأخذ في الحسبان خصوصية الأرض وهو ما ساهم في تفاقم الأخطار². في هذه الحالة، ليست الطبيعة غير المتجانسة للأرض من كانت السبب الوحيد في هذا الخلل، لكن التقائها مع الأشغال العمومية هو من وُلد الأخطار وبالتالي تقوم هنا مسؤولية صاحب المنشأة³.

والأمر سيان في مجال المسؤولية بدون خطأ، فالقوة القاهرة لا تعفي من المسؤولية، إلا إذا لم تكن الأشغال والمنشآت العمومية سببا في تفاقم آثار الظاهرة الطبيعية. ويراقب القاضي في وجود قوة القاهرة حصة الأشغال أو المنشآت العمومية في وقوع الأضرار. وهكذا فإنه لا تقوم مسؤولية البلدية بسبب الفيضانات التي أحدثتها أمطار رعدية كُيِّفَت بالقوة القاهرة، عندما ندرك أن الأخطار لم تتفاقم بسبب عدم أو قصور ترتيبات جمع وطرح مياه الأمطار من الطريق التابع للبلدية والواقع بالقرب من البنايات المتضررة من الحادث⁴.

من جانب آخر، رفض القاضي طلب تعويض ضحايا فيضانات الذين ردوا الضرر الذي أصابهم إلى المياه الاصطناعية القادمة من محطة المعالجة، وعلل القاضي قراره بأنه بالنظر للخصائص الجيولوجية والهيدرولوجية لسطح المنطقة، فإن الأضرار التي لحقت محاصيل المدعي

¹ CAA, Bordeaux 10 septembre 2002, Commune des eaux bonnes, [En ligne]: <https://blogavocat.fr/space/david.deharbe/content/inondations---n-%2339-oublions-pas-la-responsabilité-administrative--4a83a745-be61-4169-b3af-670fc937019f>, (consulté le 01-11-2016).

² CE, 19 janvier 1990, Ministère de l'urbanisme logement et transport/m Giordana, [En ligne]: <https://www.doctrine.fr/d/CE/1990/CETATEXT000007768680>, (consulté le 01-11-2016).

³ إنه من الصعب إثبات النقاء هاذين العنصرين، عندما تأتي الظاهرة الطبيعية بعد وقت طويل من نهاية الأشغال العمومية، لكن نعتقد انه لا يمكن لعنصر الزمن وحده أن يعفي السلطة العمومية من المسؤولية، لان الضرر مصدره الإدارة وهو ما يرتب مسؤوليتها دون خطأ. منها.

⁴ CE 23 janvier 1981 ville Vierzon, [En ligne]: https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=25AF8A2BE6B4CD2CCE4AF15389B8AF0A.tpdj_o03v_1?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007687273&fastReqId=1054676152&fastPos=15, (consulté le 01-11-2016).

من جراء الفيضانات لا يمكن أن تعزى بشكل مباشر وموثوق، وحتى جزئيا إلى وجود محطة المعالجة¹.

الفرع الثاني: تحديد الشخص المسؤول وتقاسم المسؤوليات

يقتضي قيام المسؤولية تحديد الشخص أو الأشخاص العمومية المسؤولة (أولا) وفي حالة تعددهم يتقاسمون المسؤولية المحتملة وتعويض الضرر (ثانيا).

أولا: تحديد الشخص العمومي المسؤول

إن احد مبادئ قانون المسؤولية هو أن يوجه طلب التعويض إلى الشخص المسؤول عن الضرر، ولذا على الضحية أن يحدد المسؤول الذي يتحصل من خلاله على التعويض. لكن أحيانا يخطئ المدعي في البحث عن المسؤول وتأخذ دعواه مساراً خاطئاً، وهذا ما وقع لطالب التعويض من اتحاد ما بين البلديات لتهينة مجرى المياه بسبب الأضرار التي تعرضت لها أراضيها من جراء سيول المجرى، حيث اعتبر القضاء وحتى وإن كان من مهام اتحاد ما بين البلديات صيانة مجرى المياه، فإنه في هذه الحالة لا تترتب مسؤوليته، لان المحافظ (الوالي) هو الوحيد حسب القانون المسؤول عن اتخاذ الترتيبات الضرورية لتنظيف مجرى المياه المذكور².

ثانيا: تعدد الأشخاص العمومية المسؤولة

في كثير من الأحيان تتدخل عدة منشآت عمومية في وقوع الضرر ومن ثم لا تترتب المسؤولية فقط على صاحب المنشأة، و لكن كذلك على إدارات أخرى³، وتطرح هذه الفرضيات عندما تمارس الأشخاص العمومية اختصاصات متصلة أو عند صدور عدة قرارات متتالية من أشخاص مختلفة والتي ساهمت كلها في تحقق الضرر⁴. ولذا من الضروري تحديد وبدقة رابطة السببية بين سير المنشآت ووقوع الضرر، وأحيانا يكون أصحاب المشاريع مسؤولين بصفة تضامنية.

¹ CAA Douai, 26 octobre 2004, M X / la commune de Bohain, n° 01DA00079, [En ligne]: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007603179>, (consulté le 01-11-2016).

² CAA Bordeaux, 22 mars 1999, M. casimir X, cité par CANS, *op.cit.*, p.743.

³ CE, avis 26 février 2003, courson, [En ligne]: <http://www.lantero-deliandcourt.com/2010/02/09/ce-avis-26-fevrier-2003-courson-n%C2%B0-251172-rjep-2003-p-404-concl-m-maugue/>, (consulté le 02-02-2017)

⁴ CHANTAL CANS et al, *traité de droit des risques naturels*, *op.cit.*, p.746.

وهكذا، تجد الأضرار الناجمة عن فيضانات وفي آن واحد مصدرها في وجود النفق، الذي عندما تشقق نتيجة أشغال سمح بمرور مياه الوادي الفائضة لتجتاح بدورها أراضي المدعي ويضاف إلى ذلك تربة الردم الموجود على الطريق الذي منع المياه من الجريان نحو الأمام، وهي عناصر ترتب المسؤولية المتضامنة للدولة والمحافضة (الولاية) أصحاب المشاريع¹.

أما فيما يخص التعويض، فيعتبر القضاء الإداري المقارن انه إذا كان تنفيذ أشغال عمومية هو واحد فقط من العناصر الأخرى التي سببت الضرر، فإن التعويض في هذه الحالة يكون جزئيا. وهكذا فإن انزلاق التربة لا يعود فقط لوجود المنشأة العمومية، بل كذلك لتضاريس الأماكن والطبيعة الجيولوجية التي بنيت فوقها البنايات، ومن ثم لا تعوض الضحية إلا في حدود ثلثي الضرر الناشئ².

الفرع الثالث: خطأ الضحية في غياب خطأ الإدارة

يعتبر خطأ الضحية احد صور السبب الأجنبي الذي يؤدي إلى قطع العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، فعندما يمكن للمرتفق أن يمنع الضرر الذي تعرض له، فإنه لا يتم افتراض غياب الصيانة العادية.

فقد تصدر تصرفات غير مألوفة، تخرج عن القواعد المفروضة نظاميا أو المتعارف عليها قانونا بالإهمال والرعوننة واللامبالاة، أو بقبول المخاطر مع العلم مسبقا بنتائجها المحتملة³. ويحمل القضاء في هذه الحالة المتضرر مسؤولية أعماله، ويأخذ القاضي في هذه الظروف بمعيار الرجل العادي في تبصره واحتراسه في قياس تصرفاته.

وهكذا إذا كان للطريق البلدي انحدار قوي، يتراوح بين 15 % و 25 % وتعبيد للطريق لا يسمح بالتحام جيد بالطريق، وهي مخاطر على السائق اليقظ أن وكيف سياقته معها، وحتى في

¹ CAA Nancy, 06 aout 1996, Ministère de l'équipement, transports et tourisme / Département de Vosges, cité par F.SERVOPIN, « les risques naturels en montagne et le droit de l'urbanisme », les petites affiches, 21 février 1996, n° 23, p. 29.

² CE, 10 février 1978, Ministère de l'équipement / Dame veuve auguste, cité par HELENE CHALMETON, préservation de l'environnement et travaux public, thèse de doctorat, université de Nantes, 2007, p.277.

³ عاطف نقيب ذكرته صديقي نبيلة، مسؤولية الإدارة عن الأضرار المترتبة عن الأشغال العمومية، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، 2006، ص

غياب إشارات أو حماية خاصة، فانه لا ينظر إليه في هذه الحالة على انه غياب للصيانة العادية للمنشأة العمومية يمكن أن يقحم مسؤولية البلدية¹.

وفي قضية أخرى تم تحذير السكان من مرور إعصار HYGO على منطقة pitre - pointe من خلال إطلاق مخطط ORSEC، وإذاعت نشرات خاصة دورية تنبه من الخطورة العالية للإعصار. وبالتالي كان على الشخص المالك لمنطاد اتخاذ التدابير الضرورية للحفاظ على معداته وتقادي تحطمه ونقله إلى منطقة خارجة عن مجال الإعصار، ولما امتنع عن ذلك، يكون قد أبدى تهاون وعدم مبالاة كانت السبب الوحيد في تحطم جهازه. أما الدولة والغرفة التجارية والصناعية فلم تكن مخطئتين عندما لم يسعيا مسبقا إلى إزالة الحطام الذي ألقى به الإعصار إلى جهاز المدعي².

وأخيرا، الصعوبات التي تواجهها المنازعات الإدارية في مجال الوقاية من الأخطار خاصة الطبيعية مؤكدة، وذلك بسبب الفارق بين اليقين والاحتمالية، كما يجب أن تحل المواجهة بين القانون والمخاطر من خلال وضع خط يفصل بين الممكن والاحتمال الضعيف، في حين يمكن أن يشكل تحديد المخاطر في إطار جغرافي، والتقييدات غير المشروعة على حقوق استعمال الأراضي والأخطاء. أو غياب. تحديد المناطق الخطرة وتصنيفها، مصدرا لمسؤولية الأشخاص العمومية.

¹ CAA LYON, 10 octobre 1990, M Dominique Vincent Carlotti, cité par CAROLE HERMON, LAURENCE MOLINIRO, *op.cit.*, p.135.

² CAA Paris, 9 JUIN 1994, Cie d'assurances la concorde, Mme Marie, cité par CAROLE HERMON, LAURENCE MOLINIRO, *op.cit.*, p.136.

الفصل الثاني

إشكالية تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية والتكنولوجية الكبرى

تثير مسألة تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية والتكنولوجية الكبرى عددا من الصعوبات والعوائق مرتبطة بشكل أساسي بتواتر الظواهر الكارثية، والقيمة المتزايدة للخسائر التي تسببها الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، والتي أدت إلى عجز الأنظمة العادية عن تعويض حجم الخسائر. يركز التعويض أحيانا على قيام المسؤولية، التي تتطلب تحديد علاقة سببية بين الضرر الواقع والفعل المسبب له، والمتمثل إما في قيام الإدارة بعمل أو امتناعها عنه، غير أن هذه العلاقة تنقطع بتدخل كوارث طبيعية أو تكنولوجية مكيفة كقوة قاهرة¹.

من ناحية أخرى، لا يمكن استغلال أنظمة التأمين في مجال الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية الكبرى لعدة أسباب موضوعية في بعض الأحيان، على الرغم من أن التأمين أصبح اليوم توجها عاما للمجتمعات المعاصرة "مجتمعات تأمينية"² (المبحث الأول).

كما لا يمكن للدولة التكفل بالتعويض الشامل للخسائر بسبب قيود الميزانية واستحالة التسيير الفعال للأخطار على المدى الطويل، غير أن المبادئ الدستورية للدولة الاجتماعية والتضامن الوطني تشجع السلطات العمومية على التدخل لدعم ضحايا الكوارث الطبيعية والتكنولوجية من خلال إحداث آليات جديدة للتعويض (المبحث الثاني).

المبحث الأول: إشكالية تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية الكبرى

يواجه تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية صعوبات عديدة، مرتبطة في معظمها بعناصر موضوعية تحد من إرضاء الضحايا (المطلب الأول)، ومع ذلك يحاول التأمين إيجاد حلولاً لتجاوز تلك العراقيل (المطلب الثاني).

¹ R. GARNIER, « Les fonds publics de socialisation des risques », JCPG, n° 25, 18 juin 2003, source archipel 1 Toulouse (consulté le 12-05-2015).

² F.EWALD, *histoire de L'état providence*, cité par NOCOLAS DODIER (note de lecture) , In sciences sociales et santé , Volume 4 , n° 3-4, 1986, Handicap et politique sociale, pp.195-204, [En ligne] : www.persee.fr/doc/sosan_0294-0337_1986_num_4_3_1045 (consulté le 12-06-2015).

المطلب الأول: محدودية الأدوات التقليدية لضمان تعويض الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية

يصطدم تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية من جهة، بمسألة تكييف الكوارث كقوة القاهرة والتي تشكل سببا تقليديا للإعفاء من المسؤولية (الفرع الأول) ومن جهة أخرى بصعوبات إدراج الأخطار الطبيعية ضمن التغطية التأمينية الإرادية، التي تجعل من الصعب تفعيل التعويض التأميني، وهو ما يضطر السلطات العمومية بالتدخل لتعويض ضحايا الكوارث الطبيعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تكييف الكارثة الطبيعية بالقوة القاهرة قيد على عملية التعويض

يرتبط تكييف كارثة طبيعية بالقوة القاهرة بوجود متزامن لثلاثة عناصر وهي؛ عدم التوقع وعدم القدرة على المقاومة والعامل الخارجي¹. لكن القضاء يطبق عنصر القوة القاهرة بشكل ضيق (أولا)، حتى أمام الكارثة التي تطرح مسألة تعويض الضرر الناجم عنها صعوبات كبيرة (ثانيا).

أولا: الكارثة الطبيعية: الحالة الأمثل لتوفر شروط القوة القاهرة

إن التطورات التي عرفت الإدارة في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية وتحسّن الوسائل التقنية والمالية التي تحت تصرفها، سمحت للقاضي الإداري بإعادة تقييم شروط القوة القاهرة خاصة بعد إلزام السلطات العمومية بالقيام بأبحاث، من أجل التعرف على الأخطار وجعلها أكثر توقعا(1). كما يطرح واجب الدولة بالوقاية من الأخطار مسألة عدم القدرة على المقاومة (2). ومن جانب آخر يمكن أن يقترب وقوع الظواهر ببعض أعمال الإدارة أو بوجود منشآت عمومية وبالتالي يؤثر في الطابع الخارجي لها(3).

1. خفض عدم التوقع بتحسين عملية التعرف على الأخطار

أجرت الأستاذة GERALDINE DEROZIER دراسة إحصائية على أكثر من 100 قرار قضائي فرنسي أثبتت فيها القوة القاهرة في حوادث مرتبطة بالكوارث الطبيعية، وتوصلت إلى أن

¹ يتساءل بعض الكتاب عن سبب الحفاظ على هذه الثلاثية، حيث أن تحليل الاجتهاد القضائي الفرنسي يظهر عدم القدرة على المقاومة كعنصر وشرط وحيد مؤسس للقوة القاهرة انظر

F.LEMAIRE, « la force majeure un événement irrésistible », RDP, n° 6, 1999, p. 1739

ثلاثة منها فقط أثارت صراحة عدم القدرة على المقاومة¹. فعدم التوقع يحتل المرتبة الأولى من بين شروط القوة القاهرة، إن لم يكن المعيار الوحيد لها، و يعود هذا ربما لأن تدابير الوقاية التي يجب أن تتخذها السلطات العمومية مرتبطة بمدى التعرف على الأخطار من حيث إمكانية حدوثها وكذا حجمها². ولأن مفهوم القابلية للتوقع أمر نسبي³ حسب الأستاذ R.CHAPUS، ولا يعني بالضرورة ما لم يكن متوقعا، بل الذي لم يكن بالإمكان توقعه⁴، كما أن وقوع حادث لا يعني انه كان متوقعا⁵، ولذا يأخذ القاضي أثناء تقييمه بالظروف الزمنية والمكانية لكل حالة⁶.

ويجب التنكير هنا، أنه لا يكفي أن تعلن الإدارة عدم معرفتها بالأخطار حتى تغفى من مسؤولياتها، خاصة أن القوانين سارية المفعول تُلزمها بتحسين معارفها باستعمال الوسائل التي بحوزتها. إذ على السلطات المختصة تقييم الأخطار المعرض لها إقليم بلديتها عند إعداد مخططات التعمير المحلية، وكذا انجاز مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى، ووضع خرائط تحدد فيها الأخطار وإعلام السكان بوثائق خاصة.

يعتمد القاضي أثناء تقييمه لعدم التوقع على عدة معايير، منها طبيعة الخطر وشدته وفجائيته، واحتمال وقوع الظواهر والمعطيات المتوفرة التي يمكن أن تستغلها الإدارة⁷ وأحيانا المدة الزمنية، ويُخلص الأستاذ P. PLANCHET هذه الوسائل في الوثائق الخرائطية أو التنظيمية المتوفرة والظواهر السابقة وتضاريس المناطق⁸.

يراعي القاضي أثناء تقييمه لعدم التوقع حدوث ظواهر سابقة مماثلة من حيث الشدة ووقوعها في نفس الأمكنة⁹، وبالتالي فهو صارم للغاية في فحصه لعدم توقع الظواهر¹⁰. فقد أحدثت

¹ G. DEROZIER, « le juge administratif et la force majeure : vers une disparition de l'imprévisibilité », *petites affiches*, 12 juillet 1996, n° 84, p.17.

² F.SERVOIN, « la responsabilité des collectivités publiques à l'occasion des catastrophes naturelles », *petites affiches*, 10 février 1995, n° 18, p.17.

³ « Non pas une imprévisibilité absolue (...) mais simplement relative; il suffit que dans l'espèce, il n'y ait eu aucune raison spéciale de penser que l'événement se produirait (...) que rien n'ait du normalement, eu égard aux circonstances, à l'époque et au lieu, mettre en garde contre lui.cité par CHANTAL CANS et all, *op.cit.*, p.719.

⁴ *Ibid.* p.719.

⁵ إن وقوع أخطار يعني أن الأمر يتعلق بحادث محتمل، أي هناك إمكانية لوقوعه، فالقابلية للتوقع تتطلب أن يكون تحت تصرف الإدارة عناصر معرفية من شأنها أن تلزم الإدارة باتخاذ تدابير الوقاية .

⁶ G. DARCY, « Conditions de la responsabilité L'Etat en cas d'inondation », *AJDA*, 1990, p.824.

⁷ G. DEROZIER, *op.cit.*, p.15.

⁸ P. PLANCHET, « le précédent, moyen d'évaluation du risque naturel », *RJE*, n°4,1998, p. 488.

⁹ CAA Nantes, 22 juin 1992 cité par CAROLE HERMON, LAURENCE MOLINIRO, *op.cit.*, p.146.

¹⁰ P. PLANCHET, « le précédent, moyen d'évaluation du risque naturel », *op.cit.*, p. 489.

سيول جارفة في سنة 1987 فيضانا لأرضية مخصصة للتخديم وأودت بحياة 23 شخص. رد القاضي على البلدية التي دفعت بالقوة القاهرة للتنصل من مسؤوليتها: "أن السيل الذي خرج من مجرى الوادي وحدث فيضان في الأراضي التي من حوله قد حدث عدة مرات أثناء القرن الأخير(...)". وفي يوم 1936-07-08 وبعد عاصفة هوجاء، فاض السيل على إقليم البلية واقتلع جسور وسدود، واجبر السكان على مغادرة منازلهم (...). وهكذا، وبغض النظر عن عنف وقوة السيل الذي تسبب في كارثة 1987-07-14، فإن أسبابها كانت مشابهة لتلك التي سببتها الفيضانات السابقة، ولذلك فإن الحادث الذي تسبب في حدوث الضرر، لم يكن غير متوقع وبالتالي لا يمكن تكييفه بالقوة القاهرة¹.

وفي المقابل، غياب حالات سابقة مشابهة من حيث الحدوث والشدة منذ زمن، يحقق القوة القاهرة. وأحيانا يمزج القاضي بين عدم التوقع وعدم المقاومة عند فحصه لتوفر عنصر القوة القاهرة، وهكذا تمثل الأمطار التي تساقطت قوة قاهرة " نظرا لمدتها وشدتها الاستثنائية وغير المتوقعة"².

لقد سمحت زيادة حجم الالتزامات المتعلقة بالتعرف على الأخطار والمتمثلة أساسا في إعداد خرائط للمخاطر وأطلس المناطق القابلة للفيضان، ووثائق إعلام السكان، ومخططات الوقاية من الأخطار وكذا الوثائق التحضيرية لمخططات التعمير للقاضي من الرفع من قدرته على تحديد الطابع المتوقع لتلك الأخطار.

غير أن القضاء ليس مقيدا بالمعطيات التي جاءت بها الوثائق التنظيمية، والتي يمكن مناقشتها على ضوء المعارف الجديدة، بل تُحلل القضية وتفحص الظروف الخاصة بكل حالة وخصائص كل خطر تحقق³. فقبول القاضي أو رفضه للقوة القاهرة، وكذا الآثار المترتبة عن ذلك . أي درجة مسؤولية كل طرف . كلها عناصر مرتبطة بظروف كل حالة، وبقناعة القاضي⁴.

ومن ناحية أخرى، الظواهر الطبيعية غالبا ما تكون دورية وإقليمية، مما يسمح بتحديد الأخطار حتى في ظل وجود هامش عدم التقين. فالإدارة المكلفة بترقب الأخطار لا يمكن أن تعفي

¹ CAA Lyon, 13 mai 1997, M. Jean-Yves x... et a, cité par CHANTAL CANS et all, *op.cit.*, p.722.

² CE, 26-06-1963, Calkus, cité par CHANTAL CANS et all, *ibid.* p.720.

³ B.JORION, « les risques souterrains », *Droit administratif*, mai 1997, p.9.

⁴ B.HAGEGE, *les causes exonératoires de la responsabilité administrative*, thèse, Paris xii, 1996, p. 412.

نفسها من المسؤولية بسبب فقط الطبيعة الاستثنائية للكارثة، لان القضاء يقارن في هذه الحالة بين الكارثة موضوع القضية والظواهر الأخرى إن حدثت وضربت نفس الإقليم¹.

إذا حتى كيف بالقوة القاهرة، يجب أن لا يكون الحادث استثنائيا فقط في حدوثه، بل كذلك في مدته وأهميته وعنفه وشدته². كما أن اعتبار الحادث غير عادي مقارنة مع الحوادث السابقة، لا يعني أن تكيفه بالقوة القاهرة سيكون عملية تلقائية، بالنظر لتطور الوسائل التقنية الموضوعة تحت تصرف السلطات العمومية؛ كالتقدم المحقق في مجال علم الأرصاد الجوية مثلا. وهكذا رفض قضاة المحكمة الاستئناف الإدارية بمرسليا الفرنسية عنصر القوة القاهرة، واعترفوا في نفس الوقت بالطابع الاستثنائي لتساقطات الأمطار التي أدت إلى وقوع فيضانات³. وأخيرا، لا يعني صدور قرار وزاري مشترك يقر بوجود كارثة طبيعية في بلديات معينة، أن الوقائع المسببة للضرر ستكيف حتما بالقوة القاهرة⁴.

2. التقليل من عدم القدرة على المقاومة بسبب تطور أدوات المواجهة

تعني عدم المقاومة الوقائع التي لا يمكن منع حدوثها أو تجنب أثارها الضارة، وبالتالي إعفاء الإدارة من المسؤولية لاستحالة المواجهة، كما يعتمد القاضي على شدة الظاهرة وخطورتها لتقدير فيما إذا كان بالإمكان مقاومتها أثناء وقوع الضرر⁵.

وهكذا فإن الإعصار الذي تسبب في أمطار " ذات قوة وشدة استثنائيتين وغير متوقعتين بالنظر للحوادث السابقة المعروفة" يشكل قوة قاهرة⁶، وفي المقابل لا يشكل تساقط أمطار استثنائية قوة قاهرة، لان المنطقة عرفت تساقطات في السابق تساوي على الأقل الأمطار الحالية⁷.

¹ P. PLANCHET, « le précédent, moyen d'évaluation du risque naturel », *op.cit.*, pp. 493 - 494.

² CAROLE HERMON, LAURENCE MOLINIRO, *op.cit.*, p.148.

³ CAA Marseille, 3 juin 2003, Mutuelle d'assurances des commerçants et industriels de France, cité par CHANTAL CANS et all, *op.cit.*, p.722.

⁴ CE, 2 OTOBRE 1987, Cne de Labastide-Clairence, in CHANTAL CANS et all, *ibid.*, p.723.

⁵ NICHOLAS FORTAT, autorité et responsabilité administrative, thèse de doctorat, 2011, université de Tours, p.167.

⁶ CE, 27 juillet 1988, Compagnie marseillaise de Madagascar, cité par CAROLE HERMON, LAURENCE MOLINIRO, *op.cit.*, p.148.

⁷ CE, 22 février 1967, Ville de Royan, *ibid.*

لكن متى تكون الإدارة مسؤولة عن عدم مواجهتها للوضعية بالنظر للوسائل التي بحوزتها والمهام الموضوعة على عاتقها ؟ فالزلازل وإن كان يستجيب لشرط عدم القدرة على توقعه، فإنه من زاوية عدم القدرة على مقاومته، يمكن للإدارة أن تقلل أو تتفادى آثاره بأعمالها الاحتياطية من خلال أخذه في الحسبان كمعطى في المناطق الخاضعة له، أثناء إعداد قرارات شغل الأراضي وتطبيقها ورقابتها في الميدان، وعندما تُقصر الإدارة في تأدية هذه المهام، فمن الخطأ اعتبار حدوث زلزال كقوة القاهرة عاملا يقطع رابطة السببية بين الضرر وعمل السلطات العمومية المختصة.

3. علاقة العامل الخارجي بالنشاطات البشرية ودورها في تحقق الأخطار

يعد العامل الخارجي المرجع في التمييز بين القوة القاهرة والحالة الطارئة¹ وهو تمييز لا يطرح إشكالات كبيرة للقاضي في مجال المسؤولية عن الأضرار التي تحدثها الكوارث الطبيعية على اعتبار أن هذه الأخيرة تشكل بحد ذاتها عنصرا أجنبيا عن النشاط الإداري، لكن في مجال الأشغال العمومية يفحص القاضي الطابع الخارجي للحادث لتحديد السبب الراجح لوقوع الأضرار.

وتجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري أحيانا يعبر عن العامل الخارجي بـ"الطابع الاستثنائي" كما في حالة العاصفة التي تطرح خصائص حادث القوة القاهرة من خلال عنفها الاستثنائي ومدتها الطويلة²، لكن نادرا ما يذكر العامل الخارجي لوحده، حيث يُرفقه في غالب الأحيان بعدم التوقع. فمثلا اعتبر مجلس الدولة الفرنسي " انه على الرغم من شدتها، فإن الأمطار العنيفة التي سقطت يومي 13 و 14 ديسمبر سنة 1974 وانكسار الحواجز المائية لا تعد حوادث غير متوقعة وغير قابلة للمقاومة"³.

¹ يعرف الحدث الفجائي في القانون العام على أنه حدث غير متوقع لا يمكن مقاومته ولكنه ليس خارجا عن المدعى عليه و هو ما يميزه عن القوة القاهرة حسب الفقيه هوريو. كما انه يعفي من المسؤولية ، لكن نادرا ما يطبقه القضاء. المختصين في القانون الخاص يرفضونه لانه حسبهم بسبب خلط بينه و بين القوة القاهرة. للمزيد انظر:

NICHOLAS FORTAT, *op.cit.* p.168.

² CE, 8 octobre 1944, Sté des couleurs Milori, Rec., cité par CHANTAL CANS, *op.cit.*, p.720.

³ CE, 28 janvier 1983, société d'économie mixte Esterel cote d'azur, n° 20177, Rapport CERDACC, inondation/ : Responsabilités et force majeure, [En ligne] : www.jac-cerdacc.fr/images/AnciensJAC/JAC28/rapport_cerdacc.pdf (consulté le 01-02-2016)

تُطرح مسألة العنصر الخارجي على مستوى الحدوث الفجائي للظاهرة، حيث أن تحليل تقييم عمل الإدارة الرامي إلى التقليل من القابلية للإصابة يتم في مرحلتي عدم التوقع وعدم القدرة على المقاومة، وهنا يمكننا أن نميز بين بعض الفرضيات: الأولى تتعلق بتأثير عمل الإدارة أو امتناعها عند حدوث الظاهرة الطبيعية، والثانية تخص تأثير عمل الإدارة على حجم الأضرار الناجمة عن الكارثة. ففي مجال الفيضانات مثلاً، يعتبر القضاء المقارن أن تساقط الأمطار بشكل كبير وفي مدة استثنائية، يشكل قوة قاهرة، مع الإشارة إلى أن الأضرار الناجمة عن الفيضانات تفاقمت بسبب عدم كفاية المنشآت العمومية وهو ما قلص من الدور الاعفائي للقوة القاهرة إلى 50 %¹. كما أن زلزال SICHUAN الذي ضرب الصين سنة 2008 وخلف 87000 ضحية، طرحت نظرية لتفسيره، تمثلت في التأثير الجيولوجي للسد المائي ZIPINGPU (1.1 مليار متر مكعب من الماء) الذي شيد في المنطقة، ووضعت الكتلة الضخمة من المياه على خط تصدع، سبب تحرك الأرض².

تدعونا الحالة الأولى إلى التساؤل حول الظاهرة في حد ذاتها. فهل وقوع فيضان بسبب تغير مجرى المياه أو انزلاق للتربة أحدثها التعمير أو اقتلاع الأشجار، أو البناء في مناطق معرضة لخطر الفيضانات والزلازل، يحافظ على خاصيته الطبيعية؟ وهنا يظهر دور الإنسان في زيادة تفاقم الظواهر الطبيعية. كما يمكن أن نطرح هنا مسألة آثار التغير المناخي: فهناك إجماع اليوم على زيادة الظواهر المناخية بسبب الاحتباس الحراري المرتبط بعمل الإنسان، حيث نجم عن اختلال التوازنات الايكولوجية التي سببها البشر على مدى السنوات الخمسين الماضية إلى تضاعف الأخطار ذات الأصل الطبيعي، حيث زادت الكوارث الطبيعية بـ 60 % منذ 20 سنة وفي الوقت نفسه، فقدت الأرض 30 % من أنظمتها الايكولوجية ومناطقها الرطبة الكبرى وغاباتها البدائية³. لكن وعلى الرغم من كل هذا، مازال من الصعب استخلاص نتيجة في إطار المسؤولية بسبب استحالة تحديد المسؤول.

ومن جانب آخر، فإن إثارة السلطات العمومية للقوة القاهرة وقبولها من طرف القضاء الإداري، لا يعني بالضرورة استبعاد كل مسؤولية عن الإدارة. فأحياناً تحضر القوة القاهرة وفي نفس الوقت

¹ CAA Marseille, 7 juillet 2008, SCI Le Lys d'or, cité par CHANTAL CANS, *op.cit.*, p.721.

² ARNAUD DE LAJARTRE, *op.cit.*, p.453.

³ *Ibid.*

تتفاقم الأضرار بفعل الشخص العمومي، وهو ما يقحم مسؤولية الإدارة. وهكذا فإن الأمطار الطوفانية التي أحدثت فيضانات أغرقت المنطقة الصناعية للبلدية، فقد اعتبرها القضاة غير متوقعة وغير قابلة للمقاومة وكيفها بالقوة القاهرة، لكنهم تمسكوا في نفس الوقت بعدم كفاية المنشآت العمومية التي سببت تفاقم الضرر وحدت من الدور الاعفائي للقوة القاهرة إلى 50 % من الآثار الضارة للظاهرة¹.

لكن أحيانا يستبعد القاضي دور السلطات العمومية في تفاقم الضرر الناتج عن ظاهرة طبيعية، وفي هذا الإطار أقر مجلس الدولة الجزائري بوجود قوة القاهرة في قرار له صادر بتاريخ 2001²، اعتبر فيه أن الفيضانات التي حدثت ببلدية بومقرة بمثابة قوة القاهرة، مسببا ذلك كما يلي : " حيث أن المستأنف يطالب بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به من جراء الحائط المشيد من طرف البلدية خلف مخبرته، وأصبح سداً منيعاً في وجه مياه الأمطار، وتدفقت داخل المخبرة، مما تسبب في تحطيم مختلف العتاد الموجود بها.

يستفاد من دراسة الملف أن بلدية بومقرة كانت ضحية فيضانات يوم 17-09-1997 عمت كافة المنطقة وأدت إلى وفاة ثلاثة أشخاص وتحطيم عدة مساكن وإتلاف المنتوجات الفلاحية وأصبحت منكوبة، ولم يكن المستأنف المتضرر الوحيد من جراء الفيضانات ولم تكن الأضرار من جراء بناء الحائط من طرف البلدية، وبالتالي هناك القوة القاهرة فضلاً عن كون المستأنف لم يقدم الدليل على أن الحائط هو المتسبب في الأضرار وبالتالي وبدون مناقشة الوجه يتعين المصادقة على القرار".

يستخلص من هذا القرار أن القاضي الإداري، اعتمد في طرحه للقوة القاهرة على حجم النكبة التي عمت المنطقة كلها وأثارها الفادحة على الأشخاص والمنتوجات، وهو اعتراف ضمني . حتى وإن لم يذكر القاضي عناصر القوة القاهرة . وهي عدم التوقع وعدم القدرة على المواجهة وخارجية الظاهرة.

وفي هذا السياق لا يمكننا إلا أن نذكر بالكارثة التي عرفت بلادنا سنة 2001 أو ما سمي بالسبت الأسود، حيث توفي 751 شخص أغلبهم في الجزائر العاصمة من جراء فيضانات وسيول

¹ CAA Marseille, 7 juillet 2007, SCI Le Lys d'or, cité par CHANTAL CANS et all, *op.cit.*, p.721.

² قرار مجلس الدولة، مؤرخ بتاريخ 17-05-2001، قضية (ج.ف) ضد بلدية بومقرة، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث لسنة 2003، ص.103.

عارمة اجتاحت بعض أحياء العاصمة¹. وقد حاولت السلطات العمومية آنذاك استعمال عنصر عدم التوقع وعدم القدرة على المقاومة للإفلات أمام الرأي العام، من مسؤوليتها عن كارثة باب الوادي ، حيث اعتبرت أن الأمطار كانت استثنائية ولم تتهاطل بهذه الكمية في الجزائر² منذ سنة 1936.

لكن أثبتت الوقائع فيما بعد أن قصور الدولة والبلديات كان صارخا، حيث أن الأمطار التي سقطت في ذلك اليوم وعلى الرغم من استثنائيتها، فقد سقطت في السابق كميات مماثلة من الأمطار³، مما ينزع عن الحادث عنصر عدم التوقع، ناهيك عن إرسال مصالح الأرصاد الجوية أربعة تقارير إنذار لمصالح الحماية المدنية ولوزارة الداخلية تحذره في من سقوط أمطار استثنائية في ليلة الجمعة وصباح السبت 9 و10 نوفمبر 2001، و وصفت تلك الانذارات، الحالة الطبيعية بأنها تبعث على القلق ولا بد من اخذ احتياطات⁴.

غير أن السلطات العمومية لم تحرك ساكنا، ولم تتخذ حتى الإجراءات الضرورية الأولية بإعلام السكان بعدم مغادرة منازلهم⁵، وغلق كل الطرق المؤدية إلى المناطق المعرضة للفيضان وخاصة الطريق الرابط بين حي شوفالي وبلدية باب الوادي، الذي كان ممرا رئيسيا للسيول وألقى مئات الضحايا في البحر.

لكن كارثة باب الوادي، التي لم تعرف تدخل القاضي لتحديد المسؤوليات، ارتبطت أسبابها بمجموعة من العوامل تضافرت فيما بينها لتحديث واحدة من أهم الكوارث التي عرفتها الجزائر بعد الاستقلال⁶.

¹ حصيلة الكارثة كانت كالتالي: 751 حالة وفاة، 700 منها بولاية الجزائر، 56 بلدية منكوبة كلية و 17 بلدية منكوبة جزئيا عبر 12 ولاية.

² Le soir (journal), 13-11-2001, « la responsabilité de la météo : on a sous nos alertes », p.3.

³ الجزائر العاصمة عرفت أمطار مماثلة في 12 نوفمبر سنة 1935. وتحوز مؤسسة توفير المياه و تسييرها على مستوى دائرة براقى على تقرير مفصل أنجز سنة 1937 يحذر من الكارثة التي قد تتج في الشتاء ووقوع انهيارات بين جوانب تلال منحدره جدا من أعالي بوزريعة. كما لوحظ انسداد نفق "وادي مكسل" الذي أنجز سنة 1957 وتتصل به مئات قنوات تصريف المياه وتصب فيه مياه وديان سيدي مجبر وفري فالون وبوفريزي. انظر سعدي وهيبه، مرجع سابق، ص119 وما يليها.

⁴ جريدة البلاد ، الخميس 21 مارس 2002، ذكرتها زغلامي، مرجع سابق، ص 26.

⁵ عن طريق الإذاعة والتلفزيون وحتى حوامات الجيش الوطني الشعبي، خاصة أن ذروة السيول كانت بين السابعة والتاسعة صباحا، وقت ذهاب العمال إلى مواقع عملهم والأطفال إلى مدارسهم.

⁶ غياب صيانة تصريف مياه الأمطار، ترك الأطنان من الاسمنت والرمل والحديد أمام ورشات البناء، البانيات الفوضوية في مجاري الوديان وعلى حوافها، غياب الرقابة على قواعد التهنية والتعمير، انظر سعدي وهيبه، مرجع سابق.

وفي الأخير، يظهر أن الخناق يشتد أكثر فأكثر حول القوة القاهرة، نظرا لما أصبحت تحوزه السلطة العمومية من أدوات وتقنيات معرفية، ووقائية متطورة لمواجهة الأخطار الطبيعية إضافة إلى وجود التزامات قانونية على عاتقها في هذا المجال، خاصة من خلال إنشاء مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى، وضرورة وضع آليات للتعقب بالأخطار ومراقبة تطورها وتكفل أدوات التعمير بتصنيف المناطق المعرضة لأخطار وتحديد التدابير المتخذة داخلها وحولها...الخ.

إن كل هذه التطورات التشريعية والتنظيمية والعلمية، لا يمكن إلا أن تجعل القاضي أكثر صرامة أثناء فحصه لعنصر القوة القاهرة، وبالتالي وضع السلطات العمومية أمام مسؤولياتها لكن يبقى من الضروري الحفاظ على عنصر القوة القاهرة، لأن بعض الظواهر الطبيعية مازالت بطبيعتها تفلت من الوقاية، ويمكن للإدارة أن تعفي نفسها من المسؤولية، وتؤسس ذلك على عدم وجود معلومات دقيقة أو غير مؤكدة عن الأخطار أو وقوع كوارث بشدة مرتفعة جدا¹.

بالإضافة إلى ذلك، وحتى في الفرضيات التي يمكن فيها استبعاد القوة القاهرة، تطرح مسألة القدرة المالية للسلطة العمومية، خاصة عندما تكون الجماعات الإقليمية هي المسؤولة عن الوقاية، كما تطرح مسألة الآجال، لأن طول الإجراءات القضائية لا تسمح بتعويض سريع وتتطلب تدخل أدوات أكثر فعالية كالتأمين مثلا.

ثانيا: حدود التعويض التأميني الإرادي

يعتبر الأستاذ Ulrich Beck المجتمعات الحالية، مجتمعات تتجه نحو " أخطار لا يمكن تقليصها، ووسائل حماية قليلة أمام تزايد حجم الخطر والخسائر المحتملة غير المحدودة والشاملة والتي لا يمكن إصلاحها في أغلب الأحيان"². ومن ثم تجد شركات التأمين نفسها عاجزة عن تعويض الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية الكبرى بشروط السوق. فمن جهة الأخطار الكارثية لا تتماشى بطبيعتها مع مبادئ التأمين التقليدي (1) ومن جهة أخرى، يمكن أن يؤثر تغطية هذه الأخطار بشكل كبير على القدرات المالية لشركات التأمين(2).

¹ P. PLANCHET, « le précédent, moyen d'évaluation du risque naturel », *op.cit*, p.489.

² ULRICH BECK, « De la société industrielle a la société a risques », cité par ANDRAS NOVEMBER et VALERIE NOVEMBER, « Risque, assurance et irréversibilité », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne] : xlii-130, URL : <http://ress.revues.org/475>, p.168. (Consulté le 14-03-2016).

1. الحدود المرتبطة بطبيعة الأخطار الكارثية

إن الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى ولكون تحققها يؤدي إلى كارثة، فهي ليست قابلة للتعويض لدى عدد مهم من شركات التأمين، بسبب عدة عوامل تقنية ومالية، لصيقة بطبيعة هذه الأخطار وغريبة عن مبادئ التأمين. فمن الصعب في مجال الأخطار الكارثية إيجاد تركيبة لتعاونية متجانسة وواسعة وموزعة بما يكفي، مع وضع تسعيرة ومراقبة الالتزامات، وأخيرا امتلاك قدرات مالية كافية¹.

بداية يصطدم نظام التأمين الإرادي الذي يركز على تعاونية الأخطار، بخصائص الكارثة الطبيعية، ذلك أن عملية توقعها غير مؤكدة، بالإضافة إلى قلة حدوثها وطابعها المحلي. فالأخطار في جانبها التأميني يجب أن تتحلى بالطابع الاحتمالي، لكن هناك بعض الأخطار كالفيضانات مثلا تتبع نوع من الدورية تجعله غير قابل للتأمين².

ومن جانب آخر، تعتمد آليات التأمين الإرادي في تعويض الأخطار على الطريقة التعاونية غير أن طبيعة الأخطار الطبيعية لا تتماشى مع نظام عمل التعاونية، لأنها أخطار تهدد بعض الأشخاص باحتمالية تحقق كبيرة، في حين وقوعها مستثنى عند البعض الآخر³، وبالتالي لا يجد الأشخاص غير المعرضين لتلك للأخطار أية فائدة من التأمين عليها. وحتى السكان المهددين فإنهم يعتقدون أن وقت حدوثها مازال بعيدا جدا. ويبقى في الأخير الأشخاص المعرضين بشكل كبير فقط ممن يجدون الدافع لتأمين ممتلكاتهم، وهذا يؤدي حتما إلى ارتفاع نسبة الأقساط ويجعل التأمين ضد الكوارث الطبيعية صعبا للغاية.

¹ M.B CRESCENZO D'AURIAC, *la couverture des risques catastrophiques en assurance terrestre des choses* Thèse, Paris II, 1988, p. 297.

² A. PROFROCK, « les risques naturels catastrophiques », In F.EWALD- J-H LORENZI (dir), *Encyclopédie de l'assurance*, Economica, 1998, p. 1195.

³ "المؤمن هو ضحية لظاهرة ما يسمى بالانتقائية، بحيث لا يمكنه جمع إلا المخاطر "السيئة" دون أن يتمكن من اختيار المخاطر "الجيدة" وبالتالي لا يمكنه التعويض. أما الأقساط التي يدفعها المؤمن عليهم، باستثناء أن تكون باهظة، لن تكون كافية لتسمح بتعويض المطالبات التي تمثل بحكم تعريفها، نسبة مرتفعة جدا من المؤمن عليهم." انظر:

H. GROUDEL, P. LEDUC, P. PIERRE, M. ASSELAIN, *traité du contrat d'assurance terrestre*, Litec, 2008, p. 796.

كما أن الأخطار الكارثية الطبيعية وبسبب غياب أو قلة الإحصائيات فإنها تصطدم بنظام حساب الاكتواري (actuariel) الذي بواسطته تحدد قيمة الأقساط¹. هذه الأخيرة التي ترتبط في آن واحد باحتمالية وقوع الحادث المغطى تأمينيا والكلفة المتوسطة للأضرار الناتجة². لكن في وقتنا الحالي، يسهم تطور الأدوات التقنية، مثل توفر قواعد للمعطيات في معرفة أحسن للأخطار ويسمح بتحسين الإحصائيات وتقييم درجة احتمالية وقوع الظواهر، رغم صعوبة استخراج إحصائيات دقيقة وموثوق فيها، لان آثار الكوارث الطبيعية تتغير تأثيراتها حسب المناطق الجغرافية وخصوصية التهيئة العمرانية³. فضلا عن ذلك ينجم عن الكوارث تراكم للحوادث (sinistres) التي تتسلسل الواحدة تلو الأخرى، بينما الأخطار في مجال التأمين مستقلة عن بعضها البعض⁴، وهو ما يشكل عقبة أخرى في وجه التأمين.

2. مسألة القدرات المالية للمؤمنين (Assureurs)

تتجاوز الأضرار الضخمة والمتزايدة التي تسببها الكوارث الطبيعية⁵ كل الحدود مقارنة بالأخطار المغطاة بالتأمينات الإرادية، وهو ما قد يُعرض القدرة المالية لشركات التأمين للخطر، إذ يقدر الخبراء أن الإمكانات المالية الحالية غير كافية أمام الأخطار الكبرى⁶ وبالتالي يلجأ أصحاب مهنة التأمين إلى تقنية تقليدية تستخدم لمواجهة خطر إفسار شركات التأمين، ألا وهي إعادة التأمين التي تسمح للمؤمن (Assureur) المباشر بالرفع من قدراته والحد من التزاماته الخاصة، أما معيد التأمين فيوسع سوقه عن طريق تراكم الأخطار. إذا يتمثل الرهان الأساسي لعملية إعادة التأمين في

¹ ففي مجال التلوث حيث تكون الأخطار كبيرة، لا يستطيع المؤمن أن يجري مقاصة بين الأخطار أو يقوم بالتناسق المطلوب بين الأخطار المراد تأمينها، وهي مسائل يحتاجها المؤمن لإعداد توازن قريب إلى الدقة بين الأقساط التي سيتلقاها والتعويضات التي سيدفعها. انظر: J-Y. COMBY, « l'assurabilité des risques pollution », Revue Risques, n°11, juillet- septembre 1992, p.39.

² Ibid.

³ يرى A. PROFROCK انه " في حالة الأحداث الطبيعية، يكون تقييم قيمة الحادث ممكناً نظرياً بفضل مساعدة علماء الجيولوجيا والأخصائيين الجيولوجيين والخبراء الاكتواريين. انظر : A. PROFROCK, op.cit, p.1191.

⁴ " لا تستطيع شركة التأمين () التحقق من أن تكلفة الكارثة التي عليه تأمينها لن تتجاوز قدرتها المالية ، والتي يمكن أن تؤدي إلى الإفلاس " M.B CRESCENZO D'AURIAC, op.cit, p.306.

⁵ و يعزى العبء المتزايد للمطالبات في الواقع إلى الزيادة في عدد سكان العالم، وانتشار التنمية السكنية والصناعية في المواقع المعرضة للخطر، وتركيز السلع في مساحة ضيقة وآثارها. انظر : PROFROCK, op.cit, p. 1189.

⁶ حتى السوق الأمريكي الذي تبلغ قدرته 210 مليار دولار لا يكفي لمواجهة احتمال وقوع زلزال في كاليفورنيا. انظر: A.PROFROCK. op.cit, p.1198.

التقليص تناسبيا من كلفة الكوارث عند المؤمن الأول لكن دون تحديد التكلفة الشاملة عند مستوى سقف معين مسبقا¹.

لقد أظهرت الكوارث التي وقعت في نهاية الثمانينات وبداية التسعينات في كثير من دول العالم، محدودية هذا النظام، حيث أجبرت بعض شركات إعادة التأمين إلى مغادرة السوق وأخرى قامت بتسقيف قدراتها على إعادة التأمين، الأمر الذي أحدث اختلالا في سوق التأمينات وإعادة التأمين².

ولهذا السبب تعتبر الأخطار الكارثية أخطارا غير قابلة للتأمين، وتستثنى من تغطية التأمين الإرادية، إلا في حالة إدماجها في التغطية بدفع علاوة قسط (supprime) تكون نسبته عالية أو اللجوء إلى آليات تسمح بتعميم نظام التعاونية³ (la mutualisation) مثل إنشاء تجمعات لشركات إعادة التأمين، أو التوجه نحو حلول مبنية على مخططات عامة لتوزيع المخاطر الكبرى على مستوى واسع من خلال قاعدة تعاونية واسعة.

الفرع الثاني: تدخل السلطة العمومية لتعويض ضحايا الأخطار الطبيعية

إن نقائص التعويض وخصوصية الأخطار الكارثية تجعل من المستحيل تغطية هذه الأخيرة بواسطة التأمينات، الأمر الذي تطلب تدخل السلطات العمومية لضمان تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية، وقد أخذ هذا التدخل أشكالا مختلفة، إذ ارتكز على مبادئ تأمينات السوق، كما في بريطانيا العظمى والولايات المتحدة الأمريكية واليابان، أو الاعتماد على التضامن الوطني كما هو الحال في فرنسا والجزائر.

يستند نظام تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية في الجزائر أساسه من مبادئ الدولة الاجتماعية والتضامن الوطني (أولا). غير أن مسألة تعويض أضرار الكوارث الطبيعية وتحويل الأخطار، تشكل هي الأخرى تطبيقا لمبدأ التسيير المدمج للأخطار الطبيعية الذي أكدته تصريح

¹ Ibid., p.1193.

² V.SANSEVERINO- GODRFIN, *l'état, les compagnies d'assurance et les risques majeurs*, op.cit., p.80.

³ النظام التعاوني هو تجميع مشترك للأقساط والتي يدفعها المؤمن لهم المعرضين لنفس الأخطار ويعوض من يخضع لتحقيق الخطر. انظر: P.PETAUTION, « l'opération d'assurance, définitions et principes », encyclopédie de l'assurance, Litec , paris, 1997, p.427.

هيوغو، فمن المسلم به اليوم أنه لا يمكن تطبيق التسيير الفعال للأخطار دون وضع آليات للتعويض (ثانياً)، يكون احد مفاعلها التضامن الدولي مع البلدان التي تعاني من الكوارث (ثالثاً).

أولاً: الدولة الاجتماعية والتضامن الوطني

التضامن هو مفهوم يتخطى حدود قانون الأخطار الطبيعية ويجد جذوره عند بعض الباحثين الغربيين في مفهوم الخطر الاجتماعي ". فمنذ اللحظة التي يبدأ فيها التكفل بآثار الكوارث يبدأ الحديث بشكل ملح عن مبدأ التضامن الوطني. ففي الحقيقة يثير وقوع بعض الأخطار (التي ينظر إليها على أنها اعتداء على التماسك الاجتماعي) مسألة التضامن الوطني، ليصبح هذا الأخير وفي آن واحد، المبرر والأساس القانوني لوضع آليات تسمح بمواجهة آثار تحقق المخاطر"¹.

لكن وقوع كوارث طبيعية تصيب الأشخاص والممتلكات العمومية والخاصة، والتي تعرف تواتراً متزايداً على الصعيدين الدولي والإقليمي أو الوطني² طرح كل مرة مسألة المساعدات العمومية للأفراد والمؤسسات.

حيث أثبتت التجارب تدخل الميزانية العمومية بتقديم المساعدات عن طريق إمدادات استعجالية وعمليات إنقاذ، ثم المساعدة على البناء والإصلاح والترميم، وتفتح بانتظام خطوط قروض دولية ووطنية لمواجهة الحالات الاستعجالية مهما كان قطاع النشاط، وأحياناً تأخذ الدولة مكان التأمين أو تكمله، وهو ما نراه غالباً في القطاع الفلاحي، بسبب ضعف اكتتاب عقود التأمين من طرف المستغلين الفلاحين.

لقد كانت هذه الوضعية سبباً في ظهور أنظمة خاصة للتعويض، نظمتها صناديق التعويض والضمان، خصوصاً بعد بروز أخطاراً جديدة في مجال الصحة العمومية والبيئة³. لكن في المقابل،

¹ J-P HOUNIEU, *la solidarité nationale en droit public français*, Thèse de doctorat en Droit public, bordeaux, 2003, p.503.

² JEAN- LUC ALBERT, « les problèmes juridiques posés par les aides à la reconstruction ou a la réparation », colloque 25 novembre 2005 sous la direction de Georges VIRASSAMY, *op.cit.*, p.96.

³ MARYSE DEGUERGUE, « Regard sur les transformations de la responsabilité administrative », *Revue française d'administration publique*, 2013/3 (N° 147), p. 575-587. DOI : 10.3917/rfap.147.0575. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-francaise-d-administration-publique-2013-3-page-575.htm>. (consulté le 22-05-2015).

كان الخيار المعتمد للتكفل بالأخطار الطبيعية (التي تمثل أخطار قديمة مقارنة بالأخطار التي يطرحها التطور الصناعي واستعمال التكنولوجيات الجديدة) يركز دائما على الدولة وبصفة تلقائية.

في حين لا تعتبر تدخلات الدولة (على الرغم من أنها مبنية على التضامن الوطني) أداة لتعويض الضحايا لأنها لا تنشأ حقا، بقدر ما تشكل مساعدة ليس لتعويض الضرر الحاصل، بل كإعانات¹ تسمح بتلبية احتياجات الضحايا المستعجلة ذات الأبعاد الاغاثية². وهو "تكفل مؤقت وظرفي يخضع لإرادة السلطات الوطنية وأثر الكارثة على الرأي العام"³.

الحال أن الكوارث الطبيعية ارتقت إلى درجة عالية بسبب تواترها وشدتها وأثارها من جهة، كما تطورت ردود فعل الضحايا المطالبة بالتعويض من جهة أخرى. والسؤال الذي نوجهه هو ما إذا كان من الممكن اعتبار الدولة ملزمة بالتكفل بالخسائر الناجمة عن الكوارث الطبيعية من أجل إعادة بناء المساواة بين المواطنين، انطلاقا من اعتبارات دستورية جعلت من العدالة الاجتماعية أحد أسس قيام الدولة الجزائرية⁴ ؟

إن الرد بالإيجاب على هذا السؤال، ينجر عنه نتيجة مفادها وجود " الحق في التعويض" لصالح ضحايا الكوارث الطبيعية، والمبني على أساس القيم الدستورية للعدالة الاجتماعية والتضامن الوطني⁵، لكن غياب ترتيبات تشريعية تضمن تطبيق مبادئ العدالة الاجتماعية والتضامن الوطني، تُصعب لا محالة من إيجاد سبل قانونية للمساعدة، ولذا ينادي البعض بتكريس التضامن كمبدأ عام

¹ جاء في المادة 67 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى: "تحدد شروط منح الإعانات المالية لضحايا الكوارث الطبيعية وكيفية تطبيقها طبقا للتشريع المعمول به".

² J-M PONTIER, *les calamités publiques*, Berger-Levrault, 1980, pp. 88 et 99.

³ DEBREUIL C- A, « la déresponsabilisation des opérateurs du fait de la reconnaissance d'une responsabilité publique », In CANS (dir) *la responsabilité environnementale*, Dalloz, 2009, p.243.

⁴ جاء في 15 من الدستور : تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية...

⁵ بالرجوع إلى الدساتير التي عرفتها الجزائر، لا نجد المؤسس الدستوري يفصح عن موقفه اتجاه المواطنين في نكباتهم، غير الإشارة العابرة للتضامن الوطني، في إطار السياسة الاجتماعية، حيث نصت ديباجة 1963 على مايلي: "...و بعد بلوغه هدف الاستقلال الوطني الذي اضطلعت به جبهة التحرير الوطني في الأول من نوفمبر 1954، وأصل الشعب الجزائري سيره في طريق ثورة ديمقراطية وشعبية، وتتجسم الثورة في (...) - سياسة اجتماعية لصالح الجماهير..." و نفس الشيء كان في ديباجة دستور 1996: "فالشعب المتحضر بقيمه الروحية الراسخة، والمحافظة على تقاليده في التضامن و العدل..." وهو نفس المبدأ الذي حافظ عليه دستور 1989، حيث تجسد في فكرة ضمان الإنقاذ والإسعاف والمساعدة للسكان المنكوبين. انظر زغلامي نعيمة، مرجع سابق، ص 7.

للمسؤولية¹. ونستخلص مما سبق، انه لا يمكن لمبادئ العدالة الاجتماعية أن تفتح الباب مباشرة للتعويض عن الأضرار الناتجة عن الكوارث الطبيعية ما لم يتكفل المشرع بوضع قوانين لها.

وأخيرا، حتى إذا كان البناء القانوني الحالي لا يسمح باستخلاص وجود حق تعويض الضحايا من طرف الدولة ودون أن تُقحم مسؤوليتها، فإنه يجب على السلطة العمومية أن تضع آليات تسمح بتعويض ضحايا الكوارث الطبيعية لضمان فعالية التسيير المدمج للأخطار.

ثانيا: تعويض الضحايا: أشكال مختلفة للتدخل

أصبح تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية يشكل انشغالا أساسيا على الصعيدين الوطني والدولي، ليس فقط لدواعي العدل والإنصاف والتضامن، بل كذلك لأسباب اقتصادية. فعلى الرغم من أن الوقاية هي الهدف الأول في تسيير الأخطار الطبيعية، إلا انه لا يمكن القضاء عليها تماما، فهناك دائما جزء من تلك الأخطار لا يمكن تفاديه وبالتالي يجب تقييم تكلفته.

تتمثل خيارات السلطات العمومية في حلين؛ الأول يتعلق بتحمل الدولة للأخطار واللجوء إلى التكفل المالي لآثار الكارثة من خلال الميزانية والضرائب والرسوم واللجوء إلى القروض² وهو خيار أخذت به الجزائر، والعديد من دول العالم إلى وقت قريب. غير أن هذا الحل لم يعد اليوم صالحا إلا في الدول المعرضة لمستوى ضعيف من الأخطار.

أما الخيار الثاني فيتمثل في التكفل المالي قبل حدوث الكارثة، والذي يتطلب تقديرات مسبقة لتكلفة الخسائر وبالأخص تحويل الأخطار إلى القطاع الخاص عن طريق التأمين وإعادة التأمين. يضمن هذا التحويل مصلحة مالية واضحة للسلطات العمومية، وهو أمر لا يمكن الاستغناء عنه كذلك في إطار التسيير المدمج للأخطار، حيث يسمح بإقامة علاقة تفاعلية بين الوقاية والتعويض عن طريق الحث على الوقاية، المرتبطة مباشرة بمخططات التأمين وإعادة التأمين. ولهذا السبب أكد

¹ LAMARQUE, F.MODERNE, « L'affaire Malpasset devant la justice administrative », AJDA, 1972, p.329.

² انظر مثلا مرسوم تنفيذي رقم 03-227 الذي يحدد شروط و كفاءات منح الإعانات لترميم المساكن المتضررة من زلزال 21 مايو سنة 2003. الجريدة الرسمية عدد 38 مؤرخة في 25 يونيو 2003.

إطار عمل هيوغو صراحة على ضرورة وضع وترقية آليات تقاسم الأخطار المالية، خاصة أنظمة التأمين وإعادة التأمين ضد الكوارث¹.

ولقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة على ضرورة التسيير المدمج للأخطار الطبيعية والذي يتضمن قسما ماليا، حيث أقرت في قرارها الصادر في 19 ديسمبر 2008 بأهمية تصور وتبني استراتيجيات تسيير والحد من الأخطار، بما في ذلك آليات المشاركة في المخاطر وتحويلها كالتأمينات مثلا². كما دعت الأمم المتحدة المجموعة الدولية إلى عقد شراكات لإنشاء أنظمة تأمين تضمن توزيع الأخطار، حتى تتخفف قيمة الأقساط ضمن تغطية على نطاق واسع وتجنيب الموارد من أجل تمويل عمليات إعادة البناء وإعادة الحال إلى ما كان إليه بعد الكوارث³.

برزت أولى مظاهر عمليات التضامن لمساندة ضحايا الكوارث الطبيعية في المساعدات التي تمنحها الدولة على المستوى الوطني، أو من خلال المؤسسات الدولية في إطار التضامن الدولي. وقد أطلق الأستاذ J-M. Pontier على هذه المساعدات تسمية "الإغاثة" وبيّن العناصر التي تفرقها عن أنظمة التعويض بطابعها غير الشامل وغير الملزم، وربطها بشروط خاصة تأخذ بظروف الضحايا واحتياجاتهم⁴. ونفس الأمر ينطبق على المساعدات الممنوحة من طرف المنظمات الدولية باسم التضامن الدولي.

وعلى هدى ما سبق، سنتطرق فيما يأتي إلى الوسائل التي تستخدمها السلطات العمومية لتعويض الضحايا، ومن بينها المساعدات التي كانت دائمة مرتبطة بالدولة ويقوانين ظرفية إلى غاية تبني قانون تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية⁵ في سنة 2003(2)، كما سنعترض إلى آليات التضامن الدولي الرامية إلى مساندة السكان المنكوبين، وهي آليات تعرف تطورا مستمرا نظرا لارتفاع حجم الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية، والتي ترهن أحيانا تنمية الدول المنكوبة (3)،

¹Article 19/ K du cadre d'action de Hyōgo pour 2005-2015 : Pour des nations et collectivités résilientes face aux catastrophes, A/ CONF 206/6, , [En ligne] : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/610/27/PDF/G0561027.pdf?OpenElement>, (consulté le 12-01-2014)

² Nations-Unies, Résolution adoptée par l'Assemblée générale, A/ RES/63/217,, [En ligne] : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/217&Lang=E, (consulté le 12-01-2014).

³ « Ainsi que promouvoir un environnement propice à l'instauration d'une culture de l'assurance dans les pays en développement, selon qu'il convient », voir art 34/e du cadre d'action de Hyōgo pour 2005-2015 : Pour des nations et collectivités résilientes face aux catastrophes, A/ CONF 206/6, *op.cit.*,

⁴ J-M PONTIER, *les calamités publiques*, *op.cit.*, p. 88.

⁵ الأمر 12-03 المتعلق بالزامية التعويض على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا الموافق عليه بالقانون 03-16، ج ر عدد 64 المؤرخة في

لكن قبل الوصول إلى هذه المرحلة من التكفل، يجب أولاً إنقاذ الأشخاص ونجدهم من خلال تنظيم عمليات التدخل والإسعاف (1).

1. التخطيط للنجدة والتدخلات (les plans ORSEC)

تعتبر مخططات النجدة والتدخلات، أدوات تنظيمية توقعية لعمليات الإغاثة (1-1) وقد عرفت ظهورها الأول في المنظومة القانونية الجزائرية سنة 1985 بمناسبة صدور المرسوم التنفيذي 131-85، وارتقى الاهتمام بها إلى المستوى التشريعي في سنة 2004 من خلال صدور أول قانون متعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة وسميت بمخططات تنظيم النجدة من أجل التكفل بالكوارث.

قسم القانون 20-04 مخططات تنظيم النجدة بحسب درجة خطورة الكارثة والوسائل الواجب تسخيرها إلى مخططات وطنية ومخططات ما بين الولايات، وأخرى ولائية، ومخططات بلدية وأخيراً مخططات تنظيم النجدة للمواقع الحساسة¹. يتكون كل مخطط من وحدات ترمي إلى التكفل بكل جانب خاص من الكارثة وتسييره²، وتتكفل عمليات النجدة بالتدخلات الآتية³ :

- إنقاذ الأشخاص ونجدهم،
- إقامة أماكن الإيواء المؤقتة و المؤمنة،
- التسيير الرشيد للإعانات،
- ضمان أمن وصحة المنكوبين وممتلكاتهم،
- التزويد بالماء الصالح للشرب،
- إقامة التزويد بالطاقة.

كما جاء في القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى أن التنظيم هو من سيتكفل بتحديد مضمون مخططات النجدة و كفاءات وضعها، والقواعد الخاصة بإطلاقها وتحديد الوحدات المشكّلة لها، ولكن وإلى غاية اليوم، لم تصدر تلك النصوص التنظيمية، مما يحتم على السلطات

¹ المادة 52 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

² المادة 53 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة

³ المادة 54 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة

العمومية تطبيق المرسوم رقم 85-231 الصادر سنة 1985 (1-1) والذي حدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات و كفاءات تنفيذها عند وقوع الكوارث (1-2).

1-1. مخططات النجدة والتدخلات : أدوات تنظيم توقعية لعمليات النجدة

تعتبر مخططات النجدة والتدخلات وثائق تسمح بمواجهة حوادث ذات خطورة خاصة من خلال تعيين السلطات المختصة، وتحديد الأعمال الواجب القيام بها في كل العمليات. ويمكن طرح مسألة الطبيعة القانونية لتلك الوثائق: تعتبر تصرفات أحادية الجانب، تصدر في معظم الأحيان على شكل تعليمات تلزم الإدارة.

إن الرأي العام والإعلام عموماً على دراية بوجود مخططات النجدة والتدخلات (ORSEC)، لكن مضمونها يبقى مجهولاً بالنسبة لهم. فالجمهور يخلط بينها وبين مجموع الترتيبات الدائمة القائمة، في حين مخططات النجدة والتدخلات تسمح في حالة وقوع كارثة بتجديد سريع لنجدة استثنائية. فهي وثيقة تحدد الأشخاص المسؤولين والوسائل المتاحة¹ والمهام الواجب إنجازها، كما أنها مخططات لا تطبق على الحوادث العادية ولا حتى تلقائياً في حالة وقوع كوارث، ولكن فقط عندما تكون الوسائل التقليدية غير قادرة على المواجهة، مما يتطلب تدعيمات استثنائية.

ويجب الإشارة إلى أن هذا النوع من الإجراءات القانونية قد تم تجاهله من طرف الفقه بسبب هيمنة الكثير من السرية على آلياتها (نشر المعلومات يكون عن طريق مناشير ومذكرات داخلية)، لأن السلطات العمومية تعتبر أن المعلومات المفصلة عن المخططات لا تحمل فائدة كبيرة للمواطنين وتهم فقط المصالح المعنية وأحياناً تفرع السكان، كما تعتبرها من سرية الدفاع الوطني أو بصفة عامة من الأمن العام. لكن هذه السرية تجاوزها الزمن ولا تسهل تطور الوعي المدني وروح التضامن الوطني².

ومن ناحية أخرى يرى الأستاذ MICHEL PRIEUR « أن القانون الإداري في زمن الأزمات معروف بما فيه الكفاية، بالنظر إلى آثاره على مبدأ المشروعية، من خلال النظرية القضائية للظروف الاستثنائية وحالة الاستعجال. وفي الحقيقة، يجب ألا تنتهك مخططات التدخل والنجدة مبدأ

¹ انظر على سبيل المثال القرار المؤرخ في 06 فيفري 2013 الذي يحدد قائمة المنتوجات الصيدلانية التي تكون مخزون تنظيم النجدة

² MICHEL PRIEUR, « les plans ORSEC », in Jean-Louis FABIANI ET Jacques THEYS, la société vulnérable, presse de l'école normale supérieure, paris, 1987, p.532.

المشروعية عند تنظيم التدخل أثناء وقوع الكارثة، لان التطبيق العملياتي لتلك المخططات لا يعني انه إعلان لدخول نظام الظروف الاستثنائية حيز النفاذ، أو أنها تشكل نظاما قانونيا خاصا. ولذا يجب أن تحترم مجمل الإجراءات الإدارية المعتادة¹.

إن هذا التحليل في رأينا صحيح فقط، عندما يتعلق الأمر بالكوارث الطبيعية أو التكنولوجية الصغيرة، أما أمام الكوارث الكبرى، فلا ندرى إن كان بالإمكان الحفاظ على إجراءات عادية في ظروف استثنائية، وخير دليل على ذلك الزلزال الذي ضرب مدينة الأصنام (الشلف حاليا) سنة 1980، حيث اعتبرت المراسيم الصادرة آنذاك الحالة استثنائية² في المناطق المنكوبة ووضعت هذه الأخيرة تحت قيادة عسكرية³ تولت تنظيم سير عمليات التدخل واتخاذ إجراءات الوقاية وكل التدابير الاستعجالية، وصدرت عقوبات مشددة بسبب عمليات النهب والسرقة، واتخذت إجراءات جزائية جديدة في المناطق المنكوبة لقمع المخالفات المرتكبة والمرتبطة بنكبة منطقة الأصنام⁴ تعديلا لما جاء به قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية.

2-1 . تنظيم التدخلات والإسعافات في ظل المرسوم رقم 85-231

بعد وقوع كارثة ما، تتدخل السلطات العمومية لتقديم الإسعافات وإخلاء المناطق المتضررة وإجلاء السكان، ولكي تكون تلك التدخلات فعالة يجب وضع مخططات التدخل والإسعافات (1-2-1) التي لا يمكن عرض مضمونها بشكل دقيق، لكن يبقى من المفيد إعطاء الخطوط العريضة لكيفيات تقديم الإسعافات، وتحديد أجهزة القيادة ووسائل تطبيق مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات (2-2-1).

¹ Ibid.

² مرسوم رقم 80-251 يتضمن الإعلان عن مناطق منكوبة، ج ر عدد 42 الصادرة في 04-10-1980

³ المرسوم 80-252 المتضمن التنظيم الاستثنائي في المناطق المعلن عنها منكوبة والرسوم 80-253 يتضمن تعيين القائد العام للمناطق المعلن عنها منكوبة، ج ر عدد 42 الصادرة في 14-10-1980.

⁴ الأمر 80-03 يتضمن قمع المخالفات المرتكبة التي لها علاقة بنكبة منطقة الأصنام، ج ر عدد 42 الصادرة في 14-10-1980.

1-2-1. أنواع مخططات التدخل والإسعافات

تُحضر الأجهزة المختصة نفسها لمواجهة الكوارث من خلال إعداد مخططات تبين مجموع الوسائل البشرية والمادية الواجب استخدامها وتحدد شروط هذا الاستخدام. وتتجزأ هذه المخططات على ثلاثة مستويات: الولاية (1-2-1)، البلدية والوحدات الصناعية (1-1-2-1) لكن وبما أن الكوارث لا تحترم كثيرا التقسيم الجغرافي للإقليم، فيمكن إعداد مخطط واحد بين عدة بلديات أو عدة ولايات، إذا كانت الأخطار مشتركة.

يشمل المضمون الأول لمخططات تنظيم التدخلات، إحصاءاً لجميع الوسائل الضرورية التي يمكن تجنيدها في حالة التدخل، بالنظر لطبيعة المنطقة ونوع الخطر، ومدى جسامته وتبين ترتيب تجنيد الوسائل، وطرق استخدامها وسهولة الوصول إليها واستعمالها. لكن لضمان جاهزيتها وفعاليتها، تخضع مخططات تنظيم التدخلات، والإسعافات الخاصة بالوحدة أو البلدية أو الولاية إلى تمارين و استتفارات تجريبية، تجرى حسب الحالة أو في إطار مخططات متكاملة¹.

1-1-2-1. المخطط البلدي لتنظيم التدخلات والإسعافات

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على إعداد مخططات التدخل، والإسعافات الخاصة ببلديته ويتولى بهذه الصفة، جمع مخططات الوحدات المقامة في تراب البلدية وتنسيقها² وإدماجها مع مخططات المناطق الصناعية التابعة للبلدية³. ومن ثم فإن كل بلدية تُعد مخططها الخاص الذي ينظم التدخلات والإسعافات في حالة وقوع كوارث. وتشترك مصالح الحماية المدنية في إعداد مشروع المخطط الذي يعتمد عليه المجلس الشعبي البلدي، ثم يعرض على الوالي ليوافق عليه⁴.

¹ المادة 26 من المرسوم رقم 85-231 الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كفاءات ذلك، ج ر عدد 36 الصادرة في 28-08-1985.

² المادة 16 من المرسوم رقم 85-231 الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كفاءات ذلك.

³ المادة 18 من المرسوم رقم 85-231 الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كفاءات ذلك.

⁴ المادة 17 من المرسوم رقم 85-231 الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كفاءات ذلك.

2-1-2-1. المخطط الولائي لتنظيم التدخلات والإسعافات

يسهر الوالي على إعداد وتنفيذ مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات في الولاية¹ بالاشتراك مع مصالح الحماية المدنية، التي تساعد مصالح الولاية في إعداد مشروع المخطط وتدرج في مخطط تنظيم الولاية مخططات الوحدات، والمناطق الصناعية ومخططات البلدية والتدخلات والإسعافات².

ما يمكن ملاحظته في هذا الشأن، أن تولي الوالي قيادة العمليات يطرح مسألة فعالية مخططات التدخل والإنقاذ، حيث أن مساره الجامعي سواء في المدرسة الوطنية للإدارة أو في كليات الحقوق والاقتصاد³ لا يمنحه تكوينا لتسيير هذا النوع من الأزمات الذي يتطلب تخصصا فنيا دقيقا، وهو ما ينطبق كذلك على رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ولهذا نقترح قيادة مشتركة لتسيير الأزمات الناجمة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، تكون فيها الكلمة الأخيرة لأصحاب الاختصاص في هذا المجال كالحماية المدنية مثلا.

2-2-1. أجهزة القيادة ووسائل تطبيق مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات

يقود عمليات تنفيذ مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات في الولاية مركزا واحدا للقيادة يوضع تحت سلطة الوالي، بمساعدة مصالح الحماية المدنية، ومسؤولي الأمن على المستوى المحلي⁴، على أن يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي رئاسة مركز قيادة تنظيم التدخلات على مستوى بلديته⁵.

يتولى مركز القيادة سواء على المستوى البلدي أو الولائي القيام بالمهام التالية⁶:

- تقدير مدة اتساع الكارثة
- تقويم الاحتياجات لتنفيذ المخطط كليا أو جزئيا

¹ المادة 20 من المرسوم رقم 85-231 الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كفاءات ذلك.

² المادة 22 من المرسوم رقم 85-231 الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كفاءات ذلك.

³ وهي عموما الكليات التي يتخرج منها موظفي وإطارات الإدارة العمومية.

⁴ المادة 27 من المرسوم رقم 85-231 الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كفاءات ذلك.

⁵ المادة 28 من المرسوم رقم 85-231 الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كفاءات ذلك.

⁶ المادة 30 من المرسوم رقم 85-231 الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كفاءات ذلك.

- حشد الوسائل الواجب اتخاذها
- تنظيم عمليات الإسعاف والإنقاذ
- اتخاذ جميع التدابير المحتملة لطلب النجدة
- السهر على إيصال الإعلام
- السهر على امن وحركة انتقال الأشخاص والممتلكات
- السهر على إعادة إسكان المنكوبين
- تسخير أية وسيلة إضافية عند الحاجة
- إعداد حصيلة عامة للعمليات

تتشكل مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات من وحدات تدخل، تسهر على تحقيق المهام المذكورة والتي تضم الإسعاف، والإنقاذ، والأمن، والنظام العام¹ على مستوى الولاية أما على مستوى البلدية، فتشمل العلاج الطبي والإعلام والإسكان المؤقت،...الخ²، وأخيرا تتكفل الوحدات بالإعلام والاتصال والإسعاف،...الخ³.

لكن الملاحظ أن هذه المخططات عرفت صعوبات كبيرة في إطلاقها أثناء الكوارث التي وقعت في الجزائر، سواء كانت طبيعية كالزلازل والفيضانات أو حتى في حالة الكوارث ذات الطابع الصناعي التي وقعت عدة مرات في مصنع تكرير الغاز بسكيكدة. وهذا يدل على عدم تحضير السلطات العمومية محليا أو وطنيا لمخططات النجدة والإسعاف. فحتى النصوص التنظيمية التي تبين مثلا كيفية إطلاق مخططات النجدة التي جاء بها قانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى لم تصدر إلى غاية اليوم، مع أن الأمر يتعلق بأمن الأشخاص وممتلكاتهم و هو حق كرسه الدستور في مادته السادسة والعشرين⁴.

¹ بالإضافة إلى العلاج الطبي والإجلاء وحفظ الصحة والخبرات والإرشادات، المعدات والتجهيزات، الاتصالات والمواصلات السلكية واللاسلكية، الإعلام، إسكان المؤقت، التموين والتغذية والإسعافات العينية، النقل والري، الطاقة والأشغال العمومية وأخيرا التكوين والحصيلة. انظر المادة 35 المادة 30 من المرسوم رقم 85-231 الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كفاءات ذلك.

² المادة 34 من المرسوم رقم 85-231 السابق.

³ المادة 35 من المرسوم رقم 85-231 السابق.

⁴ "الدولة مسؤولة عن امن الأشخاص والممتلكات".

إذا وعلى الرغم من وجود إطار قانوني في مجال الإسعاف والنجدة الخاصة بوقوع كوارث طبيعية أو تكنولوجية، فإن الجزائر مازالت تعرف صعوبات جمة في تفعيل هذه المخططات أثناء وقوع حوادث كبيرة. فمثلا الزلزال الذي ضرب مدينة بومرداس سنة 2003، سمح بمعاينة الوضعية التالية:

تأخر المسؤولين المحليين في الإحاطة بحجم الأضرار، وتجندهم التدريجي إلى وقت متأخر من الليل، أدى إلى تأخر و بطئ في إطلاق مخطط الإنقاذ والإسعاف (ORSEC). ومع ظلام الليل، تعسرت عملية نشر إمدادات الإغاثة، كما طرحت عدم كفاية إمكانيات مصالح الحماية المدنية، وتحطم المرافق العمومية الضرورية بمركز الزلزال بمدينة زموري صعوبات كبيرة في إسعاف المتضررين¹.

وفي هذا الإطار، يمكن أن تترتب مسؤولية الدولة في حالة عدم إطلاق مخططات التدخل والإسعاف أو في حالة تسييرها السيئ أو سوء تقدير النكبة، وأخيرا في حائلة تضرر الغير بسبب التسخير.

2. أشكال عامة لتدخل الدولة

إن مهمة إغاثة ضحايا الكوارث الطبيعية في الجزائر تقع في المقام الأول على عاتق الدولة، الأمر الذي يتطلب تدخل المشرع والحكومة كل مرة لإصدار نصوص تشريعية وتنظيمية لمساعدة الضحايا². ولدى السلطات العمومية العديد من التدابير التدخلية، التي ترتبط آلياتها؛ إما بالمساعدات التقليدية وفقا للقواعد التي تسيير المحاسبة العمومية، وإما آليات خاصة تدخل في إطار ميزانية الوزارات و/ أو مؤسسة على صناديق المساعدة والتعويض.

¹ KHADIJA BOUGHAZI, *risque sismique et urbanisation regard croisé sur la ville d'Alger*, Magistère, département d'architecture et d'urbanisme, université Mentouri, Constantine, p.92.

² مرسوم رقم 80-257 يتضمن تحديد الوسائل والشروط الخاصة بتنفيذ الإجراءات المالية المستعجلة لمساعدة السكان المنكوبين إثر الزلزال الذي حدث في منطقة الأصنام. ج ر عدد 46 المؤرخة في 11-11-1980

تتدخل السلطات العمومية في المرحلة الأولى، بإسعافات استعجالية قصوى موجهة للإسعاف الفوري للمنكوبين من أجل إنقاذ حياتهم واستمرارها¹، وقد تمتد إلى تدابير على المدى المتوسط والطويل² ولا يتعلق الأمر بإصلاح الأضرار التي أحدثتها الكوارث فقط، بل يتعداه إلى تقديم مساعدة للضحايا كذلك³.

يمكن أن تأخذ المساعدة أشكالاً متعددة كمنح قروض وإعانات لإعادة بناء وترميم الملاك لبناياتهم المنكوبة⁴، أو منح قروض وإعادة البناءات إلى حالتها إذا ما طلب الملاك ذلك⁵، ويمكن أن تكون المساعدات كذلك ذات طبيعة جبائية، لكن دون أن يكون التعويض شاملاً و كلياً. غير أن هذه المساعدات غير المؤكدة وغير المدروسة، والتي تكون غالباً نتيجة التأثير الإعلامي للكارثة⁶ يمكنها في المقابل أن تهدد التماسك الاجتماعي، لأنها قد تخلق عدم مساواة بين ضحايا الكوارث الطبيعية، ومن ثم تؤدي إلى ردود فعل سلبية من طرف أولئك الذين لم تتخذ بشأنهم السلطات العمومية التدابير اللازمة. ولهذا السبب يميل التوجه الحالي في مجال التعويض إلى انتهاز سياسة عقلانية تُدمج تكلفة التعويض في تسيير الأخطار، خاصة عن طريق التأمينات أو على الأقل جعل المساعدات أكثر شفافية وتسهيل الوصول إليها بعدما أعطي لها إطاراً قانونياً عاماً.

¹ المرسوم التنفيذي 284-03 يحدد شروط و كفاءات منح الإعانات لصالح عائلات ضحايا و منكوبي زلزال 21 مايو سنة 2003. الجريدة الرسمية عدد 52 مؤرخة في 27-08-2003.

² مرسوم تنفيذي رقم 91-126 يحدد شروط و كفاءات تسيير الصندوق الخاص لإنهاء المرحلة الثالثة من إعادة بناء المناطق المتضررة من زلزال 10 أكتوبر سنة 1980 و كفاءات ذلك الجريدة الرسمية عدد 21 مؤرخة في 08-05-1991.

³ هذا هو السبب في أن تقييم الخسائر ليس سوى عنصر تقدير في تخصيص الإغاثة. انظر:

J-M PONTIER, *les calamités publiques*, op.cit, pp. 153-154.

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 03-227 يحدد شروط و كفاءات منح الإعانات لترميم المساكن المتضررة من زلزال 21 مايو سنة 2003 ، ج ر عدد 38 مؤرخة في 25 يونيو 2003

⁵ قرار ممضي في 14 يوليو 1981 والمتعلق بالمساعدة المالية، يحدد نموذج طلبات الاقتراض المعد وفقاً للمرسوم رقم 81-55 المؤرخ في 28 مارس سنة 1981 والمتعلق بالمساعدة المالية، الممنوحة بسبب الأضرار التي لحقت بالإستغلالات الزراعية والحرفية والصناعية والتجارية والمهنية في المناطق المنكوبة من جراء زلزال 10 أكتوبر سنة 1980، ج ر عدد 43 مؤرخة في 27 أكتوبر 1981.

⁶ CONSEIL D'ETAT, responsabilité et socialisation du risque, [En ligne] : <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Responsabilite-et-socialisation-du-risque-Rapport-public-2005>, op.cit, p.224.(consulté le 16-05-2015)

تتميز المساعدات الممنوحة في إطار إسعاف الضحايا بمحدوديتها مقارنة بالقيمة الحقيقية للخسائر لحظة وقوع الأضرار¹، التي يتعرض لها الأفراد (1-2) والأشخاص العمومية خاصة الجماعات الإقليمية (2-2).

1-2. أنظمة المساعدة المقدمة للأفراد

تظهر المساعدات المباشرة من خلال منح هبات وقروض ومساكن لضحايا الكوارث الطبيعية (1-1-2) وتقديم تسهيلات للمنكوبين (2-1-2).

1-1-2. المساعدات المباشرة

أدى تطور أنظمة تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية إلى تضيق نطاق تطبيق المساعدات (1-1-1-2)، غير أن أنظمة التعويض لا تغطي كل الأخطار، وهو ما حتم الإبقاء على بعض الأدوات التقليدية، من أجل ضمان حق السكن للأشخاص المنكوبين (2-1-1-2).

1-1-1-2. نطاق تطبيق المساعدات

إن المساعدات المقدمة لضحايا الكوارث الطبيعية يسيرها المرسوم التنفيذي رقم 402-90 المتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى² وسيره، الذي لا يمنح أي حق للمنكوبين، ويقتصر دوره على منح مساعدات محدودة للأضرار التي تصيب الممتلكات كما قلص قانون التأمين الإجباري ضد الكوارث الطبيعية الصادر سنة 2003 من مجال المساعدات بالنسبة للأشخاص الذين أبرموا عقد تأمين أو أولئك الملزمين باكتتابه، حيث لا يستفيدون من مساعدات الدولة.

¹P.BIDAN, « Indemnisation des catastrophes naturelles de la naissance vers l'âge adulte », Risques, n° 42, juin 2000, p.80.

² المرسوم التنفيذي رقم 402-90 يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره ج ر عدد 55 المؤرخة في 19-12-1990 المعدل والمتمم.

2-1-1-2. مساعدات متنوعة: بناء السكنات نموذجاً

يمكن أن تأخذ المساعدات الممنوحة للضحايا بعد كارثة طبيعية عدة أشكال، منها التكفل بمصاريف نقل وإيواء العائلات للحصول على مساعدات مالية مختلفة وكذا الهبات التي يكون مصدرها كرم الناس، إضافة إلى بناء سكنات ومنح قروض للصناعيين والتجار¹.

إن آليات عمل مختلف هذه الأنظمة معروفة بصفة جيدة، ولهذا سيقترن عملنا على نظام خاص في الجزائر وهو المساعدة لبناء مساكن دائمة، والذي قد يؤدي أحياناً إلى تنقل السكان وبناء سكنات للمنكوبين من طرف الدولة كوسيلة للتعويض والوقاية في آن واحد.

تتنوع مهام الدولة في حالة وقوع كارثة طبيعية، والتي قد تكون عبارة عن بناء مساكن أو منح قروض للعائلات القاطنة بمساكن تحطمت أو تضررت بشكل كبير أو للأشخاص الذين يجب أن تنزع ملكيتهم بسبب تعرضهم لأخطار. ويرتكز هذا النظام في أساسه على مبدأ الدولة الاجتماعية الرامي إلى إعادة الحياة العادية للضحايا الذين تضررت منازلهم بشكل لا يمكنهم العودة إليها وتلبية حاجتهم إلى السكن، واستفادة الأشخاص ذوي الحقوق من هذه المساعدات بعدما يتم تحديدها من خلال معاينة الأضرار التي أصابت البنايات المنكوبة².

وفي هذا السياق، تقوم الإدارة بمعاينة الأضرار وتحدد نسبتها وتصنيفها حسب درجة الضرر إلى ثلاثة أصناف : ضعيفة، متوسطة أو خطيرة، لكن الإشكال الذي يطرح في وقوع زلازل مثلاً هو حالة وقوع ارتدادات لمدة معينة بعد معاينة الأضرار الأولى، وعلى الإدارة في هذه الحالة أن تأخذ بآخر حالة وُجد عليها البناء، لكي تتخذ قراراً بشأن المنكوبين وعدم الاكتفاء بالوثائق الموجودة في ملف الترشيح لذوي الحقوق.

¹ قرار ممضي في 14 يوليو 1981 والمتعلق بالمساعدة المالية والمتعلق بالمساعدة المالية، الممنوحة بسبب الأضرار التي لحقت بالإستغلات الزراعية والحرفية والصناعية والتجارية والمهنية في المناطق المنكوبة من جراء زلزال 10 أكتوبر سنة 1980، ج ر عدد 43 مؤرخة في 27 أكتوبر 1981.

² قرار ممضي في 02 يوليو 2003 يحدد نماذج الاتفاقية وبطاقة تعريف العمارات الجماعية والبناءات الفردية المتضررة من زلزال 21 مايو سنة 2003، ج ر عدد 42 مؤرخة في 16 يوليو 2003.

كما يجب على الضحية أن يقدم طلبا لمساعدته وأن يثبت حالته كصاحب حق، بتقديم الوثائق التي حددها التنظيم¹ حتى يكون من المستفيدين، مع العلم أن استفادته من التعويض على أساس عقد التأمين ضد الكوارث الطبيعية يحرمه من مساعدات السكن الممنوحة من طرف الدولة.

2-1-2. التسهيلات الممنوحة لضحايا الكوارث الطبيعية

لجأت السلطات العمومية بعد وقوع زلزال الشلف² سنة 1980 و زلزال الجزائر العاصمة وبومرداس سنة 2003 إلى مساعدة الضحايا لبناء منازلهم ومحلاتهم المنهارة أو المصرح بعدم إمكانية ترميمها عن طريق منحهم قروض بفوائد ضعيفة، فمثلا مُنح لمنكوبي زلزال بومرداس سنة 2003 قروض لا تتجاوز واحد مليون دينار مع نسبة فائدة لا تتجاوز 2 % لإعادة بناء محلاتهم ذات الاستعمال التجاري و الصناعي³.

يطرح وقوع كوارث كبيرة مشكل عدم كفاية هذه الترتيبات العامة وتتطلب تدخل المشرع لوضع تدابير جديدة، إذ أدى وقوع فيضانات باب الوادي و زلزال بومرداس إلى إصدار قانون التأمين الإلزامي ضد الكوارث الطبيعية سنة 2003.

2-2. المساعدات الممنوحة للجماعات الإقليمية

إن وقوع الكوارث الطبيعية يجعل الجماعات الإقليمية تتحمل تكاليف مالية معتبرة بسبب الأضرار التي تكبدتها ممتلكاتها وكذا النفقات التي صرفت في إطار الإغاثة الاستعجالية، وإصلاح الهياكل القاعدية (إعادة ترميم الطرق) ولذا من الطبيعي، بل من الضروري أن يلعب التضامن الوطني دورا لصالح الجماعات الإقليمية.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 03-227 ممضي في 22 يونيو 2003 الذي يحدد شروط و كفاءات منح الإعانات لترميم المساكن المتضررة من زلزال 21 مايو سنة 2003. ج ر عدد 38 مؤرخة في 25 يونيو 2003،

² انظر المرسوم التنفيذي 09-01 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 06-11 الذي يحدد مستوى تخفيض نسبة الفائدة على القروض مؤسسات القروض لإعادة بناء المساكن تعويضا للشاليهات المنجزة على اثر زلزال سنة 1980 وكيفية منحه، ج ر عدد 01 الصادرة في 06-01-2009.

³ انظر المرسوم التنفيذي 09-02 الذي يحدد مستوى تخفيض نسبة الفائدة على القروض مؤسسات القروض لإعادة بناء المحلات ذات الاستعمال التجاري أو الصناعي أو الحرفي الموجودة في ولايتي الجزائر وبومرداس المنهارة أو المصرح بعدم إمكانية ترميمها على اثر زلزال 21 ماي 2003 و كفاءات منحه، ج ر عدد 01 الصادرة في 06-01-2009.

ومن جانب آخر، تخضع قيمة الأموال الممنوحة في إطار عملية التضامن لتقدير الحكومة في حين يتم تعويض الأضرار التي تلحق بالجماعات الإقليمية من قبل صندوق التضامن لصالح الجماعات المحلية التي تعرضت أقاليمها لكوارث طبيعية، مع مراعاة حجم الخسائر التي تكبدتها البلديات وكذا الموارد المالية التي تمتلكها. كما تسمح الصناديق¹ والمساعدات التي تمنحها الدولة بمواجهة الصعوبات التي تعترض الجماعات الإقليمية الناجمة عن تضرر التجهيزات القاعدية. ومع ذلك يبقى هدف تلك الصناديق ليس تعويض التأمينات، بل منح مساعدات تكميلية من أجل عودة سريعة ومرنة للسير العادي للجماعات الإقليمية المتضررة من الكوارث الطبيعية².

ثالثاً: التضامن الدولي من أجل تمويل شامل لعملية تسيير الأخطار

تتولى المساعدات التي تمنحها الهيئات الدولية ببعض الخصوصية تميزها عن آليات التضامن العادية. فمبدئياً لا تقدم المساعدات الإنسانية مباشرة للأشخاص ضحايا الكوارث الطبيعية، بل تُمنح للدولة وللهيئات المكلفة بالمساعدة، وهو التوجه العام للأمم المتحدة في مجال الأخطار (1). ومن جانب آخر، نجم عن تطور ثقافة الوقاية من الأخطار ربط المساعدة المالية للهيئات الدولية ببرامج التقليل من الهشاشة ضد آثار الكوارث، ويقود هذا التوجه الذي برز على المستوى الدولي، البنك العالمي الذي يعمل في إطار مشاريع تدمج تدابير الوقاية من الأخطار الطبيعية الكبرى (2).

1. الأمم المتحدة والمساعدة الإنسانية

شكلت مكافحة آثار الكوارث الطبيعية المحور الرئيسي لعمل الأمم المتحدة من خلال ترقية التسيير المدمج للأخطار الطبيعية، الذي صيغ في إستراتيجية يوكوهاما وتصريح هيوغو وإطار عمل سندي. في حين تتدخل المنظمة بالأولوية لإنقاذ البلدان السائرة في طريق النمو في إطار تمويل المساعدات الإنسانية، وخاصة تدابير ونشاطات الإغاثة الطارئة، علماً أن هذه البلدان هي الأكثر عرضة للكوارث الطبيعية، بسبب هشاشتها وعدم قدرتها على مواجهة تأثيرات تلك الكوارث.

¹ انظر المرسوم التنفيذي رقم 86-266 الذي يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج ر عدد 45 الصادرة في 05-11-1986 والرسوم التنفيذية رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسييره، ج ر عدد 19 الصادرة في 02-04-2014.

² جاء في الفقرة 4 من المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116: "تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث كوارث و/ أو طوارئ وكذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة...".

تتدخل منظمة الأمم المتحدة في هذا الإطار عن طريق أجهزتها ووكالاتها الخاصة؛ مثل اليونسيف وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) والمنظمة العالمية للصحة ومنظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة، التي تخصص أموالا للحالات الطارئة. تسير هذه الوكالات وبصفة أساسية المساعدات الإنسانية الموجهة للمنكوبين في المرحلة الاستعجالية ولا ترتبط مع مسألة تعويض الضحايا أو المساعدات المالية المباشرة الممنوحة لهم.

أنشأ سنة 1975 داخل الأمم المتحدة، صندوق خاص بالمنح الفوري للمساعدات العاجلة إلى البلدان المنكوبة، وكذا تقديم مساعدة تقنية ذات طابع مؤقت للحكومات، تسمح لها بإعداد مخططات وطنية للوقاية¹، وقد عُوض هذا الصندوق اليوم بالصندوق المركزي للتدخل العاجل² الذي أنشأ سنة 2005 من أجل الرفع من قدرات الأمم المتحدة وتمكينها من الاستجابة وبأكثر توقعية، وانتظام للالزمات الإنسانية، وبالأخص عن طريق توسيع حجم الصندوق الذي يمول نفسه بصفة عاجلة لتقديم إغاثة مالية شاملة³.

يُجند الصندوق المركزي موارد مالية معتبرة لضمان المساعدات الإنسانية من خلال وكالات الأمم المتحدة. فمثلا قدم مبلغ قدره 15 مليون دولار أمريكي كمساعدة لضحايا زلزال هايتي الذي وقع في 12 جانفي 2010، غير أن مساهمة الصندوق تتمحور بالخصوص حول المساعدة الإنسانية ولا تركز بالضرورة على تدابير إعادة البناء أو تعويض الضحايا باستثناء عمل برنامج الأمم المتحدة للتنمية الذي يهدف إلى النهوض بالمنطقة المنكوبة بعد الكارثة، والتقليل من آثار الكوارث.

يدور عمل برنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) حول تحقيق أهداف الألفية من أجل التنمية، والذي حددته الأمم المتحدة سنة 2000 بهدف الوصول إلى تطلعاته سنة 2015⁴. ومن بين ما تضمنته هذه الأعمال إصلاح وإعادة بناء وسائل عيش السكان المنكوبين عن طريق

¹ الصندوق الذي أنشأ بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 3440 بتاريخ 09 ديسمبر 1975.

² Fonds central d'intervention d'urgence (cerf)

³ Voir le site <http://ochaonline.un.org/default.asp?orgcerf1638>, (consulté le 12-02-2015)

⁴ يمثل أحد أهداف الأمم المتحدة في الحد من الفقر والجوع وضمان بيئة بشرية مستدامة وبناء شراكة عالمية من أجل التنمية، وهي أهداف ترتبط ارتباطا وثيقا بالكوارث الطبيعية.

رفع الركام من على الطرقات والبنىات والمنشآت العمومية وإعادة تنظيم الأشغال العمومية بصفة عاجلة مع دعم، وإسناد عمليات التخطيط والتنسيق الاستراتيجي للنهوض من جديد وبسرعة¹.

كما ساهم برنامج الأمم المتحدة للتنمية في دعم القدرات الجزائرية لتحليل عوامل الهشاشة المرتبطة بأخطار الكوارث الطبيعية من خلال إبرام اتفاقية في ميدان الوقاية من أخطار الكوارث الطبيعية، وتخفيض وقع النكبات، استفادت منها وزارة تهيئة الإقليم والبيئة ومس البرنامج عدة ولايات هي : بشار، عين تموشنت، عنابة، جيجل، باتنة، قسنطينة، المدية، تيبازة وسيدي بلعباس وطُبق على مدى خمس سنوات (2005 – 2010) بميزانية قدرت بـ 855 ألف دولار موزع بين الجزائر بمساهمة قدرها 395 ألف دولار والبرنامج الأممي بـ 250 ألف دولار والحكومة السويسرية² بـ 245.700 ألف دولار³.

2. تدخل البنك العالمي بواسطة مشاريع

يقدم البنك العالمي مساعدات تهدف أساسا لمعالجة آثار الكوارث الطبيعية وهو يقوم بذلك منذ سنة 1960 بواسطة القروض التي يمنحها للدول المنكوبة⁴، ويشجع البنك منذ سنة 1990 أنماط التسيير المدمج للأخطار، حيث أظهرت المساعدة في حالة الطوارئ وبعد وقوع كارثة محدوديتها فيما يتعلق بآجال الاستجابة، وفعالية الموارد المالية وتأثيراتها على الوقاية من الأخطار على المدى الطويل. ثم أصبح البنك يقدم مساعدته في إطار مشاريع أكثر شمولية تدمج فيها الوقاية من الأخطار وتحويلها (خاصة عن طريق التأمين) من اجل التقليل من الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأخطار الطبيعية⁵.

¹ Pnud- la- crise- en Haïti www.undp.org/content/undp/fr/home/.../rponse-rapide-du-pnud--la-crise-en-hati-.html.

² تشير هنا إلى الاتفاقية المبرمة بين الجزائر وسويسرا. انظر المرسوم الرئاسي رقم 91-210 المتضمن المصادقة على الاتفاق بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والمجلس الاتحادي السويسري حول التعاون في حالة الكارثة، الموقع في الجزائر في 16 نوفمبر 1988، ج ر عدد 33، الصادرة في 10-06-1991.

³ محي الدين شبيبة ، "التأمين على الكوارث الطبيعية في الجزائر: فعل اقتصادي لعقلنة التضامن وترشيد الموارد"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 33 جوان 2010 ، ص 319.

⁴ بين عامي 1960 و 2003 قدمت 12 مليار دولار لإعادة إعمار الكوارث ومشروع التخفيف. ويبلغ هذا الرقم أكثر من 38 مليار دولار أمريكي

لجميع المشاريع التي فيها جانب مرتبط بالكوارث الطبيعية.انظر :

[En ligne] : documents.banquemondiale.org/, (consulté le 12-05-2015).

⁵ Ibid.

يُفضل البنك الوقاية والتخفيف من آثار الكوارث الطبيعية، التي تُعرض التنمية الاقتصادية للخطر وتعرقل أهداف الشراكة، ذلك أن أغلبية الأموال الممنوحة من طرفه في إطار هذه المشاريع موجهة إلى تدابير محددة وعمليات تقييم الأخطار.

من حيث توزيع المهام، يؤدي البنك العالمي أعماله بتدخل مؤسستين داخليتين، فبالنسبة للدول الأكثر فقراً؛ هناك الجمعية الدولية للتنمية (IDA) وهي مؤسسة تابعة للبنك العالمي هدفها تقليص نسبة الفقر بمنح هبات وقروض بدون فوائد، موجهة لتمويل برامج تنشيط النمو الاقتصادي والتقليل من تفاوت الفوارق بين أفراد المجتمع وتحسن شروط حياة السكان. كما يوفر البنك قروضا ومساعدات للنهوض بالبلد بعد حدوث الكارثة¹. أما بالنسبة للدول ذات الدخل المتوسط فيتكفل بمساعداتها البنك الدولي لإعادة البناء والتنمية (BIRD)، حيث تم مثلاً إبرام اتفاق قرض لتمويل مشروع إعادة البناء الاستعجالي للمنطقة المنكوبة بعين تموشنت².

وهكذا ترافق قروض البنك العالمي مشاريع تعد جزءاً من التزامات المدين والتي يجب أن تنفذ في أجل محدد مع إمكانية تمديدتها، وقد ساعد البنك العالمي الجزائر في بعض المشاريع لإعادة البناء والتقليل من الهشاشة في مواجهة الأخطار الطبيعية³ بعد فيضانات باب الوادي الكارثية.

3. التعاون العربي في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية

أظهرت الدول العربية الأعضاء في جامعة الدول العربية وعياً. وإن كان متأخراً. بضرورة التمثل لمواجهة الأخطار الطبيعية، حيث أنشأت سنة 2004، المركز العربي للوقاية من أخطار الزلازل والكوارث الأخرى ولقد صادقت الجزائر على نظامه الأساسي سنة 2006⁴. يهدف هذا المركز إلى تشخيص وتحديد موقع، ونطاقات الزلازل والأماكن المعرضة للسيول والفيضانات والانزلاقات الأرضية من خلال إنشاء خرائط والقيام بدراسات لتقييم الأخطار واقتراح حلول تقنية للحد

¹ <http://www.banquemoniale.org/> (consulté le 10 mars 2013).

² المرسوم الرئاسي رقم 2000-49 المؤرخ في 14 ديسمبر 2000، ج ر عدد 77 الصادرة في 17-12-2000.

³ مرسوم رئاسي رقم 02-442 المتضمن الموافقة على اتفاق قرض رقم 7139 أ، الموقع في 29 أكتوبر سنة 2002 بالجزائر، بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و البنك الدولي للإنشاء والتعمير، لتمويل مشروع التقليل من تأثير الأخطار الطبيعية على المناطق الحضرية لولاية الجزائر، ج ر عدد 84 الصادرة في 18-12-2002.

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 06-136 المتضمن التصديق على النظام الأساسي للمركز العربي للوقاية من أخطار الزلازل و الكوارث الطبيعية الأخرى، المحرر في القاهرة في 4 مارس 004، ج ر عدد 23 الصادرة في 12-04-2006.

من الأخطار الطبيعية مع توحيد إجراءات جمع المعطيات المتعلقة باختصاصات المركز ومعالجتها وتقييمها، والعمل على نشرها وتعميمها بصفة دورية وكذا إعداد بنك لها. كما يهتم المركز بدعم الدول الأعضاء تقنيا وعلميا وإقامة مشاريع بحوث في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية¹.

المطلب الثاني: التعويض المنتظم لضحايا الكوارث الطبيعية

إن الكوارث العديدة التي عرفت الجزائر منذ زلزال الشلف سنة 1980 مروراً بزلزال عين تموشنت والجزائر العاصمة و بومرداس، وعشرات الفيضانات، أهمها فيضانات باب الوادي سنة 2001، إضافة إلى الخسائر البشرية الفادحة التي لا يمكن تعويضها في جميع الأحوال، والتي أثقلت خسائرها كاهل الخزينة العمومية، حيث كلف زلزال بومرداس مثلاً السلطات العمومية مليارات من الدولارات، ومع ذلك لم تستجب تلك المساعدات إلا جزئياً لطلبات تعويض الضحايا وأضحت تشكل انشغالا ثابتاً للمشروع في السنوات الأخيرة². أدت هذه الوضعية إلى تفكير السلطات العمومية في وضع وسيلتين لضمان تعاونية الأخطار واللجوء إلى التضامن الوطني.

تتمثل الوسيلة الأولى في اللجوء المباشر للتضامن عن طريق إنشاء صناديق، أما الثانية فهي استعمال تقنية التأمين بإقامة آليات خاصة، غير أن ما يمكن ملاحظته هو وجود محاولة للمرور من منطق الصناديق العمومية إلى منطق التأمين³، حيث لجأت العديد من البلدان إلى تأمينات خاصة كالتأمين الإلزامي، والذي يتميز بتدخل السلطات العمومية. كما يختلف شكل ومستوى هذا التدخل حسب التقاليد القانونية لكل بلد⁴.

إن هدف السلطات العمومية من خلال إرساء التأمين الإلزامي هو ضمان تغطية للأخطار الكارثية، التي لا يمكن تحقيقها للأسباب التي ذكرناها سابقاً، بواسطة آليات تأمين إرادية، ومن ثم

¹ انظر المادتين 4 و 3 من المرسوم الرئاسي رقم 06-136 المتضمن التصديق على النظام الأساسي للمركز العربي للوقاية من أخطار الزلازل و الكوارث الطبيعية الأخرى السابق.

² H. GROUDEL, P. LEDUC, P. PIERRE, M. ASSELAIN, *traité du contrat d'assurance terrestre*, Litec, 2008, 2008.

³ V.SANSEVERINO- GODRFIN, *l'état, les compagnies d'assurance et les risques majeurs*, Thèse, 1996, Nice, p.107.

⁴ وهكذا أقامت إسبانيا تأميناً إلزامياً يتم إدارته مباشرة من قبل مؤسسة حكومية في حين قامت اليابان بإدخال نظام تأمين غير إلزامي ضد الزلازل يتم إدارته من قبل القطاع الخاص. للمزيد من الأمثلة انظر:

الانتقال من غاية اقتصادية بحتة للتأمين وهي السائدة في مجال التأمينات الإرادية، إلى هدف اجتماعي مبني على التضامن لحماية الضحايا المحتملين¹.

لكن تعجز الدولة أحيانا عن التكفل التام بضحايا الكوارث الطبيعية ماديا ومعنويا، نتيجة حجم الكارثة وقيمة الأضرار الناجمة عنها، لاسيما إذا شملت مساحة كبيرة من ربوع الوطن لذا فُرض التأمين على كل المالكين كقاعدة عامة تسمح بمواجهة أخطار الكوارث الطبيعية، ليفتح المجال أمام مساهمة جزئية من طرف المتضرر عن طريق الأقساط الدورية المدفوعة لشركات التأمين، وتحقيق المصلحة العامة من خلال مبدأ التكافل العام بين جميع الملاك، لتخفيف حدة آثار الكارثة الطبيعية².

وفي هذا السياق، يعرف قانون التأمين ضد الأخطار في الجزائر ثلاثة أنظمة تتعايش فيما بينها: نظام تأمين إجباري ضد الكوارث الطبيعية، نظام الكوارث الفلاحية، والنظام العادي التعاقدية للتأمين متعدد الأخطار (الفرع الأول). تُكمل هذه الأنظمة بآليات تضامن تُدمج تَدخُل الصناديق العمومية لضمان تعويض شامل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: النظام القانوني للتأمين على الكوارث الطبيعية

عرف التأمين ضد الكوارث الطبيعية ظهوره الأول في المنظومة القانونية الجزائرية سنة 1980 وخضع لتعديلات هامة سنة 1995، لكنه لم يكن ملزما، غير أن ارتفاع حجم الخسائر الناجمة عن الكوارث الطبيعية وبالأخص الفيضانات³ والزلازل، ولجوء الدولة إلى الخزينة العمومية لتعويض الضحايا من باب التضامن، كلها عوامل أجبرت المشرع سنة 2003 على وضع نظام تأمين إجباري ضد الأخطار الطبيعية⁴ لإعطاء فعالية أكبر لعملية التأمين ضد الكوارث الطبيعية. ومما لا شك فيه أن هذا النظام ونظرا لأهميته في تسيير الكوارث يستحق تقديم عرض حوله مع التركيز على دور ووزن عمل السلطات العمومية (أولا)، كما يجب دراسة نطاق الضمانات الممنوحة فيه وآليات تفعيل

¹ B.FOUSSAT, « la solidarité et les assurances obligatoires », *RGDA*, 2002, n° 3, p.842.

² جمال بوشنافة، إلزامية التأمين على الممتلكات من أخطار الكوارث الطبيعية، دراسة تحليلية على ضوء الأمر رقم 12/03 والمراسيم التنفيذية له، مجلة البحوث والدراسات العلمية، المركز الجامعي د. يحي فارس، المدينة، عدد 5، جويلية 2011، ص 121.

³ قدرت خسائر فيضانات باب الواد سنة 2001 بـ 33 مليار دينار. *revue de l'assurance*, n° 3, juillet 2013, p.15.

⁴ صدر الأمر 12-03 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية في 26 أوت 2003 أي في أقل من 6 أشهر من وقوع زلزال بومرداس في

التعويض، للقيام بعد ذلك بتقييم إذا ما كان هذا النظام يسمح بالاستجابة للمقتضيات التي كانت سببا في وجوده (ثانيا)، وهل أخذ في الحسبان عنصر الوقاية كبعد من أبعاد التسيير المدمج للأخطار الكبرى (ثالثا).

أولا: تطور التأمين ضد الكوارث الطبيعية في الجزائر

قبل قانون التأمينات الصادر سنة 1980¹ لم تكن أخطار الكوارث الطبيعية معنية بالتأمين وسمح المشرع الجزائري من خلال القانون 80-07 بالتغطية ضد هذه الأخطار في إطار الضمانات المكملة لخطر "الحريق" وبطلب من المؤمن، على أن يلحق هذا الضمان بأخطار الحريق في مقابل دفع قسط إضافي، وقد نصت المادة 40 من القانون 80-07 على انه: "لا يتحمل المؤمن الأضرار المادية الناتجة مباشرة عن الحريق أو الانفجار أو الصواعق أو الكهرباء ماعدا إذا كان هناك اتفاق مخالف، كما يمكن أيضا التأمين على الأضرار التالية: (...) الأضرار الناتجة عن ثوران البراكين والهزات الأرضية، والفيضانات، والكوارث الأخرى المتبوعة أو غير المتبوعة بحريق."

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

- التأمين ضد الكوارث الطبيعية اختياري، ويلحق بعقود تأمين الأضرار.
- التأمين ضد الكوارث الطبيعية يمكن أن يكون جزئيا أو كليا، مع الأخذ بعين الاعتبار قدرات التأمين وقيمة أقساط المؤمن لهم والإمكانات التي يمنحها السوق الدولي لإعادة التأمين².

¹ القانون 80-07 المتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 33 المؤرخة في 12-08-1980.

² AOUS YOUSRA, BOUSSOUFA TOUFIK, *Assurances et réassurance des risques liées aux catastrophes naturelles en Algérie*, Master, université Abderrahmane Mira, Bejaia, 2013, p. 60.

لكن الوسائل القانونية التي وضعها المشرع في سنتي 1980 و 1995 لتعويض الأضرار الناجمة عن الأخطار الطبيعية، لم تجد إقبالا من طرف الجمهور، ربما بسبب عدم الزاميتها أو لغياب ثقافة التأمين لدى قطاعات كبيرة من المجتمع¹. لكن أمام الحوادث المتكررة والتعويضات الكبيرة التي دفعتها الدولة لضحايا الكوارث، اضطر المشرع إلى التوجه نحو نظام تعويض إلزامي ضد الكوارث الطبيعية.

ثانيا: التأمين ضد الكوارث الطبيعية في الأمر 12-03 لسنة 2003

اختار القانون الجزائري في مجال التأمين ضد الكوارث الطبيعية القطيعة مع آليات التأمين الإرادية، واللجوء إلى الطابع الأمر (1)، مع تحديد الأقساط من قبل السلطات العمومية (2) والتدخل في العملية التأمينية (3).

1. الطابع الأمر للتأمين ضد الكوارث الطبيعية

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

وقد نظم الأمر 12-03 المتعلق بالإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية الجزاء الواجب تطبيقه على كل مخالف للإلزامية التأمين، من خلال إلزام كل مالك يريد التنازل عن ممتلكاته العقارية أو إيجارها، بتقديم وثيقة تثبت الوفاء بالإلزامية التأمين المشار إليها في المادة 01 من الأمر 12-03 للموثق مع العقد الخاص بعملية التنازل، وإلا امتنع هذا الأخير وجوبا عن تحرير عقد التنازل أو الإيجار. كما ألزم هذا الأمر إدارة الضرائب بطلب شهادة تثبت قيام المعني. أي الصناعيين والتجار

¹ يعد غياب ثقافة التأمين عنصر مهم في هذا المجال، حيث و بالرغم من إلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية، فإنه لم يحقق النتائج المنتظرة منه فمثلا: حصة الأقساط الموجهة للتأمين ضد الكوارث الطبيعية بالنظر لما أنتجه كل قطاع التأمينات فتدور حول 1.48 % في 2010 و 1.46 % في

2012. انظر : AOUS YOUSRA, BOUSSOUFA TOUFIK , op.cit. p.88.

بالخصوص . بهذا الالتزام عند كل تصريح جبائي¹ لدى مصالحها بموجب التشريع الضريبي الساري المفعول، بمعنى انه يستحيل على مالك العقار القيام بأعمال قانونية متعلقة بأملكه دون عقد التأمين.

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

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

ما يمكن ملاحظته، انه على الرغم من هذه القيود ومراجعة قانون التأمينات من اجل دعم تطوير نشاط التأمينات ليكون أداة فعالة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في البلاد، وتعبئة موارد التمويل اللازمة لتحقيق النمو، والسلم الاجتماعي، وترسيخ ثقافة الحذر والحيطة³ (خاصة أن الأقساط في تأمينات الكوارث الطبيعية ليست اشتراكات تقنية وإنما تضامنية بسبب ضعف رقم أعمال تأمين الكوارث الطبيعية⁴)، فإن الإطار القانوني الجديد لم يحقق إلا نسبة اكتتاب ضعيفة جدا

¹ المواد 04، 13، 14 من الأمر 12-03 المتعلق بالتأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا.

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

³ القانون 06-04 المنتم للأمر 12-03 المتعلق بالتأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، ج ر رقم 15، المؤرخة في 12-03-2006.

⁴ محي الدين شبيبة، مرجع سابق، ص 315.

لعقود التأمين ضد الكوارث الطبيعية، حيث تتراوح بين 6 و 7 % أي 7 منازل مؤمنة من بين 100 مسكن، بينما التوقعات المسطرة كانت تهدف إلى تغطية 50 % من الممتلكات القابلة للتأمين¹.

يعود ضعف هذه النسبة ربما إلى غياب ثقافة التأمين في الجزائر وخاصة انعدام عقوبات فعلية في حالة الإخلال بالتزام إبرام عقد تأمين، علاوة على أن المواطنين لديهم إيمان قوي بأن الدولة وفي جميع الأحوال ستكون بجانبهم في حالة وقوع كارثة طبيعية.

2. تحديد الأقساط من طرف السلطة العمومية

يُعرف القسط على أنه المقابل المالي الذي يلتزم به المؤمن له، مالك أو ممارس للأنشطة الصناعية أو التجارية الملزم التأمين عليها، بدفعه لتغطية خطر الكارثة الطبيعية المؤمن منها عند تحققه. فالقسط يعتبر ركنا في عقد التأمين ويُبطل تخلفه التأمين من أساسه²، وكقاعدة عامة يجب أن يكون معادلا لقيمة الخطر، عملا بمبدأ تناسب القسط مع الخطر، إضافة إلى عوامل أخرى تراعى عند تحديد القسط، تختلف من تأمين لآخر وحسب نوع الخطر المؤمن منه.

تقوم الإدارة بتحديد قيمة الأقساط التي يجب أن تدفع إلى المؤمنين، وقد بين المرسوم 04-269 كيفية تحديد نسب القسط أو الاشتراك في الحالات العادية، حيث يتم بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية، بعد إبداء رأي المجلس الوطني للتأمينات مع مراعاة معايير قياس التعرض للأخطار المحددة على أساس القواعد والمقاييس التقنية المرجعية المعمول بها، كمنطقة التعرض وقابلية البناية للتعرض للخطر، وبالتالي يحتسب القسط الواجب دفعه بتطبيق نسبة قسط على الأموال المؤمن عليها حسب الحالة³. وهذا يجزنا إلى استخلاص نتيجة هامة وهي أن قيمة الأقساط

¹ نسبة التغطية وصلت إلى 8 % فقط من البنائات الصناعية، بمبلغ رأسمال مؤمن عليه يصل إلى 4000 مليار دج، و 4 % من المساكن أي حوالي 28700 وحدة سكنية، وهذا بأقل من 8 % من مجموع الأقساط المصدرة في سوق التأمينات بقيمة أقل من 1.5 مليار دج سنة 2011 . انظر: Revue d'assurance, n° 3, juillet 2013, [En ligne] : www.cna.dz/Documentation/Travaux-du-CNA/Publications-du-CNA/.../revue , p.17. (Consulté le 14-04-2016)

² عبد الهادي السيد محمد تقي الحكيم، عقد التأمين، حقيقته ومشروعيته دراسة مقارنة، منشورات الحلبي القانونية، 2010، ص 119.

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

في الجزائر تتغير حسب عوامل موضوعية، ألا وهي درجة تعرض الممتلكات للأخطار وهو ما يمكن أن يؤثر ايجابيا على عنصر الوقاية لدى الملاك¹.

ولتحديد قيمة الأقساط، وضع الأمر 03-12 تحت تصرف الزبون، نوعين من الوثائق² تسمى " تصريح المؤمن" يسلمهما المؤمن إلى المؤمن له، وهي عبارة عن مجموعة من الأسئلة يجيب عليها المكتتب بصفة دقيقة وصادقة وحقيقية³، حيث تسمح تلك الإجابات للمؤمن بتحديد موقع الأخطار، ودرجة تعرض المنطقة ويحدد معدل الأساس الذي سيطبق على الممتلكات المراد تأمينها، ومن خلاله يمكن حساب أقساط التأمين التي ستدفع.

ومن جانب آخر، يتم تقدير القسط في تأمين الممتلكات ضد الكوارث الطبيعية خروجاً عن القواعد العامة المعتادة في أنواع التأمين الأخرى، ومنها ارتباط القسط بقيمة التعويض المتوقع دفعه للمتضرر من الحادث المؤمن منه والمقاييس العامة الأخرى، لكن بالنسبة لهذا النوع من التأمين فيضاف إلى عملية تقدير القسط عوامل خاصة وهي: مكان تواجد المنطقة الجغرافية أو ما يعبر عنه بمنطقة التعرض أو قابلية البناية للتعرض للخطر(1-2)، علاوة على معيار قيمة العقار(2-2).

2-1. المنطقة الجغرافية

توجد مجموعة من العناصر تراعى في تسعيرة التأمين على أخطار الكوارث الطبيعية في الجزائر لعل أهمها طبيعة الخطر واحتمال وقوعه حسب المنطقة الزلزالية بالنسبة لخطر الزلازل وحسب درجة التعرض للفيضانات وانزلاق التربة، العواصف، الرياح القوية وطبيعة البناية ومدى احترامها لقواعد البناء المحددة في الجزائر⁴.

¹ على عكس بعض الدول كفرنسا مثلاً أين نجد قيمة القسط نفسها في كل الحالات المتعلقة بالتأمين ضد الكوارث الطبيعية ومنطلق هذا المبدأ هو التضامن الوطني.

² الوثيقة أ: تصريح المؤمن فيما يخص العقار. الوثيقة ب: تصريح المؤمن عن المنشآت التجارية والصناعية.

³ إذا كان التأمين يركز على حسن النية، فإنه في حالة وقوع حادث، تراقب شركات التأمين مدى صدق حسن النية قبل الشروع في تعويض الأضرار.

⁴ Règles parasismiques algériennes 99-RPA 99 version 2003.

ولقد ظهرت هذه القواعد مباشرة بعد الزلزال الذي ضرب مدينة بومرداس في ماي 2003 حيث صدر قرار وزاري¹ حدد معدل الأساس بالنسبة لخطر الزلازل حسب المنطقة، وعُدل سنة 2017. يتراوح معدل قسط التأمين بين 0.37 و 0.83 % بالنسبة للبنىات الصناعية والتجارية، أما البنىات المخصصة للسكن، فينحصر معدل القسط بين 0.55 وهو الأضعف ويخص حالة البناية الواقعة في المنطقة المصنفة صفر (0) مهما كانت قواعد البناء بها وكانت غير معرضة لأية مخاطر ليصل إلى 1.25 %، وهي النسبة الأعلى لبنانية تقع في المنطقة غير مطابقة أو التي من غير الممكن التأكد من بناءها وفق قواعد البناء ضد الزلازل والمعرضة للأخطار الثلاثة في آن واحد والتي تضاف على الشكل التالي: 0.2 % إذا كانت المنطقة معرضة لخطر الفيضانات وسوائل الوحل و 0.1 % إذا كانت المنطقة معرضة لخطر للعواصف والرياح القوية و 0.2 % إذا كانت المنطقة معرضة لخطر انزلاق التربة².

ولتوضيح ذلك، نأخذ مثلا خطر الزلازل، حيث قام مركز البحث في علم الفلك والفيزياء الفلكية والفيزياء الأرضية (CRAAG) والمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل (CGS) بإعداد خريطة للزلازل على كل الإقليم، وحسب كل بلدية. عُدلت هذه الخرائط بعد زلزال بومرداس في 2003 و قُسم الإقليم إلى خمسة مناطق زلزالية، بداية من المنطقة الأقل تعرضا لخطر الزلازل إلى الأكثر عرضة³ :

- المنطقة (0): منطقة ذات حركة زلزالية لا يعتد بها
- المنطقة (1): منطقة ذات حركة زلزالية لا يعتد بها
- المنطقة (2 أ): منطقة زلزالية متوسطة
- المنطقة (2 ب): منطقة زلزالية متوسطة
- المنطقة (3) : منطقة ذات حركة زلزالية مرتفعة

¹ قرار مؤرخ في 19 مارس 2017، يعدل القرار المؤرخ في 31 أكتوبر 2004 المحدد لمعايير التعريف والتعريفات والإعفاءات المطبقة في مجال التأمين من آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 45 الصادرة في 30-07-2017.

² المادة 3 من القرار المؤرخ في 31 أكتوبر 2004 المحدد لمعايير التعريف والتعريفات والإعفاءات المطبقة في مجال التأمين من آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 81 الصادرة في 19-12-2004 المعدل والمنتم.

³ AOUS YOUSRA, BOUSSOUFA TOUFIK, *op.cit*, p. 66.

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

- بناء مطابق للقواعد الجزائرية لمقاومة الزلازل لسنة 2003¹
- بناء غير مطابق للقواعد الجزائرية لمقاومة الزلازل لسنة 2003، لكنه مطابق لقواعد مواجهة الزلازل السابقة أي لسنوات 1983، 1988²، 1999.
- بناء غير مطابق لكل القواعد الجزائرية لمقاومة الزلازل أو استحالة التحقق من طبيعة البناء³.

لكن الإشكال الذي طرح هو كيفية التعامل مع البنايات المبنية قبل سنة 2003 أو حتى قبل سنة 1999. فمن المعروف أن الجزائر بدأت فعليا في تطبيق معايير البناء المضادة للزلازل بداية من سنة 1983 وفق " القواعد الجزائرية لمقاومة الزلازل (ق ج ز/ 81 طبعة 1983)"⁴ فهناك بنايات أنشأت وفق القواعد القديمة، أو التي لم تنشأ أصلا وفق القواعد المضادة للزلازل بسبب عدم اكتساب الجزائر آنذاك خرائط دقيقة للمناطق المعرضة للزلازل⁵، و من ثم لا يمكن وإلى حد كبير تقدير درجة تحمل تلك البنايات للهزات الأرضية، مما يدفع مؤسسات التأمين إلى ضرورة البحث في معايير أخرى لتقدير المخاطر الزلزالية التي يمكن أن تتعرض لها، إضافة إلى التطورات التي يمكن أن تظهر في السنوات القادمة والتي قد تغير في القواعد الموجودة حاليا.

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

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

² قرار مؤرخ في 7 نوفمبر 1988، يتضمن المصادقة على النظام الجزائري لمقاومة الزلازل، ج ر عدد 5، الصادرة في 01-02-1989.

³ AOUS YOUSRA, BOUSSOUFA TOUFIK, *op.cit*, p. 66.

⁴ Règles parasismiques algériennes (RPA81) version 1983.

⁵ مثلا كان إحداث مركز البحث في علم الفلك والفيزياء الفلكية والفيزياء الأرضية (CRAAG) والمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل (CGS) في سنة 1985.

للزلازل، ومدى تعرضها للفيضانات وانزلاق التربة والعواصف وبقية الكوارث الطبيعية، و ذلك حسب كل كارثة طبيعية مؤمن على أضرارها.

2-2. تحديد قيمة العقار

يتم تحديد القسط بالنسبة للعقارات المبنية المستعملة للسكن والنشاطات المهنية على أساس القيمة الحقيقية للعقار¹، وتحدد بضرب المساحة في سعر المتر المربع عملا بنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 04-269 المتضمن التعريفات والإعفاءات وحدود التغطية المطبق للمادتين 6 و7 من الأمر 03-12 المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية²، أما فيما يتعلق بالمنشآت التجارية أو الصناعية، فيحدد القسط على أساس قيمة هيكلها والتجهيزات حسب قيمة استبدالها، أما البضائع والمنتجات فيحدد حسب قيمتها التجارية³، وأخيرا البنايات حسب قيمة إعادة بنائها.

3. تدخل السلطات العمومية في مجال تأطير إعادة التأمين

أدى وقوع العديد من الكوارث في العالم في السنوات الماضية، إلى استخلاص نتيجة مفادها أن الرهان الأساسي للتأمين ضد الكوارث الطبيعية وخاصة الكبيرة منها مرتبط بمدى انتشار الأضرار، وهذا ما طرح قدرة المؤمنين وحتى معيدي التأمين على الوفاء بالتزاماتهم المالية. ومن أجل مواجهة خطر إفسار شركات التأمين في الجزائر، فإن الشركة المركزية لإعادة التأمين مؤهلة لمنح عقود التأمين مع ضمان تغطية غير محدودة من طرف الدولة. إذ أن النظام الجزائري للتأمين من الأخطار الطبيعية يرتكز على آليات التأمين التقليدية، حيث أن شركات التأمين هي أول من يتحمل الأخطار لتحولها فيما بعد إلى الشركة المركزية لإعادة التأمين كآخر درجة⁴.

¹ كان سعر المتر المربع الواحد بالنسبة للسكنات في 2004 يتراوح بين 16000 دج و 30000 دج، وتم تعديله في 2017 ليتراوح الآن بين 25000 و 47000 دج حسب طبيعة السكن فردي أو جماعي وصنف المنطقة الموجود بها. انظر القرار المؤرخ في 31 أكتوبر 2004 المحدد لمعايير التعريفات والتعريفات والإعفاءات المطبقة في مجال التأمين من آثار الكوارث الطبيعية والمعدل بالقرار المؤرخ في 19 مارس 2017 السابق.

² معراج جديدي، مدخل لدراسة قانون التأمين الجزائري، ط 05، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص47.

³ المادة 06 - 2 من المرسوم التنفيذي 04-269.

⁴ يمكن لشركات التأمين أيضاً نقل المخاطر إلى شركات إعادة التأمين الأخرى، لكن صندوق إعادة التأمين المركزي هو الوحيد المخول بتقديم ضمان الدولة. انظر:

V.SANSEVERINO- GODRFIN, *l'état, les compagnies d'assurance et les risques majeurs*, op.cit., p.93

تلجأ شركة التأمين إلى الاستعانة بدعم شركة تأمين أخرى أو إلى شركة إعادة التأمين لدفع الفارق بين الرصيد المخصص ومبلغ التعويض المستحق دفعه للمؤمن لهم عندما تعجز عن تغطية أضرار الكارثة الطبيعية، بعد استنفاد كل الرصيد الخاص بالتأمين ضد الكوارث الطبيعية. أما في حالة عجز كل من شركة التأمين وشركة إعادة التأمين عن تغطية الخطر الحاصل بدفع مبلغ التعويض عن الأضرار المؤمن عليها، تتدخل الدولة باعتبارها ضامنة لعمل الشركة المركزية لإعادة التأمين¹ (CCR) والمعهود إليها صلاحيات تسيير هذا النوع من التأمين² بتنفيذ ضمانها، من خلال تسديدها لمقدار التعويض الباقي دفعه بعد دفعات شركة التأمين وشركات إعادة التأمين، حتى يحصل المؤمن له على مبلغ التعويض المستحق دفعه بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية، التي تعتبر إطارا قانونيا حديثا للتأمين على الممتلكات العقارية المبنية سواء كانت مخصصة للاستعمال السكني أو لمزاولة الأنشطة المهنية المختلفة، وكذا التأمين على المنشآت الصناعية و/ أو التجارية ضد الكوارث الطبيعية.

وفي الأخير فإن الشركة المركزية لإعادة التأمين مكلفة باقتراح ضمان إعادة تأمين قوي وحماية الأموال العمومية وعمل كل ما في وسعها للحفاظ على رصيدها وزيادته وحماية التوازن المالي للنظام من أجل ضمان استمراريته³، وعدم استغلال ضمان الدولة إلا في الكوارث الكبرى.

ثالثا: الضمانات الممنوحة في عقود التأمين ضد الكوارث الطبيعية

يتطلب تقييم مدى استدامة آليات التأمين ضد الكوارث الطبيعية تحليل مجال التطبيق (1)

ونظام العمل(2).

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

² لا يمكن الشركة المركزية لإعادة التأمين منح تغطيتها، إلا إذا استوفت الشروط التالية: - أن تقع الأموال والنشاطات المعنية بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية في الجزائر - أن يتم الإعلان عن حالة الكارثة الطبيعية - أن تمنح التغطية من آثار الكوارث الطبيعية شركة معتمدة في الجزائر وأخيرا أن تكون التغطية من آثار الكوارث الطبيعية مطابقة للبنود النموذجية المحددة في المرسوم التنفيذي 04-270. انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 04-271 الذي يوضح شروط منح وتنفيذ ضمان الدولة في إطار عمليات إعادة تأمين الأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 55 الصادرة في 01-09-2004.

³ J-M. DELHAY, *l'assurance des catastrophes naturelles*, Editions du Puits Fleuri, 2005, pp.66-67.

1. مجال تطبيق التأمين ضد الكوارث الطبيعية

تتطوي دراسة مجال تطبيق التأمين عن الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية على نوعية الأحداث (1-1) والممتلكات والأنشطة (2-1) المشمولة بالتغطية التأمينية أو الأضرار المضمونة في العقود (3-1).

1-1. الحوادث المضمونة في عقد التأمين ضد الكوارث الطبيعية

يطبق نظام التعويض الذي نص عليه قانون التأمين على الكوارث الطبيعية في حالة تحقق أضرار مباشرة تلحق بالأموال، جراء وقوع حادث طبيعي ذو شدة غير عادية مثل الزلزال أو الفيضانات أو العواصف أو أي كارثة أخرى¹. وقد حددت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 04-268 على سبيل الحصر قائمة الحوادث الطبيعية التي يجب التأمين ضد أخطارها لفائدة مالكي العقارات المبنية، وممارسي الأنشطة التجارية والصناعية، أشخاصا طبيعيا كانوا أو معنوية خاصة، بقولها: "تغطي إلزامية التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، الحوادث الطبيعية الآتية: - الزلزال - الفيضانات وسوائل الوحل العواصف والرياح الشديدة - تحركات القطع الأرضية". و حَسَنَ ما فعل المرسوم المذكور أعلاه حيث سمى الكارثة بأسمائها، لأنه لا يمكن اللجوء إلى تقنية التأمين ضد "أي كارثة أخرى" وهي العبارة غير الواضحة التي جاء بها الأمر 03-12 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث.

أما فيما يخص الطبيعة غير العادية، فيتعلق الأمر بشدة الحادث الذي يجب أن يُربط بطابعه الاستثنائي وأن يُؤخذ بحسب الشروط المناخية المحلية، عندما يتعلق الأمر بالأخطار الطبيعية وهو ما يتماشى جيدا مع التصور العام وغير القانوني للكارثة الطبيعية، ويؤدي بالضرورة إلى استبعاد تعويض الأضرار الناجمة عن الحوادث ذات الشدة الضعيفة².

لكن تطرح صعوبات في تحديد شدة الحادث، خاصة أن الشدة غير العادية تتغير من بلد لآخر، حسب استعدادات وآليات الوقاية التي توفرها الدولة، فزلزال بومرداس لسنة 2003 أحدث

¹ المادة 02 من الأمر 03-12 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا.

² LAMBERT- FAIVRE, *Risques et assurances des entreprises*, précis Dalloz, 2004, p230.

خسائر بشرية ومادية ضخمة لا تتناسب أبدا مع شدته، لأنه في الواقع حجم الخسائر هو من يحدد الطبيعة الكارثية للحادث.

وقد عرّفت بعض التشريعات المقارنة الشدة غير العادية كما يلي: " الشدة غير العادية لظاهرة طبيعية، هي عندما لم تمنع التدابير المعتاد اتخاذها اتقاء الضرر أو لم يكن بالإمكان اتخاذها"¹، ويبقى على عاتق السلطات العمومية تقدير هذه الشدة ولا تراعى مبدئيا إلا الأحداث ذات الطابع الاستثنائي، عند إعلان حالة الكارثة الطبيعية.

1-2. الممتلكات والأنشطة المغطاة بالتأمين ضد الكوارث الطبيعية

حدد المشرع الجزائري طبيعة الأملاك التي يجب التأمين عليها من أضرار الكوارث الطبيعية، حيث تتمثل حصرا في الأملاك العقارية المبنية التابعة للخواص فقط، مع التمييز بين العقارات. فبالنسبة للعقار المخصص للبناء يشمل التأمين دون محتواه من المنقولات ومهما كانت أهميتها، على خلاف العقارات المبنية المخصصة لممارسة نشاط تجاري و/ أو صناعي، التي يشملها التأمين وكذا محتوياتها²، كما تخرج العقارات غير المبنية من دائرة الإلزام، لاسيما الأراضي الفلاحية.

تكون الممتلكات العقارية والمنقولة في القانون الجزائري محلا للتأمين ضد الكوارث الطبيعية، ويشمل الضمان عموما السكنات والمنشآت التجارية، ومحتوياتها، ويكون ذلك ضمن عقد نموذجي، غير انه يستثنى من هذه التغطية الأضرار التي تلحق بالمحاصيل الزراعية غير المخزنة والمزروعات والأراضي والقطيع الحي خارج المباني³، وهي أضرار تخضع لأحكام خاصة. وبمفهوم المخالفة فإن الأضرار التي تتعرض لها محتويات المباني الفلاحية قابلة لضمان الكوارث الطبيعية وبالخصوص المحاصيل الزراعية والقطيع الحي داخل المباني.

¹ L'article 1er de la loi française n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles vise « l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir le dommage n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises ».

² المادة 01 من الأمر 12-03 المتعلق بالإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا.

³ الفقرة الأولى من المادة 10 من الأمر المتعلق بالإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا.

ومن جانب آخر، تستبعد في إطار هذا القانون الأضرار التي تلحق بأجسام المركبات الجوية والبحرية وكذا السلع المنقولة على متنها من التغطية¹، إذ أن مجالها هي الأحكام الخاصة بالتأمينات البحرية والجوية .

لكن وفي المقابل، تعفى الدولة من إلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية²، على أساس مبدأ ترسخ في مجال التأمين مفاده أن الدولة ضامنة لنفسها بنفسها، فهي لا تحتاج إلى إجراء عملية تأمين على ممتلكاتها، عامة أم خاصة³. لكن يلزمها القانون بأن تأخذ على عاتقها واجبات المؤمن تجاه الأملاك التابعة لها، أو التي تشرف على حراستها⁴. والمقصود هنا التزامها بتغطية أضرار الكارثة الطبيعية التي أضرت بأملكها سواء كانت عامة أو خاصة، وحتى التي تشرف على حراستها، وإن لم تكن تابعة لها كالأملاك الوقفية⁵.

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

¹ الفقرة الأخيرة من المادة 10 من الأمر المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا.

² الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من الأمر رقم 12-03 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا.

³ ظهر مبدأ تأمين الدولة لنفسها في أوروبا سنة 1889 وهو في الحقيقة فرصة مالية تبنتها وأطرتها فيما بعد النصوص القانونية.

Voir Céline GRISLAIN-LETREMY, *op.cit.*, p.14.

⁴ المرجع نفسه.

⁵ يرى جمال بوشنافة أن "الأملاك العقارية الوقفية الموقوفة وفقا عاما تدخل في إطار الأملاك العقارية التابعة لحراسة الدولة، فهي تأخذ حكم الأملاك العقارية التابعة لها، وبالتالي لا تخضع لإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية، لأن هذا النوع من الأملاك خبست منفعتها على وجه التأييد لصالح الخير العام، كالمساجد والمدارس القرآنية وغيرها." انظر جمال بوشنافة، "إلزامية التأمين على الممتلكات من أخطار الكوارث الطبيعية، دراسة تحليلية على ضوء الأمر رقم 12/03 والمراسيم التنفيذية له"، المرجع السابق، ص 154.

⁶ المرجع نفسه .

1-3. الأضرار التي يضمنها التأمين ضد الكوارث الطبيعية

إن القانون التأمين على الكوارث الطبيعية لا يسمح بتعويض إلا الأضرار المباشرة الناتجة عن وقوع كوارث¹، حيث لا يضمن إلا التعويضات المالية عن الأضرار المالية المباشرة لمجمل الممتلكات المؤمن عليها في عقد التأمين ضد الكوارث الطبيعية، ويعود للمؤمن تقدير رابطة السببية بين الضرر والحدث الطبيعي، ويمكنه رفض تعويض الضحايا كلما كان الضرر ليس ناجما مباشرة عن حادث طبيعي². ومن أمثلة الأضرار المادية المباشرة تعرض بناية للحرق والانفجار بسبب الزلزال مثلا، أما الأضرار غير المادية كخسارة قيمة القاعدة التجارية³ فإنها تلتقي مع الأضرار غير المباشرة لإبعاد عناصر أخرى من التعويض كرفع الركاب، وضياع الدخل والتوقف عن العمل، وفقدان إيرادات الإيجار ومصاريف التنقل، وأتعاب الخبراء. كما أن ضمان الكوارث الطبيعية لا يعد تأمينا على المسؤولية بل على الممتلكات. وأخيرا يتم التعويض في حدود 80 % من الأموال المؤمن عليها عندما يتعلق الأمر بتغطية أضرار الأملاك العقارية.

أما فيما يتعلق بالمنشآت الصناعية و/أو التجارية، فمقدار التعويض عن الخسائر المباشرة لا يزيد عن نسبة 50 % من الأموال المؤمن عليها، وهي نسبة تمثل قيمة إعادة بناء واستبدال التجهيزات والمعدات والبضائع إن وجدت، ويبقى المالك ضامنا بنفسه لبقية المبلغ من الخسائر والمقدر بـ 50 %⁴، علما أن قيمة التعويض تحدد بالنظر إلى العقد القاعدي.

كما تجدر الإشارة إلى أن الأضرار الجسدية والمعنوية التي يتعرض لها الأشخاص لا يشملها الضمان. هذا الأخير يطبق فقط على المباني وما احتوته من ممتلكات⁵.

غير أن استبعاد الأضرار الجسدية لا يجد له مبررا، لأنه لا يوجد نظام آخر خاص بالتعويض في مجال الأخطار الطبيعية، ماعدا ما يدخل ضمن إطار الضمان الاجتماعي وهو محدود. ويقترح الفقه لمعالجة هذا النقص عدة حلول منها التأمين الإرادي للشخص (والتي يستثنى منها غالبا ضمان الكوارث الطبيعية) أو فتح المجال أمام هذا النوع من التأمين في قانون إلزامية التأمين من الكوارث

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

² V.SANSEVERINO- GODRFIN, *Cadre juridique des risques naturels*, Tec & Doc, 2008, p.52.

³ FREDERIC BONDIL, *op.cit*, p.95.

⁴ انظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 04-269 الذي يضبط كليات تحديد التعريفات والإعفاءات وحدود تغطية آثار الكوارث الطبيعية السابق.

⁵ FREDERIC BONDIL, *op.cit*, p.95.

الطبيعية أو تعويض الضحايا من خلال صندوق الكوارث¹، حتى لا يبقى للضحايا وسيلة واحدة وهي اللجوء إلى مسؤولية الدولة مع ما تعرفه من حدود كالإعفاء بسبب القوة القاهرة أو طول الإجراءات لوجود عدد كبير من الضحايا، مما يجعل التعويض غير كاف².

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

ويمكن في هذا الإطار أن نستدل بالتشريع الفرنسي في هذا المجال، الذي وإن كان لا يلزم الأشخاص بالتأمين ضد الأخطار التكنولوجية، لكنه أرسى ضمان إجباري، بمعنى أن الأفراد ليسوا ملزمين بالتأمين ضد الأخطار التكنولوجية، لكن إذا ما اكتتبوا تأميناً على ممتلكاتهم ضد الحريق مثلاً، فإن هذا العقد يغطي إجبارياً الأخطار التكنولوجية، ويستفيد في هذا الإطار الضحايا من تعويض كامل وفي أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر ودون الرجوع على المستغل، الذي كانت منشأته الصناعية هي السبب المولد للكارثة³.

2. مسار العملية التعويضية

عندما تدخل عملية التعويض حيز النفاذ، يصبح المنطق التأميني هو السائد، حيث تَسِير هذه المرحلة وبشكل كامل من طرف شركات التأمين، إذ يسمح التأمين بتعويض المنكوبين بصفة سريعة وفعالة مقارنة بتدخل الصناديق العمومية والتي تسيورها البيروقراطية والمركزية الشديدة الأمر الذي ينقل إجراءات تحضير الملفات ومرحلة التعويض بشكل ملموس⁴.

¹ Y.LAMBERT-FAIVRE LEVENEUR, *Droit des assurances*, Dalloz, 12^{ème} éditions, 2005, p.31.

² C.LACROIX, *la réparation des dommages en cas de catastrophes*, LGDJ, 2008, p.147.

³ JEAN BIGOT, « la loi Bachelot et l'assurance, (Commentaire de la loi n°2003-699, du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages) », revue environnement et développement durable, n°3, Mars 2004, p.35.

⁴ V.SANSEVERINO- GODRFIN, *l'état, les compagnies d'assurance et les risques majeurs*, op.cit., p. 108

إذا يتم التكفل بالتعويض عن طريق الاعتماد على آليات التأمين (2-2)، لكن انطلاق العملية مرتبط بإعلان السلطات العمومية صاحبة الاختصاص الحصري¹ في هذا المجال عن حالة الكارثة الطبيعية (1-2).

1-2. تدخل الدولة عن طريق الإعلان عن حالة الكارثة الطبيعية

إن وقوع كارثة طبيعية لا يعطي للمؤمن له الحق مباشرة في التعويض، بل يبقى معلقا على شرط قانوني ألا وهو تكييف الدولة للحادث بالكارثة الطبيعية عبر قرار مشترك بين وزارتي الداخلية والمالية، يوضح طبيعة الحادث وتاريخ وقوعه مع تحديد البلديات المعنية به². ويأتي هذا الإعلان بعد القيام بإجراءات تشارك فيها عدة سلطات إدارية، إذ تبادر البلدية ضحية الظاهرة بتحضير ملف طلب الاعتراف بحالة الكارثة الطبيعية من خلال ما يصلها من ملفات الضحايا لترسله بدورها إلى الوالي. هذا الأخير يدرس الملف المرسل إليه ويقدر أهميته بناء على رأي المصالح التقنية المتخصصة وإذا اقتنع بضرورته، يعد تقريرا³ يرسله إلى وزارة الداخلية في أجل أقصاه شهر، أين تتم دراسته من طرف لجنة وزارية تمتلك سلطة تقديرية في تكييف الحادث على أنه كارثة طبيعية ويتخذ قرار بذلك ينشر بالجريدة الرسمية⁴، بعد شهرين من الكارثة، كأبعد حد⁵.

إن السلطات العمومية، وإن كانت هي المختصة في عملية البحث عما إذا كان العامل الطبيعي ذي الشدة غير العادية هو مسبب الكارثة الطبيعية، فإن تكييف الحادث على أنه ظاهرة طبيعية يخضع للرقابة العادية للقاضي⁶، باعتبار أن القرار يدخل ضمن الأعمال التنظيمية. ويشترط

¹ يرفع شرط إعلان حالة الكارثة الطبيعية عن المؤمن (شركات التأمين) أو الخبراء أو غيرهم تقدير فيما إذا كانت الظاهرة المسجلة كارثة طبيعية أم لا.

² المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 04-268 المتضمن تشخيص الحوادث الطبيعية المغطاة بالزامية التأمين على آثار الكوارث الطبيعية و يحدد كليات إعلان حالة الكارثة الطبيعية، ج ر عدد 55 الصادرة في 1-09-2004.

³ التقرير يتضمن بالخصوص تاريخ بداية و نهاية الحادث، المناطق المعنية، أصل الحادث، معلومات حول الممتلكات المحطمة أو المتضررة سواء كانت خاصة أو عمومية و تدابير الوقاية المتخذة.

⁴ انظر البند الثالث من المادة 2 من المرسوم التنفيذي 04-270 الذي يحدد البنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 55 الصادرة في 01-09-2004.

⁵ انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 04-268 المتضمن تشخيص الحوادث الطبيعية المغطاة بالزامية التأمين على آثار الكوارث الطبيعية و يحدد كليات إعلان حالة الكارثة الطبيعية السابق.

⁶ CE, 14 mai 2003, ville D'AGEN, requête n° 235051, AJDA, 2003, P.1453.

القضاء المقارن لإعلان كارثة طبيعية أن تكون الظاهرة هي مصدر الضرر ويكون سببها الشدة غير العادية للعامل الطبيعي¹.

أما بالنسبة للمعيار "غير العادي" فهو الطابع الذي يثير اكبر الإشكالات خاصة فيما يتعلق بشفافية الإجراء، حيث أن تكييف الحادث بالكارثة الطبيعية لا يتماشى دائما مع وجود عنصر الشدة غير العادية على الرغم من أن القانون اشترطه. فيحدث أن لا تأخذ به السلطات العمومية كمعيار، ولهذا يجب البحث عن عناصر موضوعية أخرى في إجراءات الاعتراف بالكارثة الطبيعية، والتي يمكن أن تتمثل في وضع تعريف للكارثة الطبيعية من خلال مرسوم يحدد الطريقة المختارة لتقييم الشدة غير العادية بالاعتماد على عناصر علمية².

2-2. تعويض المنكوبين من طرف شركات التأمين

يبرز الطابع التأميني لأنظمة التعويض عن الكوارث الطبيعية خاصة في مسار التعويض الذي تتكفل به وبصفة كاملة شركات التأمين، التي يجب أن تحدد إذا كانت طلبات المؤمنین بالاستفادة من ضمان الكوارث الطبيعية في محلها. ويشمل التحديد إقامة رابطة السببية بين الحادث الطبيعي والضرر الحاصل، مع العلم بأن تقدير رابطة السببية مرتبط بظروف كل قضية³. كما يعود للمؤمن بطبيعة الحال مهمة توضيح أن الأضرار أو الخسائر التي تكبدها كانت النتيجة المباشرة للعامل الطبيعي غير العادي.

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

¹ CE, 17 janvier 1996, loven, requête n° 146167, [En ligne] : jurisprudence.prim.net/jurisprud/recueil2000.PD (consulté le 23-05-2015).

² J. BONARD, *droit des assurances*, LexisNexis, 3^e édition, 2009, p.121.

³ C.LACROIX, *op.cit.*, p.141.

أما آجال التعويض التي يجب على المؤمنين احترامها فقد حددها التشريع بـ 3 أشهر من تاريخ تقديم الوضعية التقديرية للأضرار من طرف الخبير¹. إذ تُعين شركة التأمين (المؤمن) خبير لتقدير الأضرار الناجمة عن هذه الكارثة، وترفع تقريراً بذلك إلى المؤمن له في ظرف لا يتجاوز الثلاثة أشهر من تاريخ نشر تصريح الدولة، مع ضرورة دفع تعويض للمؤمن لهم في ظرف ثلاثة أشهر من تاريخ تسليم الخبرة وإقرار مبلغ التعويضات، وهو تسريع مهم لوتيرة التعويض يسمح بتسيير فعال للكوارث الذي يعد أحد أهداف التأمين ضد المخاطر الطبيعية.

ومن ثم فقد أجاز الأمر 03-12 المتعلق بالزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية، للمؤمن لهم مطالبة شركات التأمين بتعويضات عن التأخير، كما أعطى لهم الحق في طلب خبرة مضادة في حالة ما إذا بدا لهم أن التعويضات المقدرة من قبل الخبير . المعين من طرف المؤمن . غير كافية أو موضع خلاف مع الطرف الثاني لعقد التأمين، وفي حالة ما إذا لم يفض الخلاف إلى اتفاق بين الطرفين أو إذا رفضت شركة التأمين (المؤمن) الخبير الثاني، فإنه يتعين على الطرفين الاتفاق بالتراضي على خبير ثالث أو اللجوء إلى القضاء²، الذي تكون تقديرات خبيره المعين إلزامية للمؤمن والمؤمن لهم، ولا يحق لأي منهم الطعن فيها.

رابعاً: تفصل التعويض مع الوقاية من الأخطار الطبيعية

إذا كان تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية يشكل الانشغال الأساسي في عملية تسيير الأخطار، فيمكنه كذلك أن يؤثر سلباً على مجهودات الوقاية التي تشكل الوجه الآخر للتسيير المدمج للأخطار، إذا لم يكن هناك إطار لتفصل فعال³ بين التعويض والوقاية، لأنه " لا وجود لنظام تعويض دائم، إذا لم يتم القيام بأي شيء للتقليل من الهشاشة في مواجهة الأخطار التي من المفترض أن يغطيها"⁴.

¹ انظر المادة 12 من الأمر 03-12 المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، ج ر عدد 52 الصادرة في 27-08-2003 و المادة 2 من المرسوم التنفيذي 04-270 الذي يحدد البنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 55 الصادرة في 01-09-2004.

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

³ R. HOUSTIOU, « les risques naturels majeurs prévisibles, prévention et indemnisation analyse des dispositions de la loi du 2 février 1995 », Droit et ville, n° 41, 1996, P.76.

⁴ P.BIDAN, « le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a-t-il un avenir », RGDA, 2001, p.243.

ففي الواقع، يؤدي التأكد من الحصول على التعويض إلى شلل الأفراد والسلطات العمومية ويثني عن القيام بمجهودات في مجال الوقاية، مع أن المنطقيين في الحقيقة يكملان التسيير المدمج للأخطار، حيث أن الدولة باعتبارها الضامن كآخر درجة في مجال التعويض، يجب أن تلجأ أولاً للوقاية من الأخطار حتى تقلل من تكلفة التعويض التي تشكل خطراً متخلفاً.

أنشأ التأمين الإلزامي للكوارث الطبيعية استجابة لطلبات تعويض المواطنين، وخصوصاً للتقليل من عبء آثار الكوارث على ميزانية الدولة، لكن يمكننا أن نجد في رحم التنظيم الساري المفعول ترتيبات يمكن أن تقيم علاقة مفصلية بين الوقاية والتعويض حتى وإن كانت محدودة جداً.

إن ضمان التأمين ضد الأخطار الطبيعية لا يشمل إلا الأملاك العقارية المبنية والنشاطات الممارسة وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما¹، بمفهوم المخالفة كل بناء لم يتحصل على رخصة بناء أو شهادة المطابقة أو البناء في مناطق مصنفة بأنها غير قابلة للبناء لا يلزم شركات التأمين بضمن التأمين لمتلكاتهم ضد الكوارث الطبيعية، كما أن عدم التزام الأشخاص الطبيعية أو المعنوية بالتأمين على ممتلكاتهم يفقدهم الحق في الاستفادة من تعويض تأميني ويحرمهم حتى من المساعدات والقروض التي تمنحها الدولة في حالة وقوع كوارث². وقد وضعت هذه الترتيبات لتفادي البنائيات غير الشرعية والتي من شأنها أن تهدد فعالية الوقاية.

كما أن تعويض الأضرار المندرجة ضمن ضمان الكوارث الطبيعية لا يكون كاملاً، لأن الضحايا يتحملون جزءاً منها، حتى ولو لم يصدر أي تقصير من جانبهم على أساس ما يسمى بالإعفاء؛ وهو ذلك الجزء من التعويض الواجب دفعه بعد وقوع الحادث، إذ يحتفظ به المؤمن له على حسابه. ولهذه العملية هدفان: الأول؛ جعل المؤمن مسؤولاً³ وبقضاء، حيث يتحمل جزء من الأخطار، وثانياً؛ الوصول إلى تسيير عقلاني لعقود التأمين، بغية تفادي تدفق عدد كبير من الملفات ذات الأهمية الثانوية⁴.

¹ المادة 7 من الأمر 12-03 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا السابق.

² انظر المادة 13 من الأمر 12-03 المتعلق بإلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية السابق.

³ P.A. CHIAPPORI, *risque et assurance*, paris, Dominos Flammarion, 1997, p.89.

⁴ V.SANSEVERINO- GODRFIN, *l'état, les compagnies d'assurance et les risques majeurs*, op.cit., p 112.

يعتبر الإعفاء إلزاميا في مجال الضمان ضد الكوارث الطبيعية، وذلك حسب البند الرابع من المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 04-270 الذي يحدد البنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، حيث يطبق على كل حادث إعفاء ضمن حدود يحددها وزير المالية¹، وتعفى شركات التأمين من تحمل تلك النسبة من التعويضات. كما يمنع المؤمن له من إبرام عقد تأمين على حصة الخطر الخاضعة لهذا الإعفاء².

ومن جانب آخر، عرف نظام التأمين ضد الكوارث الطبيعية في الجزائر بعض الثغرات ومنها مثلا أن الكثير من البنايات التي بنيت فوضويا، وفي أماكن غير قابلة للبناء أو لم تحترم قواعد البناء ضد الزلازل ثم وجدت طريقها للشرعية بفضل التسوية. وهنا تطرح تساؤلات عن مدى توافقها مع قواعد البناء و إمكانية إبرام عقود تأمين بشأنها. ويرى في هذا السياق السيد جعفري عبد الكريم³ أن استمرارية نظام التأمين ضد الكوارث الطبيعية، يتطلب من المؤسسات المعنية انجاز ترتيبات المتابعة الدائمة لتطور الأخطار بواسطة الوقاية والمراقبة، لكن كذلك متابعة تسيير محافظ شركات التأمين واحترام إلزامية التأمين.

أما على المستوى الدولي، فقد أصبحت شركات التأمين الكبرى تتدخل مباشرة في مجال الوقاية، حيث قامت مثلا شركة إعادة التأمين Swiss Re بمراسلة المؤسسات من أجل حثهم على تبني طرق إنتاج تسمح بالتقليل من طرح الغازات التي تسبب الاحتباس الحراري وهددت المتقاعسين بالرفع المعتبر من قيمة الأقساط. يتخذ في هذه الحالات المؤمن تدابير ذات طابع إعلامي أو وقائي، ويمكنه كآخر حل رفض تغطية بعض المخاطر⁴.

لقد اقتضت الضرورة تدخل شركات التأمين في مجال الوقاية، حيث لاحظ قطاع التأمين أن تكلفة الكوارث قد زادت بشكل كبير في العقود الأخيرة، مما أدى إلى زيادة المبالغ المدفوعة في

¹ المادة 8 من المرسوم التنفيذي 04-269 الذي يضبط كليات تحديد التعريفات والإعفاءات وحدود تغطية الكوارث الطبيعية.

² البند الرابع من المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 04-270 الذي يحدد البنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 55 الصادرة في 01-09-2004.

³ ABDELKRIM DJAFRI, « Modalités de financement des risques catastrophiques en Algérie », Conférence Régionale sur l'Assurance et la Réassurance des Risques liés aux Catastrophes Naturelles en Afrique Casablanca – Maroc – 13 & 14 Novembre 2006, [En ligne] :docplayer.fr/11916653-Modalites-de-financement-des-risques-catastrophiques-en-alg, (consulté le 15-02-2015).

⁴ ANDRAS NOVEMBER et VALERIE NOVEMBER, *op.cit.*, p.176

عمليات التعويض، وهو وضع له آثار مالية كبيرة قد ينجم عنه إعسار أو حتى إفلاس شركات التأمين¹.

في الأخير، يُظهر تقييم مدى اختراق قانون التأمين ضد الكوارث الطبيعية للسوق الوطنية أن الأرقام ضعيفة جداً، تتراوح بين 5 و 6 % بالنسبة للسكنات وأقل من 10 % بالنسبة للمنشآت الصناعية. ولمعرفة الأسباب، قام المجلس الوطني للتأمينات بانجاز تحقيق سنة 2008 في 8 ولايات على عينة تضم 1500 رب أسرة توصل فيه إلى النتائج التالية: 10 % فقط أكدوا اكتتاب عقد تأمين ضد الكوارث الطبيعية، أما اللذين لم يقوموا بذلك ف 20 % منهم يرجعون سبب عدم الاكتتاب إلى فقدان الثقة في شركات التأمين، و 35 % لم يكتتبوا لأسباب مالية (على الرغم من أن قيمة القسط زهيدة حيث تتراوح بين 1000 و 2000 دج للسنة) والبقية صرحت أنها لا تعلم أن هذا النوع من التأمين إجباري².

وفي تقديرنا، فإن فشل قانون إلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية يرجع إلى الأسباب التي ذكرتها الدراسة المذكورة أعلاه. لكن كذلك لأسباب أخرى. فشركات التأمين في الجزائر فاقدة فعلا للكثير من مصداقيتها، سواء من حيث الخدمات المقدمة أو من حيث آجال التعويض وهو ما يقف عليه المواطن بالنسبة للتأمين على السيارات، رغم تحسن الوضع بعد فتح سوق التأمينات للخواص الوطنيين والأجانب.

كما يظهر من نتائج الدراسة، أن ضعف الاتصال والترويج للخدمات التأمينية يعتبر عاملا مهما في فشل العملية، إذ نادرا ما تلجأ شركات التأمين للإشهار على منتوجاتها، وهذا ما يطرح بشدة مسألة المناجمنت لدى هذه الشركات.

ومن جانب آخر، شكل عدم توفر آليات كافية للرقابة على احترام قانون إلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية (فماعدات التعاملات العقارية والجبائية، لا توجد وسيلة أخرى للرقابة) عاملا إضافيا في ضعف نسب التأمين، خاصة إذا ما أضفنا له غياب ثقافة التأمين والإيمان الراسخ لدى المواطنين بأن الدولة الراعية هي من ستتكفل بكل شيء، وبأنها ستساعد في كل وقت وفي كل

¹ Ibid.,

² Revue d'assurance, n° 3, juillet 2013, op.cit.,

مكان، وهي تركة ورثناها من المرحلة الاشتراكية. أما الانتقال إلى نظام عصري يركز على تحمل الفرد لمسؤوليته، فيتطلب ثقافة أخرى يجب صناعتها من خلال وضع سياسة عمومية عقلانية.

الفرع الثاني: الحفاظ على أنظمة خاصة للتعويض بواسطة الصناديق

من المعروف أن النشاط الفلاحي مهدد بكارث طبيعية، لاسيما الظواهر المناخية كالجفاف والفيضانات، مما يؤدي إلى خسائر في المحاصيل ونقص كبير في مداخيل الفلاحين وبالتالي كلما زاد حجم هذا النوع من النكبات، ازداد الخطر على الأمن الغذائي الوطني.

ولمواجهة هذه التحديات الطبيعية، وضع نظام تأميني يمكن أن يمثل أحد الوسائل الفعالة التي تسمح بتسيير أحسن للأخطار الطبيعية بالإضافة إلى التأمين، وإنشأ إلى جانبه نظام خاص للتعويض يركز على الصناديق (أولا). ومن جانب آخر، اقتضت ضرورة ربط الوقاية بالتعويض وضع مخطط مالي تمثل في إنشاء آليات خاصة لتمويل الوقاية (ثانيا).

أولا: النظام الخاص بالتعويض عن الكوارث الفلاحية

إن الكوارث الفلاحية وكغيرها من الأخطار الكارثية الأخرى الناجمة عن ظواهر طبيعية لا يمكن تغطيتها بواسطة التأمينات الإرادية فقط، نظرا لخصوصيات القطاع. فمن جهة، يستحيل احترام مبدأ توزيع الأخطار، كما هو الحال في مجال التأمين ضد الكوارث الطبيعية، ومن جهة أخرى، من الصعب تحديد سبب الخسارة في حالة ضياع الغلة، نظرا لوجود عدة عوامل كالظاهرة الطبيعية غير العادية والأخطاء التقنية للمستغل أو المخاطر التي اتخذها بصفة إرادية¹. ولهذه الأسباب، أنشأ نظام خاص لتعويض ضحايا الكوارث الفلاحية اعتمد على أفكار مختلفة (1) وبمصادر تمويل متنوعة (2)، خاصة أن قطاع التأمين ضد الكوارث الطبيعية يجب صعوبات كبيرة في الإقلاع (3).

¹ R.VANDAMME, « Enjeux et défis de la réassurance en France, Le risque catastrophique », Risques n° 34, avril-juin 1998. p.28.

1. أساس تعويض الكوارث الفلاحية

حاولت السلطات العمومية في الجزائر، منذ إنشاء أول صندوق للضمان على الكوارث الفلاحية¹ سنة 1990² الاعتماد على ركيزتين لتعويض الفلاحين. الأولى تأمينية، على الرغم من أنها ليست إلزامية في هذا المجال، لكنها تحث على التأمين ضد الكوارث الفلاحية، لأنه لا يمكن الاستفادة من تعويض الصندوق إلا إذا اكتتب المنتج المتضرر على الأقل في إحدى التأمينات الخاصة بالحريق أو البرد أو موت الأنعام³.

أما الركيزة الثانية فهي عمومية بحتة، بحيث يمكن للصندوق أن يتكفل بقسط من الاشتراكات تحدد قيمته الدولة تشجيعا على التأمين من الأخطار الطبيعية⁴. غير أن المرسوم التنفيذي الجديد 251-12 ألغى مرسوم سنة 1990 وبالتالي ألغى معه تقديم مساهمة الدولة في الاشتراكات لمساعدة الفلاحين.

أبقى المرسوم 251-12 على توجه قديم وهو تعويض الأخطار المؤمنة التي تلحقها الكوارث بالمستثمرات الفلاحية، أما التجديد الذي ادخله في منظومة التعويض⁵، فهو التركيز على تقديم المساعدة بإجراءات استعجالية بغية إنقاذ الموسم الفلاحي وإعادة النشاط الفلاحي إلى حالته الطبيعية. ومن بين هذه التدابير⁶ :

- فك عزلة المستثمرات وقطع الأراضي الفلاحية،
- قلع النباتات المتلفة وصرف مياه قطع الأراضي وأشغال التربة الضرورية لإعادة المزروعات،
- المعالجة الوقائية لحماية الصحة النباتية والحيوانية،

¹ عرفت الكوارث الفلاحية ب : " الأضرار ذات الأهمية الاستثنائية الناتجة عن ظاهرة طبيعية لم تستطع الوسائل التقنية العادية الخاصة بالوقاية والمكافحة دفعها أو وقفت عاجزة دونها". انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 90-185 المتضمن تنظيم صندوق الضمان على الكوارث الفلاحية ، ج ر عدد 22 الصادرة في 30-05-1990 المعدل والمتمم.

² المرسوم التنفيذي رقم 90-185 المتضمن تنظيم صندوق الضمان على الكوارث الفلاحية.

³ المادتين 25 و 26 من المرسوم التنفيذي رقم 90-185 المتضمن تنظيم صندوق الضمان على الكوارث الفلاحية الملغى.

⁴ جاء في المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 90-185: " يمكن للصندوق تشجيعا على التأمين من الأخطار الفلاحية، أن يتكفل بقسط من المساهمة ..."

⁵ المرسوم التنفيذي رقم 12-251 المتضمن تنظيم صندوق الضمان على الكوارث الفلاحية، ج ر عدد 36 الصادر في 13 يونيو 2012.

⁶ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 12-251 المتضمن تنظيم صندوق الضمان على الكوارث الفلاحية .

- توفير الشتائل والبذور والقطعان عند الاقتضاء .

2. تمويل تعويض الكوارث الفلاحية

تعوض الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية من طرف صندوق ضمان الكوارث الفلاحية ذو الطبيعة العمومية، حيث يسير من طرف الصندوق الوطني للتعاضدية الفلاحية¹ وتتكون موارده من مخصصات الدولة و/أو الجماعات المحلية، والإعانات ورسوم جبائية أو شبه جبائية. كما يستفيد الصندوق من المساعدة المباشرة للدولة من مخصصات الميزانية² والتي لا تتدخل مبدئيا إلا بصفة احتياطية، من أجل ضمان توازنات الصندوق بالنظر لوقوع كوارث غير مرتقبة. لكن وبسبب ضعف المداخل الجبائية، فإن الدولة تدفع 80 % من نفقات الصندوق.

3. صعوبات إقلاع قطاع التأمين ضد الكوارث الفلاحية

تعرف التأمينات الفلاحية في الجزائر إقبالا ضعيفا من طرف الفلاحين، حيث يضم القطاع حوالي 75000 مُؤمّن من بين مليون فلاح مسجل لدى الغرفة الوطنية للفلاحة، أي بنسبة تأمين تتراوح بين 8 إلى 10 بالمائة. وبذلك فإن القطاع الفلاحي يمثل جزءا بسيطا من رقم أعمال التأمينات، إذ يقدره المجلس الوطني للتأمينات بأقل من 2 % لسنوات 2010-2011 و وصل في 2015 إلى 2.6 % وذلك على الرغم من أن مساهمة الفلاحة في الاقتصاد³ ليست سيئة كثيرا حيث تتراوح بين 8 إلى 12 % من الناتج الداخلي الخام⁴.

¹ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 12-251 المتضمن تنظيم صندوق الضمان على الكوارث الفلاحية.

² المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 12-251 المتضمن تنظيم صندوق الضمان على الكوارث الفلاحية

³ بالنسبة للبنك العالمي، مثل القطاع الفلاحي في 2015، 12.7 % من الإنتاج المحلي الخام، أما التأمين فأنّج ما قيمته 30.89 مليون دولار لنفس السنة. انظر:

documents.banquemondiale.org

⁴ BILLY TROY, Assurance et développement agricole: nouvelles dynamiques en Algérie, au Maroc et en Tunisie, dec 2013, [En ligne] :

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KjHxKKLwgKgJ:www.fondation-farm.org/zoe/doc/farm_201312_doctrav5_assuagrimaghreb.pdf+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&client=firefox-b (consulté le 15-02-2016).

تعود أسباب عدم تسارع الفلاحين للتأمين على ممتلكاتهم الفلاحية ضد الكوارث الطبيعية إلى عدة أسباب تتعلق بالتجزئة الكبيرة التي عرفتھا المستثمرات الفلاحية¹، وصعوبة الوصول إلى المنتجين الصغار²، إضافة إلى ارتفاع قيمة الأقساط، حيث يتراوح القسط ما بين 6000 و8000 دج للهكتار وهي ليست في متناول الجميع، على الرغم من محاولة الصندوق الوطني للتعاقدية الفلاحية³ تسهيل عملية الدفع⁴. كما يبرر الفلاحون رفضهم للتأمين بعدم تلاؤم المنتجات التأمينية مع طبيعة النشاط الفلاحي⁵ وحجم الإنتاج، مثل غياب تغطية بعض الأخطار كالجفاف⁶ مثلا وعدم الأخذ بعين الاعتبار طبيعة المنطقة الفلاحية. مما أدى إلى ابتعاد السلطات العمومية عن دعم التأمينات ورفض المساهمة في أقساط الفلاحين المرتفعة، كما زاد ضعف التنسيق بين الفاعلين في القطاع الفلاحي من ركود سوق التأمينات الفلاحية.

يطرح المجلس الوطني للتأمينات مشكل غياب إحصائيات مفصلة تسمح لشركات التأمين بوضع أسس نظام تسعيرة يجلب الفلاحين ويتمشى مع خصوصيات القطاع، بما فيها الظواهر المناخية التي يمكن الاعتماد عليها في المجال الفلاحي. ومن جانب آخر يطالب الصندوق الوطني للتعاقدية الفلاحية من الحكومة العودة إلى ما جاء في المرسوم لتنفيذي القديم لسنة 1990، حيث

¹ 62 % des exploitations ont moins de 5 ha et 90 pour cent moins de 20 ha , Imache et al. 2011, cité par BILLY TROY, *ibid*.

² *Ibid*.

³ إلى غاية سنة 1995 كان التأمين عموما والتأمين الفلاحي خصوصا محتكر من طرف الدولة. وكان الصندوق الوطني للتعاقدية الفلاحية مؤسسة عمومية مكلفة بالتأمين الفلاحي. بعد نهاية الاحتكار أصبح الصندوق شركة خاصة بدون مساهمة الدولة لكنه يبقى المؤمن الرئيسي في الميدان الفلاحي بـ 74% من رقم الأعمال.

⁴ Voir M.BENHABILES, directeur de la CNMA, Interview à l'APS, 2 mars 2012.

⁵ يقول مسؤولي الصندوق الوطني للتعاقدية الفلاحية انه طرح حوالي مئة منتج للتأقلم مع طبيعة النشاط الفلاحي: التأمين على الإنتاج النباتي، ضد الحريق، ضد البرد والحريق وتأمين المشاتل والشبكات المائية والأشجار المثمرة وتأمين متعدد الأخطار للمنتجات الحيوانية، الخ... لكن البعض الفلاحين يشتكون من غياب المعلومات حول المنتجات والخدمات التي تقدمها شركات التأمين.

Voir journal elwatan du 03 mars 2012

⁶ يعد الجفاف في الجزائر ظاهرة تتكرر منذ 20 سنة. انظر

كان مسموح للدولة التكفل بنسبة لا تتجاوز 50 % من الاشتراكات التي يدفعها الفلاحين¹ وذلك بغية حل مشكلة ارتفاع قيمة الأقساط وعدم قدرة الفلاحين على دفعها.

ولكن ضعف التأمين أدى إلى عجز صندوق الكوارث عن تأدية مهامه، خاصة إذا أضفنا إليه الزيادة المستمرة للمساحات المنكوبة التي تقدر بمتوسط 600000 هكتار كل سنة بالنسبة للعشر سنوات التي تلت ظهور الصندوق².

ثانيا: اللجوء إلى التضامن الوطني لتمويل الوقاية ومساعدة الضحايا

إن السمة الرئيسية للكوارث الطبيعية الكبرى هي جسامتها آثارها على الإنسان وممتلكاته وبيئته، وقد نجم أحيانا عن هذه الوضعية عجز وقصور الآليات التقليدية كخزينة الدولة أو التأمينات أو حتى الضمان الاجتماعي. انطلاقا من هذه الوضعية، ظهرت أداة جديدة بالموازاة مع الأدوات الموجودة، وهي إنشاء صناديق تستند فلسفتها على التضامن وتولي اهتماما اكبر بالضحايا وبكرامة الإنسان بشكل عام³.

ومن هذا المنظور، أنشأ صندوق الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى⁴ سنة 1990 وتنوعت مصادر تمويله (1)، لمساعدة ضحايا الكوارث الطبيعية وتطوير الجانب الوقائي في مجال تسيير الأخطار التكنولوجية (2).

¹ قام المغرب على سبيل المثال بتدعيم أقساط التأمين متعدد الأخطار للفلاحة الصغيرة التي لا تتجاوز 3 هكتارات إلى غاية 90 %، وبالتالي أصبحت قيمة القسط أصبحت ضعيفة و وصلت إلى 3 اورو للهكتار. هذا الإجراء لعب دور مهم في الزيادة الكبيرة للمكتتبين.

BILLY TROY, *op.cit.*,

² في المتوسط في كل عام 20 ولاية من 48 و 450 بلدية من أصل 1540 منكوبة، ويتواتر 11 ولاية مصابة في 6 سنوات من أصل 8 و 9 ولايات منكوبة مرة كل سنتين. انظر: ZOUGGAR Saida, *op.cit.*

³ يري البعض أن صناديق التعويض تجد مصدرها في اختراق فكرة التضامن للمسؤولية العمومية، حيث أدت الاستفادة من هذه الصناديق شيئا فشيئا إلى إلحاق التعويض بشخص عمومي لم يكن هو مصدر الضرر، الذي يبقى مع ذلك ضمن صلاحياته

Voir La Semaine Juridique, Edition Générale n° 25, 18 Juin 2003, I 143, p.158.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 90-402 يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره المعدل والمتمم.

1. تمويل صندوق الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وكيفية التعويض

إن الصندوق تأميني في أصله، وذلك على الرغم من توفر إمكانية تلقيه مساهمات مالية من الدولة، بمقتضى المادة 162 من قانون المالية لسنة 1983، أما المؤمنون فيساهمون بـ 1% من العلاوات الصافية، ماعدا المتعلقة منها بالسيارات والأخطار الفلاحية وأخطار الأشخاص وأخطار القرض، أما مؤسسات التأمين وإعادة التأمين فتساهم بـ 10 % من الناتج بعد الضرائب، إضافة إلى محصلة الغرامات المفروضة عن عدم احترام الالتزامات القانونية الخاصة بالتأمين . ماعدا التأمين على السيارات . وأخيرا كل المساهمات والمساعدات الأخرى¹.

وفي هذا الإطار، تبرز بوضوح محاولة السلطات العمومية الربط بين إلزامية التأمين عن الأخطار الطبيعية والصناديق، من أجل الوصول إلى حماية فعالة ودون أن تثقل كاهل الخزينة العمومية بعبء تمويل عملية تعويض الضحايا، لنشهد في نهاية المطاف تراجع الدولة لصالح شركات التأمين.

أما فيما يتعلق بكيفية عمل الصندوق للتعويض عن الأخطار الطبيعية، يجب على الضحايا التقدم بطلبات التعويض إلى اللجان البلدية بعد الإعلان عن الكارثة الطبيعية من قبل الحكومة² لتدرس ملفاتهم وترسل إلى اللجنة الولائية³، التي بدورها تفحصها وتبعثها في آخر المطاف إلى اللجنة الوطنية التي تراجع كل الملفات وتحدد قيمة التعويضات⁴.

2. مهام مبتورة لصندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى

تختلف مهام الصندوق حسب إذا ما كنا أمام كوارث طبيعية، أو أخطار التكنولوجية فبالنسبة للأولى، وحتى قبل الإعلان منطقة منكوبة، يسعى الصندوق إلى تعويض الضحايا عن الأضرار

¹ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 90-402 يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره.

² تحوز الحكومة سلطة تقديرية واسعة في اعتبار منطقة ما بأنها منكوبة وتعلن عن ذلك بقرار مشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية بعد دراسة التقارير التي تصلها من الولايات المعنية. انظر المادتين 6 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 90-402 يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره المعدل والمتمم السابق.

³ المادتين 17 و 18 من المرسوم التنفيذي رقم 90-402 السابق.

⁴ المادتين 19 و 20 من المرسوم التنفيذي رقم 90-402 السابق.

الجسدية والمادية¹ وتقديم الأموال اللازمة للمساعدات الاستعجالية²: توفير المواد الغذائية، التزويد بالمياه الصالحة للشرب، واقتناء الأدوية والخيام والألبسة والبطانيات³، كما يعوض الصندوق الهلال الأحمر الجزائري عن النفقات التي دفعها هذا الأخير كمساعدات إنسانية للدول الأجنبية التي تعرضت لكوارث⁴.

أما في حالة الأخطار التكنولوجية، فقد اقتصر تدخلات الصندوق وإلى غاية سنة 2017 على تعويض الدراسات المتعلقة بالوقاية من الأخطار التكنولوجية الكبرى⁵، وهو ما شكل ثغرة كبيرة في عمله، خاصة إذا علمنا أن التأمين ضد الأخطار التكنولوجية ليس إلزاميا. كما أن تلك الدراسات لم تكن طبيعتها واضحة إلى غاية صدور قرار وزاري مشترك سنة 2011 سمى هذه الدراسات باسمها وهي دراسات الأخطار⁶. وفي هذه الحالة لا يسعنا إلا أن نتساءل لماذا يدفع الصندوق نفقات إعداد دراسات الأخطار؟ وهي تكاليف في الحقيقة تقع على عاتق المستغل الصناعي وليس على ميزانية الدولة، التي تعد الممول الرئيسي للصندوق.

ولهذه الأسباب أثار عمل الصندوق العديد من التساؤلات حول الفاعلية المنتظرة من إنشاءه والتي لا تنسجم تماما مع المقاربة الجديدة المبنية على ما قبل الكارثة؛ أي التركيز على الوقاية من الأخطار الكبرى.

لقد اقتصر دور الصندوق على التدخل أثناء وبعد وقوع الكارثة الطبيعية، على الرغم من انه كان يمكن أن يلعب دورا كبيرا في الوقاية من خلال تمويل الدراسات المتعلقة بالوقاية من الأخطار الطبيعية، والتعويض عن تدابير الوقاية كنزع الملكية بسبب الخطر الطبيعي الكبير، الذي نص عليه القانون 04-20 المتعلق بالأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة. وهذا ما

¹ المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-402 السابق.

² انظر الفقرة الأخيرة من المادة 3 و نص الفقرة الثانية من المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 90-402 السابق.

³ انظر القرار الوزاري المشترك الذي يحدد مدونة الإيرادات والنفقات الخاصة بحساب التخصيص الخاص بالخزينة رقم 042-302 المسمى " صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى"، ج ر عدد 21 الصادرة في 03-04-2011.

⁴ انظر الفقرة الأخيرة من المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 01-100 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 90-402 المتعلق بتنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، ج ر عدد 23 الصادرة في 18-04-2001.

⁵ المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 90-402 المعدل والمتمم السابق.

⁶ انظر الفقرة ما قبل الأخيرة من القرار الوزاري المشترك، الذي يحدد مدونة الإيرادات والنفقات الخاصة بحساب التخصيص الخاص بالخزينة رقم 042-302 المسمى " صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى"، ج ر عدد 21، الصادرة في 03-04-2011.

حاولت تداركه السلطة التنفيذية بعد مرور 27 سنة من صدور النص المتعلق بإنشاء صندوق الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية و13 سنة من صدور القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى، حيث تم توسيع صلاحيات الصندوق ليشمل تمويل الدراسات الخاصة بالوقاية من كل الأخطار الكبرى¹ سواء كانت طبيعية أو تكنولوجية.

المبحث الثاني: آليات التعويض عن الكوارث التكنولوجية الكبرى

ترتبط الأخطار ارتباطا وثيقا بالتأمينات، فلا يمكن تصور هذه الأخيرة دون الأخطار التي هي أساس التأمين الذي يهدف إلى تغطية الخسائر المحتمل حدوثها، وتعويض الأضرار التي لحقت بالموّمنين. ويعد التأمين أحد الآليات الرئيسية لتحقيق أهداف السياسة العامة. ففي اغلب الأحيان تلجأ الدول في العالم إلى اشتراط إلزامية التأمين على بعض الأخطار، من اجل تقليل العبء على ميزانية الدولة. وقد أخذت الجزائر هذا المنحى عندما فرضت إلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبعض النشاطات الأخرى.

وإضافة إلى الأخطار الطبيعية، عرفت الجزائر العديد من الأضرار الايكولوجية الناجمة عن التلوث . الذي يعد خطرا كبيرا . التي لا تقل خطورة في مداها وانعكاساتها على الطبيعة والاقتصاد الوطني وصحة السكان عن الأخطار التقليدية الأخرى، بسبب الأعباء المالية الباهظة اللازمة لإصلاح الأضرار البيئية. على الرغم من ذلك لا يوجد في المنظومة القانونية الجزائرية ما يلزم الصناعيين ولا شركات التأمين بالتأمين على أضرار التلوث، التي يمكن أن تتسبب فيها المؤسسات المصنفة.

وبقي الأمر على هذا الحال، على الرغم من صدور القانون المتعلق بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية واعترافه بالتلوث كخطر كبير، لكونه ربط التأمين بحماية الأشخاص والممتلكات فقط، ولم يشير إلى أخطار التلوث التي تصيب بصفة خاصة العناصر الطبيعية غير المملوكة لأحد أو الأضرار الايكولوجية الخالصة .

¹ المرسوم التنفيذي رقم 17-191 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 90-402 المتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، ج ر عدد 5 الصادرة في 14-06-2017.

إن الحديث عن التلوث كخطر كبير أو كأثر من آثار الكوارث التكنولوجية أو الطبيعية، هو الحديث عن خطر يهدد وبشكل فجائي ومهم حياة الأشخاص وبيئتهم، وهذا على الرغم من ضعف احتمالية حدوثه¹. إن هذه الأخطار الجديدة، خاصة التكنولوجية منها يمكن أن تتعدى آثارها الإمكانيات المالية لشركات التأمين والمرصودة لتعويض الأضرار، وهذا ما أدى ببعض الكتاب إلى التفكير في أن المجتمعات العصرية تتجه نحو عالم ملئ بأخطار لا يمكن التقليل منها، والتي قد تؤدي بنا إلى مجتمع بدون تأمينات².

كما الخسائر المحتملة في مثل هذا النوع من الأخطار "غير محدودة وشاملة وفي اغلب الأحيان غير قابلة للإصلاح، مما ينزع عنها كل فكرة عن التعويض المالي"³. ومن جانب آخر، تزايد الأخطار التكنولوجية منذ أربعين سنة، طرح تحديات جديدة على شركات التأمين والمؤمنين على حد سواء⁴، فأمام الضخامة التي يمكن أن تأخذها الكوارث التكنولوجية والتكنولوجية، تصل القابلية للتأمين إلى قيمها القصوى، بسبب الارتفاع المتزايد لمبالغ التعويضات، حيث قدرت خسائر انفجار مصنع AZF في مدينة تولوز الفرنسية مثلاً بين 1.5 و 2.3 مليار أورو⁵.

ومن ناحية أخرى، فإن تحقق الأخطار التكنولوجية من خلال تلويث الجو أو المياه وحتى التربة، قد يأخذ طابعاً دولياً كحادثة تشرنوبيل في سنة 1986 والتي تطلب التكفل بها إجراءات تعويض في إطار القانون الدولي، وهي إجراءات طويلة ومكلفة، وتخص عدد كبير من الممتلكات

¹ PATRICK LAGADEC, *la civilisation du risque: catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, seuil, paris, 1981, p.13.

² ULRICH BECK, « De la société industrielle à la société à risques », cité par ANDRAS NOVEMBER et VALERIE NOVEMBER, *op.cit*,

³ *Ibid.*, p.168.

⁴ في 2010 أدى انفجار إحدى المنصات البترولية لشركة BP في خليج المكسيك إلى إحداث بقعة سوداء ضخمة، عقدت الشركة اتفاق ودي مع وزارة العدل الأمريكية بدفع 4.5 مليار دولار، و 7.8 مليار دولار أعطيت للضحايا بالإضافة إلى العقوبات المدنية لتعويض الولاية الأمريكية المعنية والسلطات المحلية. كما يوجد في الولايات المتحدة الأمريكية قانون اسمه "CLEAR WATER ACT" يسمح بتعويض كل برميل بترول يلوث البحر بغرامة تتراوح بين 1100 و 4300 دولار، و من ثمة يمكن أن تصل تعويضات الشركة البترولية إلى 21 مليار دولار إضافية أما حادث فوكوشيما في اليابان في 2011 فكلّف 129 مليار دولار أمريكي. انظر:

Atlas Magazine N° 96, 12/2012 [En ligne] www.atlas-mag.net, p.2 (Consulté le 15-04-2015).

⁵ الحادث تسبب في تضرر 27000 منزل، 3625 مؤسسة، ثلاثة ثانويات، جامعة، مستشفى، تجهيزات عمومية وعشرات المدارس. Interview de Djamel ABBACI, assureur conseil, elwatan du 23-05-2011, انظر:

والأشخاص، وهذا ما يجعل مبالغ التعويض مرتفعة جدا وغير نهائية¹. وقد اضر ذلك بالقدرات المالية لشركات التأمين واضطرها في كل مرة تقع فيها كوارث تكنولوجية إلى رفض التأمين على بعض الأنواع من الأخطار أو وضع شروط تضر في بعض الأحيان بمصالح المؤمن كالرفع من قيمة الأقساط لتعويض الخسائر الكبيرة².

إن المؤسسات الصناعية خاصة الكبرى منها، تتعرض بسبب حجمها ونشاطاتها إلى أخطار مرتفعة تجعل من شركات التأمين تتردد في تأمينها، وعلى العكس من ذلك تمتنع المؤسسات الكبرى عن دفع أقساط كبيرة، معتقدة أن هذا المال يمكن استثماره بوسيلة أحسن. ولهذه الأسباب لقي موضوع تعويض ضحايا التلوث اهتماما واسعا في كثير من دول العالم وشركات التأمين وإعادة التأمين.

وعلى هدى ما سبق ذكره، سنحاول في المطلب الأول مناقشة الإشكالية العامة لقابلية التأمين للأخطار التكنولوجية الكبرى، أما المطلب الثاني فسنخصصه لدراسة تطور التوجهات الكبرى للتشريع في مجال تطور المسؤولية البيئية والتأمين ضد التلوث، الذي يعتبره القانون الجزائري خطرا كبيرا، وكذا معرفة تطور التجارب التي عرفتھا الدول الصناعية الكبرى في هذا المجال.

المطلب الأول: عدم ملائمة الآليات التقليدية للمسؤولية أمام إشكالية الأخطار التكنولوجية الكبرى

عرفت المسؤولية المدنية والإدارية في مجال الأخطار التكنولوجية تطبيق قواعد خاصة كما عوّض الخطأ تدريجيا، وذلك من أجل تسهيل تعويض الضحايا الذين يترددون في أغلب الأحيان عن المطالبة القضائية بحقوقهم، إما بسبب استحالة اللجوء إلى القانون³، أو لأسباب ترجع إلى إيمانهم بالقضاء والقدر⁴ أو لأنهم ينظرون إلى الإجراءات القضائية بأنها مكلفة جدا ونتائجها

¹ Ibid.,

² فمثلا شركات التأمين في حادث انفجار مصنع AZF في مدينة تولوز الفرنسية قررت الرفع من الأقساط من 80 إلى 200 بالمائة

³ E.HENRY, «intéresser les tribunaux à sa cause. Le contournement de la difficile judiciarisation du problème de l'amiante », Société contemporaine n° 52, 2003, p.39.

⁴ H.SMETS, « l'indemnisation des victimes de catastrophes industrielles », les cahiers de la sécurité intérieure, n° 6, aout septembre 1994, p.165.

غير مضمونة. وتزيد الأمور تعقيدا بالنسبة لهم، إذا تجاوزت الكارثة حدود الدولة الواحدة، حيث تعالج آليات التعويض في إطار القانون الدولي وبأعداد كبيرة من الأشخاص والأموال المعنية¹.

كما ظهرت صعوبات كبيرة في إيجاد الدليل على وجود رابطة سببية، نظرا لتعدد حوادث التلوث بالخصوص أو امتداد الزمن بين وقوع الخطر واكتشاف وجوده وحجم الأضرار، إذ لا يجب أن نعول على سبب واحد، بل على "الوسط" و تنوع عوامل متداخلة في نظام أسباب متشابك ومتعدد. ولهذه الأسباب وغيرها، بقيت الأخطار الكبرى تعاني من عملية البحث عن المسؤولية (الفرع الأول). وبما أن الأضرار الناجمة لم تجد لها مسؤولا، فإنها تظل دون تعويض باستثناء تلك التي تدفعها السلطات العمومية من الصناديق المخصصة لهذا الغرض (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأضرار التكنولوجية الكبرى، التلوث نموذجا: أضرار بدون مسؤول

لقد سمحت أضرار التلوث الناجمة عن الصناعة بتوجيه الاتهام إلى العديد من الفاعلين كالعامل والصناعي والدولة، ولكن على الرغم من ذلك فإن ما يميز المجتمعات الحديثة هو وصولها إلى درجة من التداخل وتعدد الاختصاصات، جعلت الخطر التكنولوجي يضعنا في مواجهة حالة غير مسبوقة، تمثلت في ذوبان المسؤولية إلى درجة لا يمكن من خلالها إسناد الضرر لأي شخص (ثانيا). كما كان لحالة تمييع المسؤوليات هذه آثار كبيرة على مكانزمات المسؤولية القانونية، وخاصة فيما يتعلق بتحديد رابطة السببية التي تبقى عنصرا جوهريا لقيام المسؤولية (أولا).

أولا: استحالة تحديد سبب معين في ظل وجود أسباب عديدة ومتداخلة

يفترض قيام مسؤولية السلطة العامة حسب المعايير التقليدية للقانون الإداري، وجود علاقة سببية مباشرة بين الفعل المسبب والضرر، وهو ما يسمح بعزل سبب محدد، ثم إلحاقه بالفاعل الذي يتحمل بدوره التعويض. غير أنه في مجال الأخطار التكنولوجية وخاصة التلوث يظهر الضرر غالبا " كالتقاء لعدة حوادث"²، أدت كلها إلى إنتاجه. وهنا تكمن الصعوبة في تحديد الفعل أو الأفعال التي يمكن تكييفها بأنها سببا للضرر.

¹ فمثلا سحب تشنوبيل انتشرت فوق اغلب الدول الأوروبية.

² M. DEGUERGUE, « causalité et imputabilité », juris-classeur administratif, FASC.830, JANVIER 2000, n° 15.

كما أدخلت الأخطار التكنولوجية مفهوم الضرر المركب والضرر غير المباشر، حيث لا تظهر آثاره في بعض الأحيان إلا بعد مرور مدة طويلة من الزمن، فبعض الأمراض لا تظهر إلا بعد مرور سنوات، ولا يمكن ربطها بفعل محدد، وبالتالي تظهر بعض الشكوك حول مصدر العلة ودرجة التلوث التي تعرض لها الأشخاص، الأمر الذي يعقد من عملية البحث عن رابطة السببية لأن بعض الأضرار التكنولوجية كما رأينا لا تتحقق مباشرة.

" فمثلا الإلقاء غير المشروع للنفايات الصناعية في الأوساط الطبيعية كالمياه واختلاطه بمواد أخرى موجودة في ذلك الوسط يؤدي إلى تلوث شديد للوسط المائي، مما يترتب عنه ضرر قد يكون جسيما، وهو ما يصعب إلحاق الضرر بصاحب المنشأة الذي قام بإلقاء النفايات في الوسط دون ترخيص، خاصة إذا كان ذلك الوسط يحتوي على مواد أخرى ذات القابلية للتلوث، فهل يمكن القول أن الإلقاء هو السبب المباشر للتلوث، أمام امتزاج ودور العديد من الملوثات في إحداث النتيجة"¹.

في حين يشترط الاجتهاد القضائي أن يكون الضرر ذا طابع مباشر، وبالتالي يجب .
من بين عدة أسباب . عزل السبب الذي يسمح بإيجاد حل للنزاع، وإجراء تقييم لدور كل فعل في إنتاج الضرر. وهنا تلعب الطريقة التي يختارها القاضي دورا حاسما في تحديد رابطة السببية وإسناد المسؤولية.

إن القضاء لم يكن واضحا فيما يتعلق بالطريقة التي يجب على القاضي اعتمادها لعزل السبب المباشر، غير أن الفقه اقترح حلولاً ومقاربات مختلفة، تمثلت أساسا في ثلاثة نظريات طرحت كل منها منهجا معينا لتقييم وتحديد الفعل المسبب للضرر المزعوم من طرف الضحية.

اقترح الحل الأول، نظرية السبب القريب، حيث أن القاضي لا يأخذ بعين الاعتبار إلا بالفعل الأخير في سلسلة الأسباب، ويعاب على هذه النظرية أن الهدف منها هو البحث فقط عن سبب لحل النزاع، وليس عن السبب الحقيقي والأكيد للأضرار، لأنه ليس بالضرورة أن يكون مثلا المستغل الأخير لمنشأة مصنفة هو مسبب الحادث، وأكثر من ذلك قد تكون مشاركته ضئيلة.

¹ حميدة جميلة، النظام القانوني للضرر البيئي وآليات تعويضه، دار الخلدونية، الجزائر 2011، ص 251.

وأمام هذه الانتقادات، تدخلت نظريات أخرى مثل نظرية تكافؤ الشروط التي تعتبر كل الأحداث المترابطة والمتداخلة سببا في إنتاج الضرر¹. ولقد لخص احد القانونيين ذلك بمقولته: "تعد بمثابة أسباب كل الشروط الضرورية لتحقيق الضرر"².

يبدو أن هذا الطرح يؤدي إلى تعميم المسؤولية نظرا لتعدد أسباب الضرر، كما أنه لا يأخذ بأهمية كل سبب، ولكنه يسمح بتبرير تضامن بين الفاعلين المشتركين في إحداث الضرر. وبالرجوع إلى قواعد القانون المدني فيما يخص تعدد المسؤولية، نجد أن المشرع نص على ما يلي: "إذا تعدد المسؤولين عن فعل ضار كانوا متضامنين في التزامهم بتعويض الضرر وتكون المسؤولية فيما بينهم بالتساوي إلا إذا عين القاضي نصيب كل منهم في الالتزام بالتعويض"³.

لكن يظهر أن هذا النص يتعلق بالحالة التي يكون فيها المسؤولين عن الضرر معروفين ومحددين، وبالتالي يتضامنون فيما بينهم بالتزامهم بالتعويض. وهو ما لا يتوافق في الكثير من الأحيان مع الأضرار الناتجة عن التلوث البيئي، الذي بسبب تأخره في الظهور - بسبب طول الفترة الزمنية التي تمتد بين الفعل والنتيجة المترتبة عنه - يجعل من الصعب التعرف على المسؤولين عن هذا الضرر.

إن القضاء لم يأخذ في اغلبه بالنظريتين السابقتين، واتجه نحو حل وسطي برز من خلال نظرية رابطة السببية الملائمة أو السبب المنتج وتكمن أهميتها في أنها تسمح للقاضي بعزل السبب الذي كان حاسما، وفعالا ومنتجا من بين مجمل الأسباب التي أدت إلى حدوث الضرر، أي البحث في سلسلة من الأسباب عن من يُحتمل أن يكون أكثر تسببا في الضرر من خلال الدور الذي لعبه في الحادث. ويقع على المتضرر عبء إثبات السبب المنتج بإقامة الدليل على أن الفعل كان ضروريا لتحقيق الضرر وهو متوقع في المسار للسير العادي للأحداث⁴.

تكمن فائدة هذا الحل بأنها تسمح للقاضي بالبحث عن السبب الحاسم أو المنتج في حدوث الضرر دون مراعاة سلسلة الأسباب الأخرى، ليقص بذلك من عدد العلل الممكنة. وهو تقدير ذاتي

¹ L. le TOURNEAU, L.CADIET, droit de la responsabilité civile, Dalloz, action, 1998, P.268,

² R.CHAPUS, droit administratif général, Montchrestien, Domat Droit Public, 1998, 12^é éditions, p 1134.

³ المادة 126 من القانون المدني المعدل والمتمم

⁴ حميدة جميلة، مرجع سابق، ص 270.

لا يستطيع أن يحدد بدقة السبب الحقيقي في وقوع الضرر في حالة خطر التلوث الذي قد لا تظهر نتائجه إلا بعد مرور شهور أو سنوات أحيانا، مما يؤدي إلى تداخل عوامل عديدة قد تساهم بنفس الشدة، لكنه في كل الأحوال حل عملي يُسهل من مهمة القاضي.

ويُفرق أنصار هذه النظرية بين الأسباب العارضة والأسباب المنتجة، حيث يعتبرون أن الأسباب المنتجة هي التي تؤدي إلى وقوع الضرر لأنها تعد السببية الطبيعية، في حين أن الأسباب العارضة تؤثر و لكن لا تكون هي السبب الحتمي لوقوع ذلك الضرر¹.

يبقى أن المعرفة العلمية مفيدة لفهم فيما يتمثل الضرر المباشر وحتى لا تعالج القضايا بطريقة تقريبية، ويعلق على هذا الوضع احد القانونيين بقوله: "عندما ننظر عن قرب، الأسباب دائما عديدة ومعقدة ومتشابكة لإسناد المسؤولية في سلسلة غير منتهية من الأسباب، لذا يجب القيام بخيار، والتوقف عند نقطة ما وتفضيل البعض"².

وعلى العموم، من الصعب إقامة رابطة سببية مباشرة بين الاعتداء على البيئة ومختلف مصادر التلوث الممكنة، وذلك لتعدد التطورات الطبيعية والخاصية التراكمية للتلوثات. كأن نعتبر مثلا أن تلوث الساحل يعود إلى حد كبير إلى ما تحمله الوديان من ملوثات، ولكن لا يمكن لأحد أن يثبت علميا الصلة المباشرة بين طرح ملوث ما واعتداء محدد على الساحل في وجود العديد من الملوثين المحتملين، على الرغم من أهمية تحديد المسؤول عن الضرر، لأنه من غير العدل أن يكون هناك ضرر ولا يتم منح أي تعويض.

وهذا ما راعاه المشرع الجزائري، لكن فقط للأضرار الجسمانية، عندما أضاف المادة 134 مكرر 1 إلى القانون المدني والتي مفادها: "إذا انعدم المسؤول عن الضرر الجسماني ولم تكن للمتضرر يد فيه، تتكفل الدولة بالتعويض عن هذا الضرر".

¹ لقد اعتمد القضاء الفرنسي نظرية السبب المنتج في العديد من القضايا التي عرضت عليه، من ذلك ما قضت به محكمة استئناف فرساي لأول مرة بمسؤولية الطبيب الجراح بسبب عملية نقل الدم الحامل لفيروس السيدا في قرارها الصادر في 30 مارس 1989 مستندة في ذلك على نظرية السبب المنتج لإقامة رابطة السببية بين موت المريض بسبب تلوث دمه بالفيروس وخطا الطبيب الذي اجري له ثلاث عمليات جراحية أدت إلى إضعاف حالته الصحية. الأمر الذي استلزم نقل دم كان ملوثا بالفيروس. وقد ميزت محكمة فرساي في هذه القضية بين الأسباب العارضة والأسباب المنتجة واعتبرت أن عملية نقل الدم الملوث بالفيروس هي السبب المنتج للضرر مما يجعل الطبيب مسؤولا عن موت المريض. انظر حميدة جميلة ، المرجع نفسه.

² F.EWALD, « la faute civile, droit et philosophie », Revue DROITS, P.U.F., 1987, P.47.

ونظرا للصعوبات النسبية في إقامة رابطة السببية، لجأت بعض التشريعات الأجنبية إلى إنشاء ما يسمى بقرائن رابطة السببية. فالمرشح الألماني مثلا، ومن خلال قانون 10 ديسمبر 1990 وضع قرينة السببية للمنشآت الصناعية التي يمكن أن تحدث أضرار¹، ونفس الأمر بالنسبة لليابان، الذي تبنى بعد التسمّات الزئبقية في مدينة نمطا اليابانية قانونا يعفي الأشخاص المصابين ببعض الأمراض والمقيمين في مناطق صناعية محددة من إقامة رابطة السببية بين المرض وما تطرحه الصناعة المنتشرة في تلك المنطقة. أما المرشح الجزائري فقد حاول من جهته ولو جزئيا إيجاد حلول لحسم مسألة المسؤول عن الضرر، وذلك بمقتضى القانون المدني المعدل والمتمم. إذ نص على اعتبار المنتج مسؤولا عن الأضرار التي تسببها منتجاته بسبب العيوب التي تشوبها حتى وإن لم يكن طرفا في العقد². وترى الأستاذة حميدة جميلة أن هذا النص يجد له تطبيقا في مجال النفايات الصناعية، التي يمكن تصنيفها ضمن المنتجات الصناعية وبالتالي فإن منتج النفايات مسؤولا حتى ولو لم تربطه علاقة تعاقدية مع المتضرر³.

ثانيا. غياب فكرة رابطة السببية في المقاربة التعويضية

تميل الأخطار التكنولوجية الكبرى نحو تفضيل المسؤولية الموضوعية . المخاطر. كأساس لتعويض الأضرار الناجمة عنها، ولذا فقد استبعد شرط العلاقة بين السبب والفعل المؤدي إلى الضرر، واعتمد في غالب الأحيان على المخاطر كأساس للمسؤولية في الحالات التي تكون فيها الأسباب الحقيقية للضرر معقدة، أو من الصعب إقامتها⁴. ويرى البعض أن المسؤولية بدون خطأ " تمثل تقدما من أجل حماية فعالة للبيئة، حيث تجعلنا نقتصد نقاشات كانت دائما صعبة حول تقدير الفعل المؤلّد للضرر"⁵.

¹ D.VON BREITENSTEIN, « la loi allemande relative à la responsabilité : pierre angulaire du droit de l'environnement », *RJE*, 1993, P.235.

² المادة 140 مكرر من القانون المدني المعدل والمتمم.

³ انظر حميدة جميلة ، مرجع سابق، ص 260 .

⁴ G-J.MARTIN, « Précaution et évolution du droit », cité par P.L'HOMME, *op.cit.*, 420.

⁵ X.THUNIS, « Le droit de la responsabilité civile en matière écologique : entre relecture et création », in quel avenir pour le droit de l'environnement, F.OST ET S GURWIRTH, presses Universitaires de Saint-Louis, 1996, p.355.

ولقد اخذ بهذا المبدأ مجلس الدولة الفرنسي، ففي حكم له اعتبر أن المسؤولية بدون خطأ قائمة في حق الإدارة بسبب المواد الخطرة، حيث جاء في خلاصة حكمه أن مراكز نقل الدم مسؤولة حتى في غياب الخطأ، عن الأضرار الناجمة عن النوعية الرديئة للمواد المقدمة¹.

وقد نجم عن غياب رابطة السببية إلى صعوبة تحديد المسؤولية (1) خاصة أمام تعقد موضوع البيئة (2) لتصبح في الأخير المسؤولية جماعية (3).

1. ذوبان المسؤولية

بما أن الأخطار التكنولوجية الكبرى تندرج ضمن مسار معقد، فإنها تُصعب من فهم الحادث، الذي لا يمكن عزل أسبابه ولا تفريدها. إذ تتدخل بين الفعل ونتائجه عدة عوامل تؤدي في نهاية المطاف إلى ذوبان المسؤولية إلى درجة يصبح وجودها منعدما. وهذا ما يؤكد عليه BECK² بقوله: "أبانت عولمة الأخطار عن صعوبات كبيرة تعرفها الدولة . الأمة في مجال التنبؤ وتنظيم ومراقبة الأخطار في عالم مشكل من شبكات تتفاعل تبادليا، ومن ظواهر هجينة خاصة عندما لا يتحمل أحد مسؤولية النتائج" .

ويواصل الأستاذ BECK " فأزمة البقرة المجنونة تعد تذكيرا مفرعا، فقد نفى السياسيون أصحاب القرار أية مسؤولية وصرحوا أنهم يقومون في أحسن الأحوال بضبط التطور العلمي، أما الخبراء العلميون فقد اعتبروا عملهم اختراعا قدم فرصا تكنولوجية، لكنهم في نفس الوقت لا يقررون بأية طريقة سوف تستعمل. وفي المقابل صرح رؤساء الشركات أنهم يقدمون ما يطلبه المستهلك. وهذا ما يمكن أن نطلق عليه تسمية اللامسؤولية المنظمة"³.

¹ CE, Ass., 26mai 1995, consorts N'Guyen et Jouan, [En ligne] : jurisprudence.prim.net/jurisprud/recueil2000.PD (consulté le 11-05-2016)

² U.BECK, in Flávio Bezerra de Farias « Au delà de l'État –nation », [En ligne] : <http://webs.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Fundamentos/Bezerra%20Flavio%201.PDF> (consulté le 22-06-2016).

³ Ibid.,

2. تعقد موضوع البيئة

يبرز الطابع الجماعي وأحيانا غير المباشر للتلوث باعتباره خطرا تكنولوجيا كبيرا الترابط المتداخل للظواهر الايكولوجية. في الواقع لا يعتدي الخطر التكنولوجي على الأفراد فحسب، بل يمتد إلى مجمل العناصر المشكلة للنظام البيئي. وإذا كان تعويض عن الأضرار الشخصية ممكنا في حدود ما رأيناه سابقا، فإن الصعوبة تزداد لما يتعلق الأمر بتحديد وتعويض الضرر الايكولوجي الذي يأخذ عدة صور ويتميز بطابعه غير المباشر والقابل للانتشار، مما يطرح إشكالا في تعريفه. ومن ثم نفهم عجز قانون المسؤولية في اعتبار الضرر الايكولوجي ضررا كاملا، وتعويضه في إطار القواعد العامة للمسؤولية.

ومن اجل مواجهة الصعوبات المحتملة الناتجة عن عدم الاعتراف بهذا الضرر بصفته هذه اعتبره بعض المؤلفين انه الضرر الذي يصيب الصالح العام من اعتداء على موارد و أوساط طبيعية مستقل عن تأثيراته على الأشخاص والممتلكات¹.

طرح الفقه تعريفات جديدة، أخذت بعين الاعتبار البيئة كماهية، وخاصة الأعمال التي برهنت على خصوصية الضرر البيئي، حيث طرح فكرة التداخل المترابط للظواهر الايكولوجية والذي يشكل البعد الأساسي للكون، وحسب هذه الدراسات فإن الضرر الايكولوجي يعتدي على مجمل عناصر النظام². وفي نفس الاتجاه ذهب كبليرو إلى تعريفه بأنه " كل ضرر يصيب مباشرة الوسط المأخوذ بصفته هذه، مستقلا عن تأثيراته على الأشخاص والممتلكات"³.

ينطبق الخطر التكنولوجي حسب البعض على الأضرار التي يتعرض لها الوسط الطبيعي مستقلا عن المصالح الجسدية أو المادية المتضررة. وهذا ما يسميه الفقه بالضرر الايكولوجي الخالص⁴، والذي يميز حسب الأستاذ PRIEUR بين أضرار التلوث التي تصيب الأفراد والأضرار

¹ PIERRE ANTOINE DEETGEN, « la traduction juridique d'un dommage écologique : le préjudice écologique », *RJE* 1/2009, p. 43

² Voir dans ce sens MEYNIER ADELIN, « La notion de mouvement en droit de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2016/3 (Volume 41), p. 425-438. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2016-3-page-425.htm> (consulté le 15-02-2017).

³ F.CABALERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, cité par ANTOINE TUGAS, *ibid.*, p.178.

⁴ G.MARTIN, « Réflexion sur la définition du dommage l'environnement : le dommage écologique pur », in *Droit et environnement, Propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, PUAM, 1995, p.115.

الايكولوجية الخالصة التي يتعرض لها الوسط الطبيعي والتي تؤثر على التوازن الايكولوجي كثرات جماعي".¹

وهكذا، فيما يتعلق بالضرر الذي يتعرض له الأشخاص أو ممتلكاتهم لا يحمل التعويض بالضرورة أية خصوصية، حيث يمكن أن يكون شخصيا ومباشرا وأكيدا، مثل انخفاض قيمة عقار بسبب بناء مصنع لحرق النفايات أو محطة نووية بجواره. وفي المقابل يصطدم تطبيق القواعد التقليدية للمسؤولية لتعويض الضرر الايكولوجي الخالص بعدد من العراقيل تتمثل أساسا في " المسائل المتعلقة بالأدلة ورابطة السببية و كفاءات تقييم الضرر"².

ومن جانب آخر، من الصعب التأكد من الضرر وحقيقته، فبعض المؤلفين يرون أن " حذر الخبراء، الذين يطبقون طرق إثبات صارمة لصيقة بالعلوم الدقيقة توصلهم إلى نتائج تدخل الشك حول الآثار الحقيقية لبعض ما تطرحه المصانع في تحطيم الوسط الطبيعي"³. بالإضافة إلى كل هذه الصعوبات، يأتي الطابع الجماعي للضرر ليضيف حاجزا آخر أمام الاعتراف بالضرر الايكولوجي.

3. البيئة، مسؤولية جماعية

إن الاعتراف بحق تعويض الخطر التكنولوجي الكبير، تعترضه كذلك مشكلة تشعب العلاقة بين مختلف منتجي الأخطار، فكما يلاحظ الأستاذ BECK أن الخطر التكنولوجي يضعنا في مواجهة " شبكة من التواطؤ العام" والتي يتم داخلها " ذوبان الأسباب بسبب التغير المتبادل للفاعلين والظروف والأفعال وردود الأفعال"⁴، إضافة إلى تعقد العمل الإداري وبيروقراطيته وتداخل الصلاحيات. وهي كلها عوامل تجعل من الصعب، بل من المستحيل البحث عن المسؤولية. كما يُظهر لنا الضرر الايكولوجي عدة متدخلين، ابتداء من الإدارة التي تمنح الترخيص وتراقب النشاط إلى المنتجين الصناعيين أو الناقلين، وهذا ما يفضي إلى بناء نظام لإنتاج الأخطار يقف عائقا جديا أمام عملية البحث عن المسؤول.

¹ M.PRIREUR, *Droits de l'environnement*, op.cit, p.869.

² M.REMOND GOUILLOU, *Le droit de détruire, Essai sur le droit de l'environnement*, puf, paris, 1989 , p.194.

³ C.LAMBRECHT et M.J LITTMANN, in *Le dommage écologique en droit interne, communautaires et comparé, Actes du colloque de Nice de la SFDE*, Economica, 1992.

⁴ U. Beck, *la société du risque, - Sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion - Champs, 2003, p.58.

إن هذه الاتجاهات الفقهية المختلفة التي تحاول تجاوز الصعوبات التي يواجهها تحديد المسؤولية عن الأضرار البيئية الكبرى، تهدف في الحقيقة إلى تحقيق العدل والإنصاف داخل المجتمع، لأن مقتضيات العدالة تفرض على كل من سبب ضرراً عليه جبره، حتى وإن اقتضى الأمر تحمل المجموعة الوطنية المسؤولية عن هذه الأضرار من خلال إنشاء أنظمة خاصة للتعويض.

المطلب الثاني: وضع ضمانات تأمينية خاصة للأخطار التكنولوجية الكبرى

إن الأخطار التكنولوجية ليست ظاهرة جديدة¹، ولا خطراً جديداً بالنسبة للمؤمنين. فأخطار التلوث مثلاً، عرفت اهتماماً من قبل شركات التأمين منذ ثلاثين سنة على الأقل في العديد من دول العالم². وفي المقابل، جاء وعي المؤمنين بالطبيعة الكبرى لخطر التلوث متأخراً، ولهذا السبب لم يكن هذا الخطر التكنولوجي الكبير موضوع معالجة خاصة في عقود التأمين³، ذلك أن شركات التأمين ولفترة طويلة ألحقته بالمسؤولية المدنية، فكان لا يؤخذ بتاتا أو يؤخذ بصفة ضئيلة في حساب قيمة الأقساط.

لكن اليوم وأمام تعدد الأخطار التكنولوجية الكبرى، أصبح واضحاً أن هذا النوع من الأخطار يتطلب قدرات خاصة على مستوى مهنة التأمين، إذ يستدعي تقييم أثار نكبة محتملة وتقنيات الضمان، طرق خاصة وتكنولوجيات أكثر تعقداً ودقة. كما أنه من الضروري تجاوز عائق تعويض الأخطار التكنولوجية الكبرى عن طريق تغيير منظومة سيرها التأمين، وبمقاربة أحسن لهذه الأخطار تسمح بإعطاء ضمانات أكثر ملائمة، وبالتالي دحض عدم القابلية للتأمين. وكانت النتيجة أن عرفت الأخطار الكبرى ضمانات تأمينية خاصة؛ كخطر التلوث، الذي عرفت عقود تأمينه ضماناً هجيناً بين الدولة والتأمين.

¹ بالخصوص التلوث في حالة مستترة كامنة لعشرات السنين، وما لحق ذلك من أثار على الإنسان وبيئته. كما عرفت التلوث تطوراً مهماً بسبب تصنيع وسائل الإنتاج، التي تحتاج إلى يد عاملة، فظهرت تجمعات عمرانية كبيرة. ويعد الحرب العالمية الثانية، عوضت المواد الاصطناعية المواد الأولية الطبيعية ونجم عن ذلك تجمعات ضخمة لوحداث إنتاج كيميائية.

² في عام 1977، سمح إنشاء مجموعة إعادة التأمين المشترك، Garpol، لأعضائها بإصدار عقد "ضرر بيئي" الذي يوفر ضمانات أوسع، تغطي التلوث العرضي، وفي ظروف معينة، التلوث غير العرضي.

³ باستثناء الاتفاقيات الدولية الموقعة في المجال النووي منحت وبسرعة للخطر النووي خصوصيته.

يستند التصور الجديد للأخطار التكنولوجية الكبرى على ازدواجية المعالجة التأمينية (الفرع الأول)، مما أدى إلى إبرام عقود تأمين خاصة وكذا إلى إعادة التنظيم الهيكلي لشركات التأمين من أجل تلبية احتياجات الصناعيين. لكن الصعوبات التي ظهرت في المجال التأميني لهذا النوع من الأخطار، سمحت بظهور آليات موازية للتعويض (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ازدواجية معالجة الأخطار الكبرى من طرف المؤمنین

عرف التأمين ضد الأخطار التكنولوجية الكبرى العديد من الصعوبات ارتبطت بتعدد الظاهرة والحجم المالي للأضرار التي تسببها، لذلك يستخدم المؤمنین عقود التأمين الكلاسيكية من أجل تأمين مختلف الأخطار وخاصة خطر التلوث.

كما تطور تسيير الأخطار التكنولوجية على مستوى تقنية التأمين على عدة مراحل، أثمر عن تصور جديد تمثل في إعطاء ضمانات أكثر تكيفا مع السوق، مما سمح بتخطي عدم القابلية للتأمين، وبالتالي زيادة العقود في هذا المجال. غير أنه من المهم الإشارة إلى أن شركات التأمين لا تمنح عموما عقود تأمين تغطي الأخطار التكنولوجية الكبرى، بل تميز بين مصدر الأضرار: محروقات، نووي، مواد كيميائية... الخ.

حتى أوائل التسعينات من القرن الماضي، كان المؤمنون يقترحون على الصناعيين نوعين من عقود التأمين التقليدية لمواجهة أخطار التلوث الكبرى. غير أن هذه العقود أظهرت تدريجيا عدم ملائمتها لهذه الأخطار التكنولوجية، لأن المؤسسات الصناعية كانت تبحث عن آلية تعويض سريعة تتناسب مع حجم الأضرار التي يمكن أن تتكبدها، وعليه توجهت تغطية هذا النوع من الأخطار نحو خصوصية في المعالجة، بواسطة إنشاء عقد تأمين خاص، مع توعية الزبائن بأهمية هذه الأخطار الجديدة واقتراح ضمانات مناسبة لها¹.

إن ميدان الأخطار التكنولوجية الذي طالما أُعتبر لفترة طويلة بأنه غير قابل للتأمين أصبح يحوز حاليا على ضمانات تشهد أوج تطورها وتؤكد على انتشار التأمين داخل المجتمعات الصناعية

¹ SANSEVERINO- GODRFIN, *l'état, les compagnies d'assurance et les risques majeurs*, op.cit., p.253.

بالخصوص. ولكن هذا التطور الذي عرفه تأمين المسؤولية المدنية في مجال أخطار التلوث الكبرى لم يحدث بشكل متساو في الدول الصناعية¹.

لقد شكل رفض التأمين على الأخطار التكنولوجية الكبرى في عقود المسؤولية المدنية التقليدية والمعالجة الخاصة لهذا النوع من الأخطار توجهها عاما، خاصة فيما يتعلق بضمان " التلوث " الذي يهم اغلب الدول الصناعية. فعلى الرغم من الوعي الثابت بخصوصية هذا النوع من الأخطار، لم يختار بعض المؤمننين الأوروبيين مثلا المعالجة الخاصة لأخطار التلوث الكبرى.

وقسمت شركات التأمين إلى صنفين، المجموعة الأولى، أدرجت ترتيبات خاصة في عقود التأمين التقليدية (أولا)، بينما لجئت المجموعة الأخرى إلى عقود خاصة (ثانيا). لكن ما مكانة المقاربة الوقائية في نشاطات شركات التأمين ضد الأخطار الكبرى؟ (ثالثا).

أولا: إدراج ترتيبات خاصة في عقود التأمين التقليدية

اختارت بعض الدول الأوروبية فرض تأمين إلزامي على الإضرار الناجمة عن التلوث مثل بلجيكا، حيث كان هذا النوع من الضمان إلزاميا منذ سنة 1992، ولكنه استبعدت من الضمان² النكبات الناتجة عن عدم الاحترام المتعمد لقواعد الأمن وللإطار التنظيمي المتعلق بحماية البيئة المرتكبة أو المتغاضي عنها من طرف المسؤولين أو التقنيين المسؤولين³.

كما عالجت بريطانيا العظمى أخطار التلوث ضمن عقود تأمين تقليدية: ويتعلق الأمر بعقد يغطي المسؤولية المدنية العامة مع تعريف دقيق ومحدود جدا في نطاق تغطية أضرار التلوث. واستبعد من الضمان النكبات الناجمة عن عدم احترام القوانين والتنظيمات الإدارية وكذا الأضرار

¹ على المستوى الدولي، عقود تأمين التلوث قليلة. ففي الواقع سوق التأمينات مجزئ وهي وضعية تحمل العديد من تناقضات، لان التلوثات الناجمة عن الكوارث التكنولوجية الكبرى تتجاهل الحدود الجغرافية للدول. في حين، وإلى غاية اليوم لا يوجد إطار قانوني دولي ينظم فعليا هذا النوع من الأخطار، نظرا عدة أسباب منها: خصوصيات كل دولة وما يترتب عن ذلك من مراجعة لشروط عقد التأمين بعد اجتياز الحدود، لأنه من بلد إلى آخر، التشريعات المتعلقة بالبيئة والمسؤولية المدنية، والممارسات القضائية والإدارية مختلفة. لذا من الضروري توحيد عقود التأمين على المستوى الدولي لان ذلك سيفتح الباب أمام إنشاء فرع "التلوث" الذي يسمح بجمع حجم كاف من الأقساط لتعويض النكبات الكبرى وكذا طرح منتج تأميني يتلاءم مع حاجات المؤسسات.

² يبرز دور هذه الإقصاء في تحديد بدقة مجال الضمان مع التركيز على الأخطار التي لا يمكن أن يتكفل بها المؤمن.

³ الدليل يجب أن يقدمه المؤمن.

الايكولوجية الخالصة، كما استتنت جمعية المؤمنين البريطانيين وبشكل قاطع تغطية أخطار التلوث التدرجية¹.

في حين اختار بعض المؤمنين الأجانب اللجوء إلى عقود تأمين متخصصة في ضمان أخطار التلوث² بدلا من إدراج ترتيبات خاصة لضمان هذا النوع من الأخطار، لتقديم تغطية ملائمة من جهة، والابتعاد أكثر من عدم قابلية الأخطار التكنولوجية الكبرى للتأمين من جهة أخرى، ومن ثم توسيع عملية تسيير تلك الأخطار بواسطة التأمين.

ثانيا: اللجوء إلى عقود تأمين متخصصة

أدى عنصر الخصوصية الكامن في أخطار التلوث الكبرى، بالمؤمنين إلى تسويق عقود تأمين خاصة. فعلى سبيل المثال القانون الألماني لسنة 1990 المتعلق بالمسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية أسس لمسؤولية موضوعية في مجال التلوث وأدرج التأمين الإلزامي بالنسبة للأخطار ذات الخطورة الكبيرة المطبقة على صنفين من المؤسسات الصناعية والتجارية، جاء ذكرها في ملحقين³. ووفقا لهذا القانون، أسفرت المفاوضات بين السلطات الألمانية ومؤسسات التأمين عن اتفاق لوضع نوع جديد من عقود التأمين⁴.

على أن تغطي هذه العقود المسؤولية المدنية لاعتداءات على الإنسان والعناصر الطبيعية (الماء - الهواء - التربة) وذلك عند أول ظهور زمني لضرر أمكن معاينته، وليس بوقوع الضرر في حد ذاته، مع ضمان لاحق يقدر بثلاثة سنوات بالنسبة للأضرار التي تقع في فترة سريان العقد، لكن لا تغطي بعد نهايته⁵. في حين تبقى الأضرار الجسدية والمادية والفجائية أو التدرجية وحدها

¹ J.L.DUTARET, A.P DE LA GIRAUDIERE, *Assurance du risque pollution*, Apogée, Eco-Planet, 1994, p.145.

² وفي المقابل، الضمان يغطي الأضرار المادية والجسدية والخسائر المالية عندما تنتج في شروط محددة، بالإضافة إلى مصاريف الدفاع والطعون ومصاريف الإنقاذ. انظر:

W. Zeller, *Pollution: six façon de la garantir*, L'argus, 16-11-1990, p.2997

³ OCDE (2004), *Assurance et risques environnementaux: Une analyse comparative du rôle de l'assurance dans la gestion des risques liés à l'environnement*, Aspects fondamentaux des assurances, n° 6, Éditions OCDE, Paris, p.32 <http://dx.doi.org/www.snd11.arn.dz/10.1787/9789264105539-fr>. (consulté le 12-02-2015).

⁴ SANSEVERINO- GODRFIN, *l'état, les compagnies d'assurance et les risques majeurs*, op.cit., p125.

⁵ وُضع "شرط السلسلة"، الذي مفاده أن كل ضرر يلحق بنفس المصدر يعتبر نكبة واحدة أو حادث واحد.

مغطاة¹، تضاف إليها بعض الأضرار غير المادية المحددة في قائمة خاصة، مثل الحرمان من ممارسة نشاط تجاري أو حقوق استعمال الماء.

وفي السويد أسس نظام المسؤولية الموضوعية والتضامنية في مجال التلوث، الأمر الذي سمح لشركات التأمين بمعالجة خاصة لخطر التلوث. واقتُرحت شركة التأمين "سكانديا" عقد تأمين يضمن التلوث الفجائي والتدرجي عن الأضرار الجسدية والمادية منذ صدور قانون سنة 1986². لقد ضم العقد ضمانا شاملا للأخطار المالية، وضمانا لاحقا للنكبات المصرح بها أثناء سريان العقد. وفي المقابل استبعدت الأضرار الايكولوجية الخالصة، وتلك التي وقعت بسبب عدم احترام النصوص القانونية والتنظيمية، ولو دون قصد أو معرفة سابقة³.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية، وإلى غاية سنة 1972، لم يظهر أي استبعاد للتلوث في العقود التي تغطي المسؤولية المدنية العامة. لكن تدريجيا، استثنى المؤمنون الأمريكيون التلوثات التدرجية من ضمانتهم⁴، ثم تحول هذا الاستثناء المحدود سنة 1986 إلى استبعاد كامل وشامل لكل التلوثات. لتعود تلك الضمانات وتظهر من جديد في شكل عقود خاصة مرتبطة بوقت التصريح بالحادث، الذي يسمح بتعويض الأضرار على أن تكون محدودة في الأضرار الجسدية والمادية وتكاليف التدخل (تنظيف الموقع)⁵.

وفي فرنسا، كانت شركات التأمين تميل نحو استبعاد المسؤولية المدنية للتلوث من الضمان في عقود المسؤولية المدنية العامة للشركات، مع وجود استثناء خص بحالة التلوث العرضي (pollution accidentelle). وفي سنة 1997، تم إنشاء مجموعة التأمين "GARPOL"، سُمح

¹ مما يستثني التلوثات التاريخية والأضرار اللصيقة بالنشاط العادي للمؤسسة، إلا إذا أثبتت هذه الأخيرة أنه في الوضع الحالي للعلوم والتكنولوجيات المتاحة، لم يكن بوسعها أن تعرف أن النشاط العادي له أخطار على الإنسان وبيئته.

U. STEGER, « protection de l'environnement. les missions de l'assurance », la revue du courtage, n° 654, novembre 1991, p.49.

² مع استبعاد التلوثات التدرجية الناجمة عن محطات خدمات البنزين L'argus, G. DEFANCE, « Tour des marchés » , 21-08-1992, p.92.

³ لا يمكن تجاوز تطبيقه إلا إذا قدم المؤمن الدليل أن مديرية الاستغلال تجهل أو لا يمكنها أن تعلم أنها ترتكب مخالفة أثناء وقوع الضرر. انظر: W.ZELLER, Pollution : six façon de la garantir », L'argus, 16-11-1990.p.2997.

⁴ وهو استبعاد أضعفته المحاكم، وقيدت تطبيقه في التلوثات الخفية.

⁵ OCDE (2004), Assurance et risques environnementaux: Une analyse comparative du rôle de l'assurance dans la gestion des risques liés à l'environnement, Aspects fondamentaux des assurances, n° 6, Éditions OCDE, Paris, p.32 [En ligne] : <http://dx.doi.org/www.snd11.arn.dz/10.1787/9789264105539-fr>. (consulté 01-02-2016).

لأعضائها بمنح عقد خاص، يسمح بتغطية الاعتداءات على البيئة، مع منح ضمانات اكبر شملت التلوثات العرضية، وحتى التلوثات غير العرضية، لكن بشروط.

وفي سنة 1989، تأسست مجموعة "ASSURPOL"¹ وعوضت "GARPOL" مؤكدة إرادة السوق على التوجه نحو معالجة خاصة لأخطار التلوث، مع تخصيص قدرات مالية أكبر. وميزت عقود التأمين آنذاك بين الاعتداء العرضي على البيئة والاعتداء ذو المصدر غير العرضي². لكن هذا الفصل بين المصدرين توقف سنة 1994 وأصبح عقد "ASSURPOL" يضمن "الآثار المالية للمسؤولية المدنية للمؤمن بسبب الأضرار الجسدية والمادية وغير المادية التي تكبدها الغير (...)", عندما تكون الأضرار ناجمة عن حوادث مفاجئة داخل مواقع المؤمن (...) وسببها ممارسة النشاطات المؤمن عليها.³ إذا يمكن للتأمين ضمان التلوثات التدريجية، لكن بشرط أن يكون مصدرها حادثا فجائيا غير متوقع (حدث صدفة). فالمصدر الفجائي للضرر هو الذي يؤسس لقابلية تأمين أخطار التلوث⁴. أخيرا، وبغية توسيع تسيير الخطر التكنولوجي الكبير بواسطة التأمين، توجه المؤمنون في فرنسا نحو المعالجة الخاصة لخطر التلوث ضمن عقد تأمين متميز.

وابتداء من 01 جانفي 1993، قررت الشركات الدولية المتخصصة في إعادة التأمين استبعاد تغطية التلوث التدريجي من اتفاقياتها. أما شركات التأمين فقد فصلت نهائيا بين المسؤولية المدنية التقليدية وتأمين خطر التلوث وأصبحت هذه الأخيرة فرعا تأمينيا مستقلا، رافقته كفاءات تقنية خاصة.

إذا وأمام خصوصية أخطار التلوث، اختار المؤمنون الأجانب إدراج ترتيبات خاصة داخل عقد التأمين التقليدي أو تقديم ضمان خاص. غير أن نطاق ضمانات أضرار التلوث ضمن العقود التقليدية جاء في حدود ضيقة. إذ هناك صنفين فقط من عقود تأمين الأضرار تضمن هذا الخطر

¹ المجموعة مشكلة من 49 شركة تأمين مباشرة و 14 شركة لإعادة التأمين.

² عُرف الاعتداء على البيئة ذو المصدر العرضي "انه ناجم عن حادث غير متوقع وخارج عن عمل الضحية أو عن الشيء المتضرر..."، أما الاعتداء على البيئة ذو المصدر غير عرضي فهو "ناجم عن التآكل أو أي شكل آخر من التلف متأخر، متدرج أو معادة للممتلكات و المنشآت، بشرط أن تكون هذه الظواهر غير الفجائية غير معروفة لدى المؤمن."

ALEXANDRE LE GARS, « L'aléa dans l'assurance du risque industriel, Environnement », n° 2, Février 2006, étude 3, lexis nexis, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE (Consulté le 22-05-2015)

³ Ibid.,

⁴ Ibid.,

التكنولوجي الكبير: وثيقة التأمين ضد أخطار الحريق والانفجار¹، و وثيقة التأمين التي تغطي المسؤولية المدنية عن الاستغلال². في حين يتموقع الضمان الكامل لأخطار التلوث بين هاذين النوعين من العقود، فالصناعي الذي يرغب في تغطية صحيحة في هذا المجال، يجد نفسه مرغما على اللجوء إلى هاتين الوثيقتين. كما تلجأ بعض شركات التأمين إلى تسقيف الضمان وهو في الأغلب بعيد عن الخسائر الحقيقية. فمثلا وضع سقف ضمان تأمين مسؤولية الشركة الأم الأمريكية Union Carbide بـ 200 مليون دولار في حادثة انفجار مصنع في بوفال بالهند سنة 1984، في حين حكمت محكمة بوفال على الشركة الأمريكية بدفع 470 مليون دولار. وقد وصل عدد الضحايا المصرح بهم في الكارثة إلى 53000 ضحية، مما جعل التغطية المالية غير كافية و طرح بالتالي إشكالية تحديد الضمان³.

أما بالنسبة للجزائر، فإن الأخطار البيئية مستبعدة عموما من التغطية في إطار تأمين الأملاك، ومازالت شركات التأمين الجزائرية تقترح منتجات تقليدية⁴، ماعدا التأمين على الكوارث الطبيعية وبعض الاستثناءات القليلة جدا. فمثلا شركة CASH للتأمينات تقترح عقد تأمين شامل لأخطار المؤسسات، وهو منتج متعدد الضمانات يغطي مجال واسع من الأخطار التي يمكن أن تهدد المؤسسات الصناعية الصغيرة والمتوسطة والكبيرة. وعلى هذا الأساس، تكون مجمل الأملاك مضمونة، أما بالنسبة لتأمين المسؤولية المدنية، فالعقد يضمن للمؤمن له مواجهة الآثار المالية الناجمة عن المسؤولية المدنية المرتبطة بنشاطه بسبب الأضرار المادية واللامادية التي سببها للغير،

¹ عقد تأمين الأشياء، موجه لتعويض المؤمن عليه عن الأضرار التي أصابت ممتلكاته، وتضمن في خطر التلوث، نفقات عملية نزع التلوث من ممتلكاته باستثناء الأراضي، وتعويض الأضرار التي تكبدها الأشخاص من غير المؤمن عليه، بفضل ضمان " طعون الجوار والغير".

² تأمين تعويضي يتمثل في ضمان المؤمن عليه ضد الطعون المقدمة ضده عن طريق الغير بسبب الأضرار التي أحدثها والتي تقحم مسؤوليته. يسمى هذا العقد " تأمين الديون"

³ Interview de Djamel ABBACI, assureur conseil, elwatan du 23-05-2011,

⁴ وهي كالتالي: تأمين الحريق والأخطار الملحقه، تأمين كسر الآلات، تأمين خسارة الاستغلال، تأمين أضرار المياه، تأمين كسر الزجاج، تأمين آلات الورشات أو البناء، التأمين على السرقة، تأمين أخطار تكنولوجيا المعلومات، تأمين المسؤولية المدنية الناتجة عن النشاط الاستغلالي للمؤسسة. انظر في هذا الإطار بالي حمزة، إدارة الأخطار الصناعية كمدخل لتحقيق التنمية المستدامة تشخيص لواقع التأمين في الجزائر - دراسة حالة مركب تمبيع الغاز بسكيكدة، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة بومرداس، 2015، ص 131 وما بعدها.

وهنا يمكن أن يتوسع الضمان ليشمل التلوث الفجائي¹ وبشروط جد تقييدية فيما يخص عتبة التغطية أثناء فترة الضمان².

هناك شركات أخرى مثل شركة CAAR التي تقدم عروضاً للمؤسسات والتجار والحرفيين وتطرح تأمينات عديدة تغطي الأملاك وخسارة الاستغلال والمسؤولية المدنية، لكن لا يوجد عرض خاص بخطر التلوث أو كل ما يتعلق بالاعتداءات على البيئة، والوضع نفسه بالنسبة للشركة الدولية للتأمين وإعادة التأمين (CIAR)، رغم أنها لم تغلق الأبواب أمام تكفل خاص بأخطار أخرى يتم التفاوض حولها. أما شركة ALLIANCE ASSURANCE فلا تقترح هي الأخرى تأمينات خاصة لخطر التلوث، لكن يمكن أن تتفاوض حوله في إطار توسيع الضمانات³.

وتعترض شركات التأمين الجزائرية مشاكل عديدة، لتأمين الأخطار الصناعية الكبرى (التلوث كنموذج)، والتي يمكن حصرها حسب الأستاذ بالي⁴ حمزة في النقاط التالية:

- عدم وجود تعريف جزائري خاصة بتسعير الأخطار الصناعية الكبرى (مصانع المحروقات الكهرباء، تحلية مياه البحر ...) نظرا لعدم وجود عدد كبير من الإحصائيات المتعلقة بمثل هذه الأخطار، وتعتبر الإحصائيات جد مهمة في وضع التعريف التي تحدد الخطر، حيث لا يمكن وضع تسعيرة ما لم يكن هناك إحصائيات كافية (قانون الأعداد الكبيرة)، لذا غالبا ما تلجأ شركات التأمين المحلية للسوق الدولية مثل Ré - Munich, Swiss-Ré التي تتوفر على عدد كاف من الإحصائيات أو الأخطار لأنها تشتغل على المستوى الدولي وتملك القدرة على وضع التعريف المناسبة لمثل هذه الأخطار.

- عدم توافر الخبرة اللازمة لتقييم الأخطار : تكمن المرحلة الأولى للاكتتاب في تقييم الخطر وهذا يتطلب عددا من المختصين، يستطيعون تقديم كافة المعلومات الأساسية والتوصيات اللازمة عن الخطر، التي بموجبها يمكن تحديد سعر التأمين وأقصى خسارة محتملة. لكن الجزائر لا تتوفر إلا على عدد قليل منهم في الجزائر، وهذا يعود بطبيعة الحال إلى قلة

¹ Revue de l'Assurance n° 6, aout 2014, *op.cit.*, p.11.

² Voir interview D.DJABERRA, directeur des risques d'entreprises et de particuliers à la CASH ASSURANCE, *ibid.*, p.14.

³ Revue de l'Assurance, *op.cit.*, p.11.

⁴ بالي حمزة، إدارة الأخطار الصناعية كمدخل لتحقيق التنمية المستدامة تشخيص لواقع التأمين في الجزائر - دراسة حالة مركب تمبيغ الغاز بسكيكدة، مرجع سابق، ص 138 و ما بعدها.

- الاهتمام بميدان التأمين كقطاع مهم في الاقتصاد الجزائري، و بالتالي يستعين السوق المحلي بخبراء شركات التأمين الدولية.
- عدم وجود تأطير على مستوى الجامعات الجزائرية يرفع تخرج مثل هذه الإطارات أو الكوادر في مجال التأمين، ماعدا بعض المدارس الخاصة أو المراكز التي بدأت في التكوين، لكن المؤطرين أنفسهم غير مؤهلين (أكفاء) .
 - الافتقار إلى المتخصصين في تسوية التعويضات، بحيث هناك عدد ضئيل جدا من الفنيين الذين لهم القدرة على تسوية التعويضات أو تصليح الأضرار التي تصيب المشاريع الصناعية، لذلك يعتمد على الخبرة الأجنبية في تسوية الأضرار المتوسطة أو الكبيرة الحجم ، مثل ما حدث مع مركب GNL1K بسكيكدة.
 - عدم مواكبة التطور التكنولوجي الذي طرأ في بعض المجالات الصناعية، بمعنى أن شركات التأمين لم تأخذ بعين الاعتبار، ولحد اليوم التكوين في مجال الأخطار الصناعية الكبرى، كالأخطار الطاقوية...، إضافة إلى قلة الخبراء المختصين في تقييم الأخطار الصناعية وتحديد الأسباب الكامنة وراء وقوع الحوادث، لأن أغلب المتدخلين في هذا الميدان، يختصر عملهم في غالب الأحيان على تقدير الأخطار ليس إلا.
 - انخفاض حدود الاحتفاظ، معناه أن شركات التأمين لها قدرة مالية محدودة، وبالتالي لا تستطيع أن تؤمن بمفردها خطر يفوق قدرتها المالية، وبالتالي تلجأ إلى السوق الدولية لإعادة التأمين من خلال البحث عن معيدين للتأمين يأخذون على عاتقهم الجزء الأكبر، الذي قد يصل إلى حدود 99 % من الخطر. وكلما قلت حدود الاحتفاظ بالخطر لدى شركة التأمين كلما دل ذلك على أن التسعير على مستوى هذه الشركة غير جيد، مما يؤدي إلى انخفاض القدرات المالية للمؤمن، وبالتالي يفقد مصداقيته لدى معيد التأمين الذي يفرض عليه شروط قاسية: نقص الأرباح، زيادة الأقساط، أخذ نسبة قليلة من الخطر... الخ. أما في الجزائر، فإن أغلب الشركات لا تمتلك القدرات المالية الكافية للتفاوض مع معيدي التأمين في وضعية جيدة.
 - ولمعالجة إشكالية تأمين الأخطار التكنولوجية الكبرى الناجمة عن التلوث مثلا، يجب على شركات التأمين الجزائرية التجمع من أجل توفير قدرات مالية كبيرة، تستطيع من خلالها تأمين الأخطار التكنولوجية الكبرى. أما فيما يخص تقدير قيمة الضمان وفي غياب دراسات في هذا

المجال، يمكن لشركات التأمين الاعتماد على دراسات التأثير ودراسات الأخطار¹ التي إذا تم انجازها من طرف مختصين، يمكنها أن تحدد محتوى الضمان بدقة²، لأنه لا يمكن للجزائر وهو بلد منتج وناقل للمحروقات، وما ينجر عن ذلك من أخطار كبرى، أن يبقى اعزل في مواجهة أخطار التلوث، خاصة من الناحية التأمينية.

وأخيرا، أيّا كان نظام التأمين المعمول به، يجب أن تتوفر ثلاثة شروط في الفعل المسبب لضرر التلوث حتى يمكن تأمينه؛ أن يكون سبب الضرر من " فعل الإنسان"³ وأن يكون فجائيا (لان عقود التأمين تنتمي إلى صنف العقود الاحتمالية) وأن لا تتعدى التلوثات المغطاة سقفا ماليا محددا، لكن هذه الشروط طرحت مشكلتين على الأقل بالنسبة للصناعيين، من حيث عدم كفاية سقف الضمان (1) ومدته (2). غير أن هناك من طرح فكرة التأمين الإجباري، كحل لمعضلة تأمين الأخطار التكنولوجية الكبرى، وقد لاقت هذه الفكرة انتقادات كبيرة (3).

1. عدم كفاية سقف الضمان

عندما تقبل شركات التأمين التكفل بخطر التلوث، فإنها لا تضمن كامل التغطية حيث تحدد سقف الضمان الذي يكون ضعيفا في العقود النموذجية، مقارنة بما تكلفه نكبات التلوث عموما. إضافة إلى ذلك، فإن حدود الالتزام المالي المحددة في العقود تتعلق بكل نكبة على حدة، لمدة سنة واحدة من التأمين وعلى جميع الأضرار، دون تحديد أولوية التعويض بين الأضرار المادية وغير المادية والجسدية⁴. كما يرافق عادة تثبيت سقف الضمان حدوداً زمنية للالتزام، لكن في مجال الأخطار التكنولوجية الكبرى يكون أحيانا من الصعب، إن لم يكن من المستحيل تحديد الزمن الفعلي لبداية وقوع الضرر.

¹ Interview de Djamel ABBACI, assureur conseil, elwatan du 23-05-2011,

² Ibid.,

³ معنى ذلك أن ينشأ من مسار صنع وتحويل وحفظ منتج ما.

⁴ G.DEPRIMOZ, Régime juridique des assurances contre les risques d'atteinte à L'environnement, Juris. Classeur. Environnement, 1994, Fasc. 210, p.9 et 11.

2. إشكالية مدة الضمان

جاء في المادة السابعة من القانون 95-07 المتعلق بالتأمينات " يحزر عقد التأمين كتابيا وبحروف واضحة وينبغي أن يحتوي إجباريا (...) على البيانات التالية (...)) - تاريخ سريان العقد ومدته (...) ". إذا، وكما نلاحظ من بين البيانات الضرورية الواجب ذكرها في عقد التأمين تاريخ سريان العقد ومدته، وهو ما يطرح إشكال حقيقي للتأمين ضد أخطار التلوث، الذي لا يمكن أحيانا معرفة وقت ظهوره، وقد يستغرق فترة أطول من مدة العقد، أو يُكتشف التلوث بعد تغيير المكتب لشركة التأمين التي تعاقد معها، والتي بدأ التلوث أثناء سريان العقد معها، لكنه اكتشف بعد نهاية العقد الأول وبداية عقد آخر مع شركة تأمين جديدة. وهذا عكس الحوادث التي لا تأخذ وقتا كبيرا لتظهر مثل الانفجار والحرائق.

3. التأمين الإجباري

يبدو أن الحل التأميني مناسب للوقاية من الخسائر الناتجة عن النشاط الصناعي، ويحسن وضع ضحايا التلوث، ويعيد وضع البيئة إلى حالتها الأولى، حتى ولو بدا للوهلة الأولى أن هذا التأمين يتعارض مع مبدأ الملوث الدافع، بحجة أن المسؤول ليس هو من يدفع قيمة التعويض، بل مؤسسة أخرى ضامنة. لكن هذا التصور يؤدي إلى إفراغ آلية التأمين من محتواه، لأننا حينها نكون قد تجاهلنا أن المستغل دفع تعويضا عن طريق الأقساط المدفوعة لشركات التأمين.

وفي هذا السياق، يطالب الكثير من القانونيين، بتأمين إجباري على المسؤولية لحماية الضحايا الأبرياء¹، لأنها توفر بعض المزايا، حيث تضمن بالدرجة الأولى تعويض وحماية المتضرر من خطر إفسار المسؤول عن الضرر. كما يسهل هذا النظام من دور القاضي في الحكم بإلزام المسؤول بتعويض المتضرر وكذا قبول تحديد مقدار هذا التعويض، نظرا لوجود شخص معنوي مقتدر ماليا.

في حين، إذا ما ظل التأمين اختياريا، فإن الكثير من الشركات ستفضل توفير المبالغ التي قد تدفعها لشركات التأمين (لأن عنصر النفور من الأخطار يمكن أن يغيب عن الكثير من الشركات

¹ MICHAEL G. FAURE et TON HARTILIEF, *aspect fondamentaux des assurances, assurance et expansion des systémiques*, OCDE, n° 5, 2003. P.235.

الصغيرة والمتوسطة، رغم أن أثارها على البيئة يمكن أن تكون كارثية)، الأمر الذي يهدد تطور أنظمة التأمين. ومن جانب آخر، يحقق التأمين الإجباري العدالة بين المتضررين بحيث لا يمكن تطبيق القانون بمحض الصدفة، من حيث وجود التأمين من عدمه¹. ومع ذلك، لا يجب أن يفهم من تأسيس تأمين إجباري ضد أي ضرر يلحق بالبيئة، انه رخصة للتلويث².

لكن على الرغم من هذه الظروف التي تساعد على فرض التأمين، إلا أن هناك انتقادات وجهت لهذا النظام. حيث أن إلزاميته يمكن أن تحمل بين طياتها حدود وصعوبات مرتبطة بقيمة الأقساط، وبالأساس القانوني الذي سيتم بموجبه تأسيس هذا الالتزام.

3-1. حدود التأمين الإجباري

تطرح إجبارية التأمين إشكالية مرتبطة بالأساس الذي يجب اعتماده لفرض هذا الإلزام، وقد برزت بالمناسبة عدة أفكار، لعل أهمها تلك التي ترى أن البيئة وباعتبارها موضوعا يهم كافة الدول، الشعوب ومستقبلهم، فإنه يمكن أن يبنى تأميننا إلزاميا على أساس المصلحة العامة.

فمهمة الدولة هي السهر على حماية المصالح العليا للأمة، باسم الصالح العام، بما في ذلك حماية البيئة. وعندما لا يهتم الفاعلين في الميدان بهذه المصالح، يجب على الدولة إجبارهم على ذلك. هذا من الناحية النظرية، أما الجانب العملي، فيطرح مسألة قيمة الأقساط التأمينية وقدرة شركات التأمين على تعويض ملائم للخسائر، بالإضافة إلى سوء تقدير الأخطار³.

3-2. مشاكل الإعلام

يمكن أن تظهر مشاكل في مجال الإعلام، عندما لا يستطيع المستغل تقييم الأخطار التي يتعرض لها بشكل صحيح وتحديد مسؤولياته، فضلا عن الفوائد التي يمكن أن يجنيها من اكتتاب

¹ P. LASCOUMEZ, « l'assurance des risques environnementaux », in, *droit du travail et droit de l'environnement*, colloque de la SFDE, 30 septembre- 1er Octobre 1993, Toulouse, Litec, 1994, p.65.

² MICHAEL G. FAURE et TON HARTILIEF, *aspect fondamentaux des assurances, assurance et expansion des systémiques*, OCDE, n° 5, 2003. [En ligne]: https://www-oecd-ilibrary-org.www.snd11.arn.dz/finance-and-investment/aspects-fondamentaux-des-assurances_19900848 (consulté le 1206-2014) .

³ M. REMOND-GOULLAUD, « Fonds d'indemnisation et préjudice écologique », in *le dommage écologique en droit interne et comparé, Droit et économie de l'environnement* , Economica, 1992, p. 165.

عقد تأمين. في الواقع، لا تسمح له هذه الوضعية بتشكيل احتياطات مالية لتغطية مسؤولياته المحتملة، وقد ينجم عن سوء التقدير هذا رفض للتأمين¹. ومن أجل تجنب هذه المشكلة يفرض المشرع في بعض الأنظمة القانونية التأمين، ليجعل من إلزاميته عاملا ضروريا من عوامل الوقاية من الأخطار الكبرى.

3-3. الإعسار

يعد الإعسار احد التبريرات الأساسية الذي يقدمها القانونيون لفرض التأمين، لأنه غالبا ما يتجاوز الضرر القدرات المالية للمتسبب فيه، الأمر الذي يطرح إشكالا، إما في تعويض الضحايا أو تمويل عملية إعادة الحال إلى ما كان عليه²، وخاصة في مجال الأخطار التكنولوجية الكبرى.

بالإضافة إلى ذلك يمكن أن يكون الإعسار وسيلة للتوصل من المسؤولية، حيث لا يمكن للمستغل المعسر تمويل إصلاح الأضرار التي تسبب فيها. وبالتالي، تظهر مواقع "يتيمة" تتحمل عندها الدولة عبء معالجتها، وهنا تكمن الفائدة الأكيدة لإلزامية التأمين.

وعندما يُلزم المتسبب المحتمل في الضرر على التأمين، تكون مسؤوليته كاملة وتراقب الشركة المؤمن لديها تصرفاته. باستخدام الأدوات التقليدية لإدارة الأخطار، حيث يقوم المؤمن بالتحقيق ومراقبة المتسبب المحتمل في الضرر ويفرض عليه اتخاذ كل الإجراءات الضرورية من الحيلة والحذر لتجنب الحوادث، بعدما كان قد حدد شروط عقد التأمين وأقساطه المناسبة.

وفي الأخير، يمكن أن يحقق التأمين درجة عالية من الردع، وهو الأمر الغائب في حالات الإعسار دون تأمين المسؤولية، مما يؤدي إلى تعويض غير عادل يضعف عنصر الردع. ولهذه الأسباب، يمكن أن يمكن أن يشكل التأمين الإجباري حلا جديا لمشكلة الإعسار³.

¹ MICHAEL G. FAURE et TON HARTILIEF, *op.cit.*, p.237.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, p.239.

3-4. بعض الجوانب السلبية الأخرى للتأمين الإجباري

يطرح التأمين الإجباري بعض السلبيات، إذ تعد بعض الأخطار الكبرى جديدة على سوق تأمينات لم يتطور إلى درجة يمكنه تغطيتها. كما أن عدم توفر عروض كافية ومتنوعة لعقود التأمين ومحدوديتها، خاصة في مجال الأضرار البيئية، جعل التأمين الإجباري أحيانا دون جدوى.

ومن جانب آخر، تهدف إجبارية التأمين إلى إرغام وإلزام شركات التأمين بقبول تغطية الأخطار الكبرى، ومن ثم تصبح تلك الشركات بطريقة أو بأخرى، مانحة للترخيص بالنشاط للمؤسسات¹. كما يُفقد هذا الإلزام شركات التأمين قدرتها على دراسة مدى قابلية خطر ما للتأمين.

فضلا عن ذلك، يواجه نظام التأمين الإجباري، على الرغم من مزاياه وإمكانية التغاضي عن الانتقادات الموجهة له، صعوبات كبيرة أثناء تطبيقه في الميدان، سواء تعلق الأمر بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى أو عندما تتجاوز قيمة الأضرار الناجمة عن النشاط الحد الأقصى لمبلغ التأمين، ولهذا السبب، تم إنشاء ما يسمى بصناديق التعويضات، لتلعب دورا مكملًا أو بديلا احتياطيا للتأمين.

ثالثا. الوظيفة الوقائية للتأمينات

إن انتشار مفهوم التأمين في مجتمعاتنا . كما رأينا. عرف حدود تقنية، ويواجه سلسلة من العوائق، تجعله غير قادر على الوصول إلى تحقيق أهدافه، بسبب تردد المؤمنين عن أداء وظيفتهم بالكامل. في الواقع، لا تتوقف تقنية التأمين على تعويض الأضرار فقط، بل يجب السعي لتجنب وقوع حادث مرتقب أو محتمل الحدوث، وذلك باستخدام أدوات وقائية، لكن ما يمكن ملاحظته بالنسبة للأخطار الكبرى، أن تكفل مهنيي التأمين بهذا المجال ضعيف، إن لم يكن منعدما.

ومع ذلك، يمكن التغلب على العوائق التي تعترض شركات التأمين، لكن بشرط أن يغير المؤمنون مقاربتهم للأخطار الكبرى من خلال الاستثمار في تقنيات الوقاية. إذ لا يجب أن يكون

¹ Ibid, p.241.

لتقنيات التأمين الأولوية وغاية تعويضية أو حتى إعادة الحال إلى ما كان عليه¹، بل يجب أن يكون تسيير المسائل الأمنية كأحد القيم المضافة التي يوفرها التأمين.

فالمؤمن يجب أن لا يكتفي ببيع تعويض نكبة محتملة، بل يجب أن يحمي أيضا من كارثة محتملة²، لان تطور دور التأمين³، سيسمح بتلبية حاجة المؤمن عليهم، والذين ينتظرون منه المشاركة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في نشاطات الرقابة والامتنال لقواعد الأمن.

ذلك أن تجربة شركات التأمين في ميدان النكبات ومعرفتهم الإحصائية للأخطار، تمنحهم مكانة مرموقة للمشاركة في السياسة العامة للوقاية من الأخطار الكبرى⁴. علاوة على ذلك، يمكن أن تكون سلطة المؤمنيين في الحث على الوقاية المنبثقة من العلاقة التعاقدية، أداة ردع وجزاء لتحقيق نتائج جد فعالة. فالمؤمن يمتلك في الواقع وسائل لضمان فعالية التدابير المفروضة على المؤمن عليهم⁵، ومن ثم يجد المؤمنون أنفسهم أمام مهمة تقديم النصائح والإرشادات والإعلام تجاه المؤمن عليهم.

يقودنا هذا التحليل إلى القول، من جهة، أن تدابير الوقاية الفعالة لا تحمي بصفة نهائية من الأخطار، فاكنتاب وأن عقد التأمين أمر لا مفر منه، ولكن يجب اعتباره " كدورة لمعالجة الأخطار"⁶، ومن جهة أخرى، تبقى فعالية تدابير الوقاية نسبية إذا تم تبنيها بشكل فردي، حتى وإن كانت الدولة هي الضامن الأول للأمن العمومي. ومن ثم يمكن القول بأن إنشاء سياسة عمومية سديدة للوقاية من الأخطار الكبرى ينطوي حتما على تحالف بين السلطات العمومية ومهنيي التأمين

¹ P.LASCOUMES, « Du risque- dommage au risque-symptôme : techniques assurancielles et prévention des pollutions », annale des mines, juillet- aout 1992, p.138.

² P. FLORIN, « Prévoyance et prévention », Risques n° 4, janvier 1991, p.15.

³ هذا التطور في الصناعة التأمينية في ميدان الأخطار التكنولوجية الكبرى نجم بالخصوص تحول في مفهوم الخطر الصناعي الذي مر من الخطر - السبب في وجود الخطر - إلى كيفية معالجته. انظر : P. LASCOUMES, « l'assurance des risques environnementaux », Droit et ville n 37, 1994, p.66.

⁴ في حالة وقوع حادث، يستخلص المؤمن نتائج الحادث ويحلل الأسباب ويتصور الحلول لتفادي وقوعها من جديد: بعمله هذا يقوم بعمل وقائي حتى لا تتكرر الأخطار.

⁵ وهذا ما يظهر في القانون الاقتصادي، فتركز وسائل الإنتاج ورأس المال يسمح بظهور سلطات اقتصادية خاصة التي لها قواعدها الخاصة، بجانب المصادر التقليدية للقانون، وبالتالي تظهر مجموعة من القواعد في تصرفات تملئها تلك السلطات الخاصة.

⁶ R. NUSABOM, « Gestion des risques et assurances des atteintes à l'environnement », revue de préventive sécurité n° 38, mars-avril 1991, p.33.

من اجل زيادة فعالية آليات الوقاية، خاصة وأن المفهوم الجديد لمهنة المؤمن يميل أكثر إلى الوقاية، الأمر الذي يقتضي إعادة التفكير في العلاقات بين التأمين والقانون والدولة.

وعلى ضوء ما سبق، سندرس في الجزء الأول، تطور دور المؤمن في مجال الوقاية (1)، ثم نتناول في الجزء الثاني، ضرورة إشراك مؤسسات التأمين في السياسة العمومية للوقاية من الأخطار الكبرى (2).

1. تطور دور المؤمن في ميدان الوقاية

إن المطالبة بالحق في الأمن، لا يعني أن يكتفي المؤمنون بالتعويض، بل يجب عليهم أن يلعبوا دورا أساسيا في الوقاية من الأخطار الكبرى، وبالتالي يجب توسيع نطاق مهامهم ليصبحوا شركاء حقيقيين بل وملزمين بالوقاية من الأخطار، لكن هذا لا يعني أن تكلف شركات التأمين بكل مهام الوقاية . التي تعد الوظيفة الأساسية للدولة . بل يجب دفعها لتمارس دورها الطبيعي في محاربة الإهمال والتهاون.

ما يمكن معانيته حاليا هو أن توسع التأمين في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى تعرقله مواقف مؤسسات التأمين. إذ من السهل دائما معاينة الأضرار وتعويضها بدل الوقاية منها، ولذلك مازال التزاوج بين الوقاية والتأمين حديث مبكر، بسبب غياب إدماج الانشغالات الايكولوجية عند المؤمن والصناعيين، وبشكل عام بسبب صعوبة التحكم في تكنولوجيات الوقاية¹.

يرجع غياب دور المؤمن في الحث على الوقاية في مجال الكوارث التكنولوجية إلى عدم وجود أحكام قانونية تحث على الوقاية، حيث لم يعهد إلى شركات التأمين مهمة الوقاية، إضافة إلى رفض هذه الأخيرة التدخل في هذا الميدان عموما، ناهيك عن وجود مشاكل تقنية تأمينية لإعداد تدابير وقائية². ومع ذلك، مهما كانت الصعوبات الموضوعية، هناك مبادرات واقتراحات مطروحة للنقاش حاليا لتشجيع تطور التأمين في مجال الوقاية، مع الحفاظ على مصالح شركات التأمين.

¹ PATRICK LAGADEC, *op.cit.*, p.106.

² *ibid.*, p.35

2. نقائص التأمين في دوره الوقائي من الأخطار الكبرى

ما يمكن ملاحظته عموما على شركات التأمين، هو أن إدماج الوقاية في نشاطات المُكْتَتَب لا تعد عملا تلقائيا وطبيعيا، فمهنبي التأمين لم يستوعبوا بعد أهمية الوقاية، وتدخلاتهم مازالت تميل أكثر نحو التعويض منها نحو الحث على الوقاية. إذ مازالت هذه الأخيرة تقتصر على أخطار الحرائق وبعض الفروع المتخصصة.

أما فرع المسؤولية المدنية للأخطار التكنولوجية الكبرى، فلا يزال يحوز على وسائل محدودة جدا، في حين انه من المفيد استعمال مقارنة مشابهة لتلك المعروفة في مجال الأخطار ذات الحماية العالية في مجال حريق . كسر الآلات. لقد شجع مُؤْمَنِي الأخطار ذات الحماية العالية تطور تدابير الوقاية والحماية، مع الاستمرار في تغطية الأخطار، والتوسيع من ضماناتهم في نفس الوقت. وفي المقابل، ظل ميدان الأخطار التكنولوجية الكبرى ضعيفا، من حيث الضمانات المقترحة والنصائح المقدمة في مجال الوقاية.

وتبعاً لذلك، ونظرا لغياب مؤهلات تقنية للمؤمن في تقدير هذا النوع من الأخطار، مازالت الوقاية شكلية إلى حد بعيد، وتتمثل عموما في تقرير تقني، لا يشكل بالضرورة حصيلة زيارة الخبير لموقع المؤمن¹، لان شركات التأمين غير قادرة على امتلاك وسائل بشرية ضرورية للقيام بعمليات تحليل الموقع، لان تكلفتها الباهظة لا تقارن مع قيمة الأقساط التي يدفعها المؤمن عليهم .

إن الحدود الموضوعية للتأمين وعدم قدرة المؤسسات الخاصة على إعداد تغطية كاملة للأخطار التكنولوجية الكبرى، أظهرت أن السلطة العمومية تبقى الملاذ الأخير والممكن للضحايا نظرا لإمكانياتها المالية غير المحدودة نظريا.

كما أن الأخطار الكارثية لا تخص أفرادا، بل تهم عدد كبير من السكان، مما يصعب تكفل قطاع التأمين وحده بها. فالكوارث الطبيعية والحوادث التكنولوجية تتطلب آليات تكفل مختلفة، ولا يمكن أن تكون إلا عمومية بطريقة ما². غير أن تدخل الدولة الراعية لا يكون أولا وأخيرا، بل يجب

¹ M. PIEUR, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 2^e édition, 1991, p.755.

² In La nouvelle question sociale, Repenser l'Etat- Providence, cité par P. L'HOMME, *op.cit.*, p.393.

أن يلعب دورا احتياطيا، لان الفكرة تركز على مشاركة الدولة في عمل قائم ومنظم سلفا¹ لتأتي المساعدة العمومية لتسد نقصا عند الضرورة²، ولا تعوض المبادرة الخاصة، بل تكملها. أخيرا، لا تكون هذه المساعدة اختيارية ولا محتملة، بل إنها واجب على الدولة باسم مقتضيات تحقيق الصالح العام، وهو الهدف النهائي للعمل السياسي³.

وأخيرا، وضع الحدود بين الخطر القابل للتأمين والخطر الذي يهدد المجتمع برمته والذي يركز تعويضه عموما على آليات تضامنية، هو من صلاحيات السلطة العمومية، وفقا لعدة معايير، وخاصة تأثير الكارثة على السكان، وفي هذا السياق يرى J.M.Pontier انه يوجد اليوم تكاملا أكثر منه تعارضا بين آليات التعويض القانون الخاص وآليات تدخل القانون العام، التي تعتمد بدرجات متفاوتة على التضامن الوطني⁴.

الفرع الثاني: ظهور آليات موازية للتعويض عن الضرر الناجم عن الأخطار

أمام النقائص التي تعرفها التأمينات في تسيير الأخطار الكبرى وعدم ملائمة الهندسة المالية الحالية، لا يمكننا إلا أن نلاحظ ضرورة اللجوء إلى إجراءات تعويض موازية، ألا وهي التعويض المباشر دون المرور عبر تحديد الشخص المسؤول.

إن الحدود التقنية للتأمين وصعوبة نظام المسؤولية المدنية، حث السلطات العمومية وكذا المسؤولين المحتملين عن الأخطار التكنولوجية الكبرى على إنشاء آليات تكمل ضمانات التأمين أو الحلول محلها إن اقتضى الأمر. ففي تقرير لها متعلق بتعويض الضحايا سنة 1992، أوصت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، إضافة إلى فرض إلزامية التأمين أو ضمانات مالية، بإيجاد بديل لتغطية الأخطار التكنولوجية الكبرى، من خلال إنشاء صندوق يوجه للتكفل بالأضرار التي يكون مرتكبيها، إما غير معروفين، أو لا يمكن التعرف عليهم، أو أنهم في حالة إعسار¹.

¹ C.MILLON-DELSOL, *L'État subsidiaire*, Léviathan, PUF, 1992, p.107.

² في الحقيقة، السلطة العمومية هي بديل، يحتاجه المجتمع دائما، لكن بنسب متفاوتة حسب الاحتياجات والنقائص وذلك حتى تكون تدخلات الدولة مكتملة ووقائية وقليلة إلى الحد الممكن والمفعول. " الدولة لا يجب أن تكون لا شيء و لا كل شيء. يجب أن تحذر من الانسحاب أو الاستحواذ".

C.MILLON-DELSOL, *ibid*: انظر

³ *Ibid.*, p.72.

⁴ J.M.PONTIER, « la prise en charge collective de l'alea thérapeutique. L'Etat et les fonds de garantie », in *L'indemnisation de l'alea thérapeutique*, Sirey, 1995, p.85.

¹ OCDE, aspect fondamentaux des assurances, Assurance et expansion des risques systémiques, n° 5, 2003. *op.cit.*

ومن جانب آخر، طرح البعض فكرة مشاركة الصناعيين المعنيين في تعويض الأخطار التكنولوجية الكبرى، وذلك بإنشاء هيآت خاصة، تُسيرها الأوساط المتورطة في الحوادث وتخصص في تغطية هذا الصنف من الأخطار. غير أن آليات التعويض هذه قد أظهرت أيضا أوجه قصور، مما اجبر السلطة العمومية على ضرورة تقديم إجابات لضحايا الأخطار الكبرى لاسيما من خلال التضامن الاجتماعي.

لقد برز مفهوم التضامن الاجتماعي من فكرة أن بعض الأخطار لا يمكن تركها لمسؤولية الأفراد، بل يجب اعتبارها عنصرا مشتركا حتى يكون تأثيرها محدودا¹. ومن ناحية أخرى، يؤكد تدخل الدولة التضامني على وظائفها السيادية في مجال الأمن ودور الجماعة الوطنية في حماية المواطنين من الأخطار التي تهدد مصالحهم الأساسية.

يبدو اليوم أن اتجاه السلطة العمومية يميل إلى إنشاء صناديق التعويض المنتظرة من طرف الضحايا و المسؤولين على حد سواء. ذلك أنها تمنح التعويض بالأولوية بناء على فكرة التوزيع وتمزج بين التعويض الآلي ودعوى المسؤولية التي تباشرها ضد المسؤول. ويعد هذا التزاوج بين المسؤولية والتعويض الاجتماعي، يمثل شرطا للتوازن الذي تعرفه اليوم أنظمة التعويض الحديثة².

تتميز أنظمة الضمان بوضعها لقطيعة بين الفعل المسبب للضرر والضرر في حد ذاته، ليقع التركيز على أهمية الضرر ووضعية الضحايا وظروف الحادث، والتي تدخل ضمن إطار تضامني محض. لكن هذه الحلول لا تمنعنا من طرح مسألة درجة صحة وملائمة اختيارات السلطة العمومية، حيث أصبحت صناديق التعويض وسيلة منافسة للمسؤولية.

من المؤكد أن إبعاد المسؤوليات والتستر عليها من خلال تفعيل الآليات التضامنية للتعويض، سوف يسمح بتعويض الضحايا وإرضائهم، لكن إغفال تطبيق القانون لصالح آلية التضامن، وإن ظهر مفيدا لمعالجة الأمور المالية، فإنه في المقابل، تظل مقتضيات العدالة التي على القاضي الوفاء بها غائبة.

¹ T. RENOUX, L'indemnisation publique des victimes d'attentats, cité par ROXANE GARNIER, « les fonds publics de socialisation des risques », *op.cit*, p.164.

² *Ibid.*,

وعلى أساس ما سبق، سنحلل الآليات التي ظهرت لتجاوز نقائص التأمين، وبالخصوص مشاركة المسؤولين في تعويض الأخطار الكبرى (أولا)، وتدخل الدولة احتياطيا في هذا الميدان بسبب الصعوبات التي تعرفها الصناديق (ثانيا).

أولا: مشاركة المسؤولين عن الأضرار في تعويض الأخطار الكبرى

ترتكز إحدى الحلول المقترحة لمواجهة حدود نظام المسؤولية المدنية على إحداث تغطية للأخطار الكبرى، من خلال الاستعانة مباشرة بالمهنة المعنية، ليتم التعويض بواسطة صناديق التعويض⁽¹⁾، التي تعد مؤسسة للتضامن الجماعي، وتتوسط التأمين الخاص والدولة التي تتدخل عندما تغيب آليات التعويض الخاصة. وتعرف هذه الصناديق راجا كبيرا نظرا للميزة التي تقدمها ألا وهي تجميع عدة فاعلين اجتماعيين واقتصاديين، وتوزيع كلفة التعويض على مجمل المسؤولين المتعاونين¹.

ومن ناحية أخرى، اتخذ الصناعيون كمُولدين محتملين للأخطار التكنولوجية الكبرى، مبادرة لتأسيس هياكل مشابهة لمؤسسات التأمين، تتمثل في تعاوضيات متخصصة في نوع واحد من الأخطار⁽²⁾، يتجمع تحتها مهنيو نفس الفرع، ويحددون حالات تدخل كل صندوق⁽³⁾. لكن مهما كان نوع التعويض، يجب أن يكون عادلا وفعالا⁽⁴⁾.

1. إنشاء صناديق التعويض: ضرورة أوجبها التضامن والاستعجال

أدت ضرورة الاستجابة لتطلعات الضحايا نحو أمن أكثر والسرعة في مساعدتهم وتعويضهم إلى . كما رأينا سابقا . إنشاء صناديق. كما يقودنا مبدأ الإنصاف نحو "تجاهل" الخطأ لتفضيل التعويض². في حين ما نلاحظه هو أن الكوارث هي من تحدد إيقاع إنتاج القوانين وليس الأخطار. فمن رحم فيضانات باب الواد لسنة 2002 وزلزال بومرداس سنة 2003 ولد قانون إلزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية والقانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية

¹ M. REMOND-GOUILLOU, « Du risque à la faute », Risques n° 11, juillet-septembre 1992, p.24.

² EDWIGE BELLIARD, « Droit, risques et responsabilité », in Yann Aguila, *Quelles perspectives pour la recherche juridique ?*, Presses Universitaires de France « Droit et justice », 2007, p. 244.

المستدامة. وهذا يؤكد أن تطور قانون البيئة والأخطار الطبيعية والتكنولوجية يرتبط بالأضرار الملموسة على الإنسان، لتتحرك فيما بعد الآلة التشريعية.

مما لاشك فيه إذا أن "القوانين تظهر بوتيرة بطيئة مقارنة مع العلم الذي يحقق تقدما سريعا وجديا، وأصبح من غير الممكن اللحاق به، حيث يجد كل نص قانوني صادر بعد فترة وجيزة أن الأحداث قد تجاوزته"¹، ولا يقع اللوم هنا على العلم بل على السلطة التشريعية التي تفتقد إلى القدرة على دراسة التجارب الماضية وتغيب عن "ذهنها" تصورات الأفاق المستقبلية.

فمثلا، الأمراض المهنية المتعلقة بالاميات في الولايات المتحدة الأمريكية، وبسبب العدد الكبير من الضحايا، وبغية التقليل من مسؤولياتهم، لجأ الصناعيون إلى إصدار قانون لتشكيل لجنة صلح تتيح للضحايا الحصول على تعويض دون اللجوء إلى القضاء. ونفس الإشكال طرح في فرنسا²، حيث توفي 35000 شخص بسبب المرض الذي أحدثه استنشاق غبار الاميات بين سنوات 1965 و 1995 تاريخ ظهور الوباء، وأنشأ صندوق خاص لتعويض ضحايا الاميات، في حين يموت 3000 فرنسي سنويا وسيستمر ذلك إلى غاية 2020 بسبب فترة استتار ظهور المرض التي قد تصل إلى أربعين سنة لبعض الأنواع من السرطان.

وفي الجزائر استعملت مادة الأميات³ بشكل كبير، وأنشأت لإنتاج هذه المادة عدة مصانع وهو ما سبب مشكلة بيئية وصحية خطيرة جدا. أمام هذا الوضع أنشئت لجنة وزارية مصغرة "خاصة بالأميات" كلفت بجرد استعمالات هذه المادة، وتقييم آثارها على البيئة والصحة العمومية وإعداد مخطط عمل لوضع الترتيبات الخاصة لاستعمالات الأميات. اظهر التقرير الأول للجنة أن 85 %

¹ G.BRAIBANT, « pour une grande loi », Pouvoirs n° 56, « dossier spéciale bioéthique », 1991, p.109.

² <https://www.matierevolution.fr/spip.php?article3111>. (Consulté le 10-05-2015)

³ وهي مادة معروفة بخصائصها الفيزيائية والكيميائية الجيدة وكلفتها الضعيفة وهو ما فتح لها الباب أمام الصناعة والبناء. المادة معروفة كذلك بمقاومتها للنار وللمواد الكيميائية. تُخلط الاميات مع الاسمنت لتستعمل في قطاع المياه والبناء بشكل كبير. بعد 30 سنة من ظهورها اكتشف الأستاذ الفرنسي Jean Hodeburg أن استنشاق غبار هذه المادة يؤدي إلى سرطان الرئة. المرض الذي يظهر بعد 20 و 30 سنة من استنشاق المادة. أنشئت الجزائر بعد الاستقلال ثلاثة مصانع لتحويل هذه المادة ، بالإضافة إلى المصنع جسر قسنطينة بالعاصمة والذي ورثته عن الاستعمار والذي أغلق في سنة 1998. انظر :

M'HAMED REBAH, *op.cit*, p.114.

من السرطان في الجزائر سببها التلوث الذي تحدّثه مادة الاميانت¹. وتبعاً لذلك أعلنت الحكومة الجزائرية في سنة 2002 عن منع استعمال الاميانت في البناء في الجزائر وبصفة نهائية.

عندما نتحدث عن الأضرار الناجمة عن الأخطار الكبرى، لا يمكن تجاهل مسألة ما إذا كان بمقدور القانون التقليدي للمسؤولية، تحقيق التعويض عن هذه الأضرار الضخمة بالتنسيق مع التأمين. في العديد من الأنظمة القانونية، تم حلّ إشكال الخطأ في مجال الأخطار الكبرى باللجوء إلى نظام المسؤولية الموضوعية. غير أنه لا يمكن للمسؤولية وحدها ضمان التعويض وذلك بسبب مشكل الإعسار وضخامة الأضرار، وكما وضحنا سابقاً، أن التأمين عن الأخطار الكبرى خلق صعوبات عديدة، من بينها أن القيم المالية التي يقترحها المؤمنون لضمان الأخطار التكنولوجية الكبرى محدودة جداً، وبالتالي لا يسمح نظام المسؤولية المدنية دائماً بتعويض عادل لضحايا هذا النوع من الأخطار.

لهذه الأسباب وللتعويض عن الأضرار الناجمة عن الأخطار الكبرى، ومن أجل ضمان أحسن لعملية تعويض الأضرار التي يتكبدها الضحايا، طرحت فكرة ملائمة تمثّلت في إنشاء صناديق خاصة أو عمومية أو خاصة/عمومية، تتكفل بتعويض المتضررين محل الملوثين العاجزين أو المجهولين²، أو تكمل التعويض الممنوح من طرف شركات التأمين المسؤولة. ولذلك فمن المهم دراسة طبيعة تلك الصناديق ومعرفة الدور الذي تلعبه في تعويض الأضرار الناجمة عن الأخطار الكبرى، وإجراء مقارنة بين كيفية اشتغال صناديق التعويض وسير التأمين التقليدي.

إن الصناديق لا تبحث عن المسؤول ولا حتى عن المخطئ، فصندوق التعويض كشخصية معنوية، يتمتع بالأهلية القانونية، ويشكل هيئة مالية تسمح بتوزيع الأعباء المرتبطة بالأخطار على الوسط المسبب للخسائر: فهو يتلقّى الأموال الموجهة لتعويض الأضرار الحاصلة ويوجهها لاستعمال أحسن. ويتعلق الأمر بآلية مختلطة ذات مرونة كبيرة واستقلالية في العمل، كما تعد نقطة اتصال

¹ Ibid., p.115.

² في حالة التلوث التراكمي، فإن التأثير العملي للصندوق جلي. حيث أن قرينة السببية بين التلوث والضرر تم تسهيلها بإظهار المنطقة المعنية والتي داخلها يثبت الضحايا علاقة السببية لكي يتدخل الصندوق.

J.L.DUTARET, A.P DE LA GIRAUDIERE, *op.cit.*, p.192.

بين التعويض الجماعي العمومي و تقنية التأمين¹، لكن يجب أن يحدد دورها بدقة حتى لا يشكل الصندوق حلاً لتقصير وتهاون المسؤولين عن الأخطار التكنولوجية الكبرى .

لقد عرفت صناديق الضمان نجاحاً معتبراً، يرجع لأسباب أربع على الأقل: عملية التعويض سريعة² وشبه آلية و واسعة النطاق ، كما توزع الأخطار على مجموعة من الملوثين المحتملين³. وأخيراً، تتماشى هذه الصناديق جيداً مع مستلزمات تعويض الأخطار الصناعية، ذلك أن الأعباء اللصيقة بخطر معين يتحملها مجموع الوسط المسبب لها⁴، وبالتالي يُحترم مبدأ الملوث - الدافع⁵ مما قد يساهم في زيادة الوعي بالمشاكل التي تطرحها هذه الأخطار من قبل المؤسسات التي تدفع اشتراكاتها في التأمين الجماعي.

يتم تمويل هذه الصناديق إما عن طريق الاشتراكات، عندما يسيّر الصندوق من طرف هيئة خاصة، وإما عن طريق الاقتطاعات الجبائية عندما يعود التأسيس إلى مبادرة عمومية. وتشكل هذه الاقتطاعات الجبائية شكلاً من أشكال المسؤولية الاجتماعية وتتبع في الواقع نفس أهداف المسؤولية المدنية مع وسائل أكثر ملائمة لمواجهة هذه الأخطار الاجتماعية الكبرى التي تهدد الجماعة الوطنية⁶. و يُبرز تخصيص هذه الجباية في سياسة تعويض الأخطار التكنولوجية الكبرى الدور الطبيعي للضريبة في تغطية الأخطار بواسطة التضامن⁷.

هذه الجباية الخاصة التي تتمثل وظيفتها المالية الأساسية في إيجاد وسائل للتمويل، تقدم ميزة مهمة، وهي التخفيف من أعباء الدولة في مجال الأخطار الكبرى، لأنه في النهاية الملوث هو من يدفع، حسب كل مصدر ملوث. الحال أن الاستعمال الحالي لتقنية الجباية لتعويض الأخطار الكبرى

¹ M. REMOND-GOUILLOUD, « Fonds d'indemnisation et préjudice écologique », *op.cit*, p.166.

² الأموال اللازمة للتعويض متوفرة في الصندوق و هذا عكس اللجوء إلى القضاء الذي يؤخذ وقت طويل و عدم القدرة على معرفة نتيجة الحكم.

³ هذا التوزيع يسمح بتخفيف التكاليف الفردي بالأضرار

⁴ KARINE LE COUVIOUR, « responsabilités pour pollutions majeures résultant du transport maritimes maritime d'hydrocarbures. - Après l'Érika, le Prestige... l'impératif de responsabilisation », La Semaine Juridique Edition Générale n° 51, 18 Décembre 2002, I 189, source ARCHIPEL -TOULOUSE-1CAPITOLE (consulté 24-04-2015).

⁵ REMOND-GOUILLOUD, « Les fonds d'indemnisation (Collectivisation du risque) » in Droit de l'environnement marin, SFDE, Economica, 1988, cité par KARINE LE COUVIOUR, *ibid*.

⁶ G. VINEY, *Traité de droit civil, introduction à la responsabilité*, Editeur : L.G.D.J, 3^e édition, 2008, p.80.

⁷ P.BELTRAME, *L'impôt*, M.A Ed, coll. Encyclopédie de poche, 1987, pp.70 -72.

يبقى محدودا، رغم انه من الملائم توسيع ميدان تطبيق بعض الاقتطاعات الجبائية في مجال معالجة التلوث¹، عندما تقع أضرارا صناعية خطيرة.

2. أنواع صناديق التعويض

سنحاول إعطاء نظرة حول مختلف الصناديق التي يمكن أن تلعب دورا في التعويض عن الأضرار البيئية، خاصة التلوث (1-2)، كما سنتعرف من خلال هذا العرض على الأهداف المتنوعة لهذه الصناديق عموما (2-2)، وأخيرا صناديق إعادة الحال كما كان عليه (2-3).

1-2. صناديق تحديد المسؤولية

تتمثل هذه الحالة في أن المؤسسة المسؤولة عن الأضرار قد توصلت إلى اتفاق ودي مع جميع الضحايا من اجل منحهم مبالغ مالية جزافية، بغية التعويض النهائي للأضرار. بمعنى أن المؤسسة تنشأ صندوقا ماليا يستخدم في تعويض الضحايا. وقد سميت هذه الصناديق بـ "صناديق التحديد" لان المؤسسة تهدف إلى تحديد أو حصر مسؤولياتها في المبلغ المعد للصندوق.

ويمكن أن نجد بعض الأمثلة عن صناديق التحديد للمسؤولية المدنية من اجل الأضرار الناجمة عن التلوث بالمحروقات. فالمادة الرابعة من اتفاقية بروكسل حول المسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن التلوث بالمحروقات تمنح الإمكانية لصاحب السفينة المسؤول بتشكيل صندوق التحديد الذي يوضع لتعويض الضحايا.

فمبدأ تحديد المسؤولية يسمح لمالك الباخرة أن يضع مسبقا حدا لنطاق مسؤوليته التي لا تتغير حسب حجم الأضرار المسجلة، بل هي ثابتة وتحسب انطلاقا من سعة الباخرة. فالمالك يعرف بدقة أقصى قيمة لالتزاماته². بيد أن هذا النوع من الصناديق يطرح إشكالية لا مفر منها في حالة الأضرار البيئية، وهي مشكلة الأضرار المستترة أو الخفية التي تستغرق أحيانا وقتا طويلا للظهور. لان احد لشروط الأساسية في الصناديق المحددة للمسؤولية هو استثناء المطالبات المتأخرة، وبالتالي لا يمكن لهذه الصناديق أن تقدم حلا مثاليا للأضرار البيئية، كما أن الصندوق يمنح تعويضا جزئيا.

¹ مثلا المبالغ التي تدفع مقابل استهلاك المياه.

² KARINE LE COUVIOUR, *op.cit*, p.111.

لكن في مقابل، هناك نقاط ايجابية لهذا النوع من الصناديق، لاسيما وجود دائم لمبالغ مالية جاهزة للتعويض، ولا فائدة من تحديد مسؤول غير قادر على الدفع، كما أنها أفضل بكثير من المسؤولية غير المحدودة وهي بصفة عامة أقل خسارة من أقساط التأمين.

2-2. صناديق الضمان

تعد صناديق الضمان وسيلة معروفة لحماية الضحايا من إعسار مرتكب الأضرار أو من شركة التأمين المؤمن لديها. ولعل الايجابي في هذا النوع من الصناديق أنها لا تتدخل إلا في الأخطار غير المغطاة من طرف شركات التأمين. كما لا يتم اللجوء إليها إلا بعد فشل الوسائل والآليات الأخرى للتعويض كالتأمين مثلا، أو عدم معرفة هوية المسؤول عن وقوع الحادث أو حالة الإعسار¹. وبالتالي، لا تحل صناديق الضمان محل نظام المسؤولية والتأمين، إلا بعد تحقق الشروط المذكورة.

2-3. صناديق إعادة الحال إلى كما كان عليه

هناك حالات يعجز فيها التأمين عن التدخل، وعندئذ يصبح دور صناديق التعويض أساسية وهي حالة استحالة تحديد المسؤول عن الأضرار أو حالة إعسار المؤسسات التأمينية. ففي هذه الوضعية يستحيل على شركات التأمين التعويض، ويقتصر التدخل على هذه الظروف فقط، حتى تحافظ قاعدتا المسؤولية والتأمين على آثارهما الوقائية في حالة تحديد هوية مسبب الأضرار.

3. حالات تدخل صناديق التعويضات

جاء ظهور فكرة صناديق التعويضات بعدما عجز نظام التأمين في بعض الحالات عن تعويض الأضرار، وأهم تلك الحالات مثلا تجاوز قيمة الأضرار الناجمة عن النشاط قدرات شركات التأمين، أو وضع حد أقصى لمبلغ التأمين المحدد في العقد أو في حالة إعسار المسؤول عن الأضرار أو حتى إعسار شركات التأمين نفسها. وقد لا تكون هناك عروض تأمينية أصلا، بسبب

¹ J. BIGOT, « L'indemnisation des dommages nés de la pollution et l'assurance », in, *Indemnisation des dommages dus à la pollution*, OCDE, 1981, p. 143.

الصعوبات المذكورة آنفا. وتشكل الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى في هذا المقام الصورة الأمثل لتدخل صناديق التعويضات¹.

وعلى هذا الأساس، جاء دور صناديق التعويضات كمكمل لنظام التأمين، وليس موازيا له بل يلعب الصندوق دورا احتياطيا. فإذا كنا أمام حادث تلوث، يتعين على المتضرر أن يلجأ أولا بمطالبة الملوث المسؤول، ولا تصبح مطالبة الصندوق مقبولة إلا في حالة الإخفاق مع المسؤول عن الحادث، بسبب إعسار هذا الأخير أو لكونه غير مؤمن أو حتى بسبب عدم إمكانية تحديد الشخص المسؤول². أما في حالة الصناديق التي تتدخل بصفة رئيسية، فيتم تعويض الضحايا فوراً وآلياً دون أن تشترط إثباتات مسبقة للمسؤول، ليؤخذ الصندوق في هذه الحالة مكان المسؤول³.

غير أنه وفي الوقت الحالي تبقى صناديق التعويضات أهم حل تلجأ إليه السلطات العمومية للتعويض عن الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، ومن بينها بالطبع التلوث، وذلك بسبب عدم قدرة الكثير من شركات التأمين على مواجهة ضخامة الخسائر المحتملة لوحدها.

4. المبادئ العامة لتعويض عادل وفعال

مهما كانت أشكال و كفاءات نظام التعويض، فإن الحث على الوقاية من الأضرار الناجمة عن الأخطار الكبرى يجب أن يبقى ثابتاً، على أن تلعب قواعد المسؤولية دور الوقاية والتعويض في آن واحد، فلا يمكن الحصول على اثر وقائي، إلا إذا كان الالتزام بالتعويض من مسؤولية الطرف الذي ساهم في تحقق المخاطر، وهي الوظيفة الأخلاقية للمسؤولية، فالصناديق تتكفل بدور المسؤول، بصفة مؤقتة واحتياطية⁴.

وأخيراً، يجب أن يرتبط الالتزام بالتعويض بدرجة مساهمة مستغل المنشأة في وقوع الحادث، الذي أفضى إلى أضرار. فالالتزام بالتعويض في قانون المسؤولية المدنية محدود بالضرر الذي سببه الفاعل.

¹ J. DEPRIMOZ, *op.cit.*, p. 22.

² ROXANE GARNIER, *op.cit.*, p.77

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p.80.

4-1. الاستعمال المتزامن للصناديق والأنظمة التأمينية

يظهر انه لا يوجد أي سبب يجعل من صناديق التعويضات أكثر فعالية في مواجهة الإعسار بالمقارنة مع السوق الخاص للتأمينات. حيث يمكن استغلال كلا النظامين، حتى وإن كانت شركات التأمين في وضع أحسن، لأنها تملك من التخصص والتقنيات مما يسمح لها بتمييز وتحديد الوسيلة التي ساهم بها المؤمن في الأخطار، لكن يفترض وجود سوق تنافسية لشركات التأمين لأنه في غيابها، يكون عرض التأمين محدود جدا، أو أن الأقساط مرتفعة جدا، مما يبرر اللجوء إلى صناديق التعويضات.

إن الجمع بين الصناديق والتأمين الإجباري يسمح بالحصول على حماية فعالة، بدون أن يُثقل بشكل مباشر كاهل السلطات العمومية، حيث يضع على الأشخاص مهمة تمويل ترتيبات التعويض¹. وقد وضع الصندوق الدولي للتعويض عن تلوث البحار بالمحروقات الذي انشأ عام 1971 نظام التأمين الإلزامي على عاتق الشركات البترولية.

4-2. التكلفة

إذا ما أجرينا مقارنة بين التأمين وصناديق التعويضات، من حيث حجم التكلفة لكلتا الآليتين لوجدنا التأمين عموما أقل ثمنا، لأن شركات التأمين تبرم عقودا على مجموعة من الأخطار، كما أنها مجبرة دائما على التقليل من أسعارها بسبب المنافسة²، وأخيرا يكون ثمن تحليل الأخطار أقل بالنسبة لشركات التأمين، مقارنة بصناديق التعويض نظرا لتخصص الأولى في الحصول على المعلومات والتمييز بين الأخطار.

ثانيا: الوضعية الحالية لصناديق التعويض عن الأخطار التكنولوجية

أظهرت لنا دراسة صناديق التعويض أن هذه الآلية شبه منعدمة في مجال التلوثات الكبرى، بسبب غياب اتفاقيات دولية في هذا الميدان، وغياب تضامن بين الملوثين نظرا للاختلاف الشاسع في عوامل التلوث.

¹ Ibid., p.82.

² J. BIGOT, « L'indemnisation des dommages nés de la pollution et l'assurance », *op.cit.*, p. 143.

تُمكن الآلية التعاضدية المسؤولين من مواجهة نقائص التأمين، من خلال توفير ترتيبات تعويضية سريعة وفعالة للضحايا، على الرغم من طبيعة التلوثات الكبرى العابرة للحدود. ولقد ظهرت أولى صناديق الضمان في ميدان التلوث البحري بسبب المحروقات، حيث شكلت التعاضدية الدولية للنشاط البترولي نموذجا مهما (1)، مع صعوبات جمة في جمع المسؤولين عن أخطار التلوث، حيث ظل تأسيس صندوق تعويض دولي للتلوثات مجرد وهم (2). أما بالنسبة لإنشاء هذه الآلية داخل حدود الدولة الواحدة، فقد ظهرت صناديق التعويض الوطنية في مجال التلوث (3).

1. التعاضدية الدولية للنشاط البترولي

يتعلق الأمر بحالة واحدة ممثلة في تعاونية المهنيين، ضمن صندوق التعويض الدولي. ويرجع إنشاء هذا الصندوق على الأرجح للتأثير الإعلامي للبقع السوداء ودخول الاتفاقيات الدولية حيز النفاذ وكذا لتضامن أصحاب السفن البترولية.

منذ سنة 1967، قامت المنظمة البحرية الاستشارية ما بين الحكومات ولجنة الأمم المتحدة المكلفة واللجنة البحرية الدولية بدراسة القضايا البحرية، التي أثمرت بالتوقيع على اتفاقيتين في بروكسل¹ في 29 نوفمبر 1969، كرست أحدهما المسؤولية الموضوعية المحدودة لمالك السفينة البترولية².

فرضت الاتفاقية على مالكي السفن التي تنقل أكثر من 200 طن من المحروقات تأميناً إلزامياً يشكل ضماناً مالياً، يهدف إلى تأمين الوقاية من الأخطار في حالة إغسار مالك السفينة³. وبموجب شروط هذه الاتفاقية، لا تتجاوز التعويضات حداً أقصى يقدر بـ 18.9 مليون دولار أمريكي لنقلات البترول ذات طاقة استيعاب تقدر بـ 140000 طن و 16 مليون دولار أمريكي للسفن التي تبلغ سعة كل منها 100000 طن.

¹ صادقت عليها الجزائر بالأمر 17-72 المتضمن المصادقة على الاتفاقية الدولية المتعلقة بالمسؤولية المدنية حول التعويضات المستحقة عن التلوث بالمحروقات، ج ر عدد 53 مؤرخة في 04 يوليو 1972..

² بحثاً عن الفعالية و البساطة، الاتفاقية لا تخص إلا المحروقات، بينما النقاشات التي دارت قيل تبني الاتفاقية فقد كانت حول التلوثات الناجمة عن المواد الخطرة عموماً C. Wu, la pollution du fait du transport maritime des hydrocarbures: Responsabilisation et indemnisation des dommages, pédone, 1994, p.48.

³ MOHAMED ALBAKJAJI, La pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures liée au trafic maritime, doctorat, université Paris-Est, P.87.

غير أن الضحايا يعرضون جزئياً فقط، إذا ما تجاوز حجم الخسائر المبلغ الذي دفع لضمان المسؤولية، والذي يحدد حسب سعة صهريج السفينة. كما يغطي هذا المبلغ الأضرار التي أصابت شواطئ الدولة الطرف ومياهاها الإقليمية فقط¹. كما يمكن لمالك السفينة التحرر من المسؤولية إذا اثبت أن الضرر ناجم عن ظاهرة طبيعية، لها خصائص القوة القاهرة، أو أعمال عدائية أو فعل الغير أو تهاون السلطة المسؤولة عن الأمن والملاحة البحرية².

وإدراكاً منها بأوجه القصور في اتفاقية 1969 بسبب القيود التي فرضتها على المسؤولية والتي قد تعرقل تعويض الأضرار التي يتكبدها الضحايا، وقعت الدول على اتفاقية دولية ثانية في بروكسل في 18 ديسمبر 1971، بدأ سريانها في 16 أكتوبر 1978، وصادقت عليها حوالي خمسة وأربعون دولة. نصت الاتفاقية على إنشاء صندوق دولي لتعويض الأضرار الناجمة عن التلوث بواسطة المحروقات "الفيبول" "Fipol" وكذا منظمة دولية مكلفة بتسيير وإدارة نظام التعويض³.

لقد لعب صندوق التعويض "فيبول" دوراً مزدوجاً، من ناحية، لتعويض الضحايا الذين لم يتمكنوا وفقاً لاتفاقية 1969، من الحصول على تعويض عادل عن الضرر الذي لحق بهم⁴، ومن ناحية أخرى، التكفل بجزء من الالتزام المالي المفروض على مالك السفينة في اتفاقية 1969 وفق آلية معقدة، كما يضمن الصندوق ومجاناً دور معيد التأمين⁵.

تُمول الفيبول⁶. الصندوق المخصص للدول . البلدان المصادقة على اتفاقية¹ سنة 1971 بفضل المساهمات الجبائية المحصل عليها من مستوردي المنتجات البترولية، وبصفة أدق من

¹ الحادث يمكن أن يقع خرج المياه الإقليمية، في أعالي البحار، لكن البقع البترولية يمكن أن تصل إلى المياه الداخلية للدولة المجاورة أو شواطئها، في هذه الحالة الضرر تغطيه الاتفاقية.

Voir MOHAMED ALBAKJAJI, *op.cit*, p.89.

² J-M. LAVIELLE cité par Mohamad ALBAKJAJI, *ibid.*,

³ P.LATRON, F.BERNIER, « pollution maritimes par les hydrocarbures », Risques n° 2, octobre 1990, p.205.

⁴ التعويض الممنوح للضحايا من طرف الصندوق في اتفاقية 1969 عندما يكون هذا المالك غير قادر مالياً على أداء التزاماته، إذا لم يكن بالوسع التعرف عليه، إذا كان مستفيد من الإعفاء من المسؤولية، إذا كانت الدولة لم تصادق على الاتفاقية 1969 أو عندما تتجاوز الأضرار قيمة مسؤولية مالك السفينة. غير أن الصندوق معفى من كل التزام ضمان إذا اثبت أن الضرر ناتج عن عمل حربي، أو من سفينة حربية، أو إذا لم يستطع الطالب تقديم الدليل أن الضرر سببه حادث مسند إلى سفينة. في المقابل، الفيبول يتدخل حتى إذا كان التلوث ناتج عن ظاهرة طبيعية ذات طابع استثنائي لا يمكن تفاديه ولا مقاومته، من عمل متعمد من الغير أو إهمال حكومة ما.

⁵ إلا في حالة الخطأ الشخصي لمالك السفينة، وعدم احترام النصوص سارية المفعول.

⁶ صادقت عليه الجزائر بالأمر 55-74 المتضمن المصادقة على الاتفاقية الدولية المتعلقة بإحداث صندوق دولي التعويض عن الأضرار المترتبة عن التلوث بسبب المحروقات، ج ر عدد 54 المؤرخة في 04 يونيو 1974.

الشركات البترولية المالكة لشحنات المحروقات الصافية المنقولة. تُصَب هذه الرسوم ذات طابع شبه جبائي للفيبول كل سنة من طرف الدول التي تجمع البترول وتُحسب وفق كميات المحروقات المنقولة بحرا، والمتجاوزة للحد الأدنى المقدر بـ 150000 طن².

في سنة 1992، تم تبني فيبول جديد مكان فيبول 1971، والذي تم استبداله بشكل تدريجي³. يهدف الصندوق الجديد إلى تعويض الضحايا في حالة عدم كفاية التعويض المحدد في الاتفاقيات السابقة، أوفي حالة غياب مسؤولية المالك⁴. ويُموّل الصندوق من طرف الشركات البترولية التي تستوعب خزاناتها أو منشأتها أكثر من 150000 طن من المحروقات في السنة⁵.

وبالموازاة مع دخول الاتفاقيات الدولية لسنتي 1969 و 1971 في مجال التلوث بواسطة المحروقات حيز النفاذ، تَبَنّى الناقلين البحريين للمنتجات البترولية والصناعة البترولية نظام تعويض إرادي وتوافقي. وفي الواقع، ووعيا منهم بمسؤولياتهم وانشغالاتهم خاصة بعد نكبة Toney Canyon⁶، قام الناقلون بطمأنة الحكومات والرأي العام وإبراز قدرتهم على إنشاء نظام للحماية والتعويض السريع.

نظم إذا أصحاب السفن آلية خاصة للضمانات بواسطة برتوكول اتفاق "توفالوب"⁷ الموقع في لندن في 7 جانفي 1969. وفي سنة 1987، أدت مراجعة هذا الاتفاق⁸ من جهة، إلى توسيع نطاق الأضرار التي يمكن أن تكون محل التعويض والرفع من هذه التعويضات إلى مستوى 70 مليون دولار أمريكي للسفينة الواحدة وللحادث الواحد، ومن جهة أخرى، جعل هذه الآلية قابلة للتطبيق

¹ الاتفاقية الدولية لـ 1971 والمتعلقة بإنشاء صندوق دولي للتعويض عن الأضرار الناجمة عن التلوث النفطي، أو ما يسمى بالصندوق، أو صندوق FIPOL، قد اعتمدت من قبل الدول (باستثناء الولايات المتحدة) من أجل تقديم تعويض سريع وعادل لجميع ضحايا الأضرار الناجمة عن التلوث الناجم عن سفينة ناقلة للبترول. وقد اعتبرت المبادئ الواردة في هاتين الاتفاقيتين حتى وقت قريب فعالة وعادلة. فقط في عام 1992، أدت الحاجة إلى زيادة الحد الأقصى للتعويضات على أساس منتظم وضرورة إجراء بعض التعديلات إلى اعتماد بروتوكولين جديدين.

² P.LATRON, F.BERNIER, *op.cit.* p.205.

³ فيبول سنة 1971 لم يعد ساري المفعول منذ 24 ماي 2002.

⁴ فيبول 1992 حدد سقف التعويض بـ 204 مليون دولار للحادث، و منذ 2003 أصبح 307 مليون دولار..

⁵ MOHAMAD ALBAKJAJI, *op.cit.* p. 88-89.

⁶ في 18 مارس 1967، السفينة الناقلة للبترول Toney Canyon التي كانت تنقل شحنة كاملة من البترول الخام غرقت بشواطئ Cornouaille، فأحدثت بقعة كبيرة سوداء. سمح هذا الحادث بظهور وعي بالآثار البيئية لنشاطات نقل المحروقات عن طريق البحر.

⁷ TOVALOP: tankers owners voluntary agreement concerning liability for oil pollution

⁸ TOVALOP Standing Agreement

عندما لا تطبق اتفاقية 1969، غير أن هذا الاتفاق بقي محدودا ولم يكن يصبو إلى تعويض كامل للأضرار التي يسببها التلوث.

ولضمان كل هذه الأخطار، يجب أن يكمل المخطط بأشكال أخرى للضمان، ذلك أن الغرض الأساسي من إنشاء مخطط "توفالوب" هو جعله جزءا من مجموعة تعويض اشمل¹، إذ يستفيد مالِك السفينة المعنية أو مستأجرها من مصدرين للضمان على اعتبار أن تدخل الصندوق يركز على إرادة توزيع أعباء التعويض، بفضل الانضمام إلى اتفاق "توفالوب".

منح الصندوق مبالغ معقولة صرفت في تنظيف البقع السوداء، مع وضع حدود لهذه التكاليف بالطبع. ذلك أن اتفاق "توفالوب" يسمح لمالك السفينة أو مستأجرها بالحصول على تعويض عن الأموال التي أنفقت من أجل الوقاية أو للحد من الأضرار²، بعدما يتم تحديد المسؤولية³.

من جانب آخر، تضمن صناديق التعويض هذه سداد نفقات تنظيف وحماية الساحل من قبل حكومات البلدان التي كانت ضحية البقع السوداء، والتي تتقدم بطلب تعويضها، لمواجهة آثار هذا التلوث. بالإضافة إلى ذلك، ومنذ بدء سريان اتفاقية 1969 في 19 جوان 1975، تدخل مخطط توفالوب "Tovalop" لتعويض الأضرار الناجمة عن التلوثات بالمحروقات في الدول غير المتعاقدة⁴.

وبالموازاة مع اتفاقية سنة 1971 وفي انتظار دخولها آنذاك حيز النفاذ، عجل المكررين المستوردين للبترول بتأسيس مخطط كرسنال⁵ الذي وقعت عليه اغلب الشركات البترولية التي تموله. إذ كَمَلَ اتفاقية توفالوب ودخل حيز النفاذ في 01 ابريل 1971. يغطي هذا المخطط حاليا اغلب البترول الصافي المنقول بحرا ويتدخل بتعويضات تتجاوز تلك التي وضعها مخطط توفالوب لفائدة

¹ النظام الإداري للتعويض يرافقه اكتاب المنخرطين لضمان مالي أو عقد تأمين مثل تلك الذي تمنحه شركات التأمين البحرية الكلاسيكية.

² 160 دولار أمريكي للبرميل وللحادثة الواحد وللسفينة الواحدة دون أن يتجاوز الضمان الكامل 16.8 مليون دولار، P.LATRON.

F.BERNIER, *op.cit.*, p.206.

³ توفالوب يقبل بقرينة الخطأ البسيطة وصاحب السفينة يمكنه نفيها بدليل مناقض.

⁴ Y.LAMBERT-FAIVRE, *Risques et assurance des entreprises*, *op.cit.*, P.573.

⁵ CRISTAL : Contract regarding an Interim supplement to tanker liability for Oil Pollution

ضحايا أضرار التلوث¹. بمعنى آخر، ضمان تعويض يصل إلى 135 مليون دولار أمريكي للحادث وللسفينة الواحدة². ويلعب كرسنال كذلك دور الضامن ومعيد التأمين لأصحاب السفن، كما هو الأمر بالنسبة لفيبول.

في مجال التلوث بالمحروقات والذي تسببه المنصات البترولية، أسست ستة عشرة شركة بترولية في 4 سبتمبر 1974 صندوق تعويض اوبول³، الذي دخل حيز النفاذ في سنة 1975 وعُدل في سنة 1981، و الذي يسمح بتعويض سريع يصل إلى 60 مليون دولار أمريكي للحادث الواحد⁴.

لقد نجحت الشركات البترولية على المستوى الدولي في إعطاء المهنة آلية تعويض متقدمة وفعالة لمواجهة الحدود الموضوعية للتأمين. وبسبب الرهانات الاقتصادية المرتبطة بالطاقة والمتمثلة في المحروقات، فقد كان الهدف إعطاء هذه الصناعة تغطية تأمينية كاملة، لكن التضامن السائد داخل هذه المهنة منعدم في مجال أخطار التلوث ومن ثم فصناديق التعويض في هذا المجال نادرة جدا.

2. صعوبة إنشاء صندوق تعويض دولي

إن الأضرار الكارثية، وإن كانت بدايتها وطنية داخلية، فإن أثارها في الغالب تتعدى الحدود ومن ثم فإن الحل المثالي هو تنظيم تعاضدية دولية للملوثين، مع الاستعانة بصفة فرعية بالآليات

¹ عقد كرسنال وملحق توفالوب مرتبطين. كرسنال لا يعرض إلا ما تجاوز سقف التعويض في ملحق توفالوب. أما عندما يكون المبلغ المطلوب من صاحب السفينة على أساس عقد توفالوب يتجاوز السقف وقام صاحب السفينة بالدفع إلى مستوى هذا السقف، هنا فقط يطبق عقد كرسنال، ولا يتدخل عندما لا يمكن تحديد الملوث أو في حالة تقصير المسؤول أو الضامن. انظر:

² P.LATRON, F.BERNIER, *op.cit.* p.206.

³ OPOL : offshore pollution liability association limited

⁴ يتم تعويض الأضرار الناجمة عن نقل المحروقات على الطريقة التالية: إذا كانت اتفاقية بروكسل لسنة 1969 معنية بالمياه التي وقعت فيها الحادثة، وإذا كانت طبيعة هذه الأخيرة تستجيب لشروط تطبيق الاتفاقية. فإن التعويض يمكن أن يتم عن طريق تفاوض ودي أو بقرار قضائي إلى غاية سقف 19.1 مليون دولار أمريكي (إلى غاية دخول بروتوكول 1984 حيز التنفيذ والذي حدد سقفه ب 82 مليون دولار أمريكي). وإذا كانت هذه المبالغ غير كافية لتعويض الأضرار، فإن الباقي يدفعه الصندوق الدولي لاتفاقية 1971، لكن بشرط أن تكون الدولة الملوثة قد وقعت على الاتفاقية وفي حدود 82 مليون دولار أمريكي. وإذا لم يكن بالإمكان تطبيق اتفاقية بروكسل، فإن اتفاق توفالوب يعرض الخسائر إلى غاية 16.8 مليون دولار أمريكي. وإذا كان هذا المبلغ غير كافٍ وإذا كانت الحمولة المنقولة تابعة إلى كرسنال، المخطط التكميلي توفالوب يكمل التعويض إلى غاية 70 مليون دولار أمريكي. وأخيرا، إذا كان هذا السقف ناقص، مخطط كرسنال يؤخذ مكانه إلى غاية 135 مليون دولار أمريكي. انظر:

P.LATRON, F.BERNIER, *op.cit.* p.212.

الوطنية. لكن يظهر أن هذا الحل بعيد المنال، لأن الدول مازالت غير منظمة ومقسمة لاعتماد نظام تعويضي.

أخيرا أجبرت الحدود الموضوعية للتأمين، السلطات العمومية وكذا الصناعيين المعنيين بالأخطار التكنولوجية الكبرى لبحث عن آليات أخرى للتأمين. حيث أن صناديق الضمان وهي حقا تأمينات جماعية، حققت تعاضدية لأصحاب مهنة معينة، وسمحت بضمان تعويضات كافية غير أن ثقل وتعقد عمل هذا النوع من الهيئات ومقتضيات التضامن، لم تكن لتقنع كل الصناعيين واستطاعت فقط المهنة البترولية من إنشاء هيئة للتعويض، ولم يوفق الصناعيين الآخرين في تأسيس تنظيم مشابه.

ما يمكن ملاحظته في هذه المرحلة من البحث، أن ميدان الأخطار الكبرى يمتلك خيارات مهمة في تقنيات التعويض، لكن اتسمت كلها بنقائص عديدة. وهو السبب الذي جعل الدولة تواصل تدخلها الاحتياطي في تعويض الأخطار الكبرى، خصوصا باستعمال عنصر التضامن.

3. صناديق الوقاية وإزالة التلوث في الجزائر

عرفت الجزائر منذ بداية التسعينيات من القرن الماضي، إنشاء صناديق مالية تنوعت أهدافها، من محاولة استعمالها كأدوات للوقاية من الأخطار الكبرى، إلى التعويض عن الأضرار وإلى تغطية ضعف النشاط التأميني كذلك.

3-1. الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث

أنشأ الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث بموجب قانون المالية¹ لسنة 1991، وحددت كفاءات عمله من خلال المرسوم التنفيذي 98-147 الذي عُدل بدوره وأعيدت تسميته بالصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث².

¹ المادة 189 من القانون 91-25 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج ر عدد 65، الصادرة في 18-12-1991.

² المرسوم التنفيذي 98-147 الذي يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 065-302 الذي عنوانه " الصندوق الوطني للبيئة" المعدل والمنتتم بالمرسوم التنفيذي 01-408 المتعلق بالصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، ج ر رقم 78 الصادرة في 19-12-2001.

تشتمل إيرادات الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث على ناتج الرسوم المطبقة على النشاطات الملوثة والخطرة على البيئة، حيث يقوم مدير البيئة بالتشاور مع المدير التنفيذي المعني بإعداد إحصاء للمؤسسات المصنفة الخاضعة للرسم على النشاطات الملوثة، أو الخطيرة على البيئة، وإرساله إلى قابض الضرائب المختلفة للولاية مع المعامل المضاعف¹، كما تشمل إيرادات الصندوق ناتج الغرامات المفروضة على المخالفات المتعلقة بالتشريع والتنظيم البيئي الهبات والوصايا الوطنية والدولية، والتعويضات الناتجة عن حوادث التلوث العارضة، والناتجة عن تفريغ مواد كيميائية خطيرة في البحر، وضمن الأملاك المائية والمياه الجوفية العامة وفي الجو، والقروض الممنوحة للصندوق والموجهة لتمويل عمليات مكافحة التلوث، إضافة إلى التخصيصات الخاصة لميزانية الدولة، وكذا كل المساهمات أو المصادر الأخرى.

وفي باب النفقات يتولى الصندوق مساعدة تحويل المنشآت القائمة نحو التكنولوجيات النظيفة تماشياً مع مبدأ الاحتياط والوقاية، ويتولى الإنفاق على عمليات مراقبة التلوث في المصدر، وتمويل عمليات مراقبة حالة البيئة، والدراسات والأبحاث العلمية المنجزة من طرف مؤسسات التعليم العالي أو بواسطة مكاتب الدراسات الوطنية والأجنبية، وكذا تمويل العمليات المتعلقة بالتدخل الاستعجالي في حالة التلوث الناتج عن الحوادث، كما يتولى تمويل نفقات الإعلام، التحسيس والتوعية المرتبطة بالمسائل البيئية أو الجمعيات ذات المنفعة العامة والتي تنشط في مجال البيئة، إضافة إلى تمويل عمليات تشجيع مشاريع الاستثمار المدمجة للتكنولوجيات النظيفة، والدعم الموجه لتمويل العمليات المشتركة للمنشآت من أجل إزالة التلوث، والمنفذة بواسطة مقاولين عموميين أو خواص².

3-2. الصندوق الوطني لحماية الساحل والمناطق الشاطئية

نظراً للتركيز الكبير الذي تعرفه المناطق الساحلية الجزائرية في مجال الصناعات الخطيرة كالبتر كيمياويات (سكيدة- أرزيو) واستقرار الأغلبية الساحقة من السكان بالساحل، وبالنظر كذلك لأهمية مياها الإقليمية، من ثروة سمكية وسياحية وكذا سرعة انتشار التلوث بحراً، تطلب الأمر إعطاء أهمية خاصة لهذه المناطق من خلال إنشاء الصندوق الوطني لحماية الساحل والمناطق

¹ المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 336-09 المتعلق بالرسم على النشاطات الملوثة أو الخطيرة على البيئة المؤرخ في 20-10-2009.

² المادة 3 من المرسوم التنفيذي 408-01 المتعلق بالصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، ج ر رقم 78.

الشاطئية¹ وخصصت إيرادات الصندوق من الرسوم النوعية المحددة بموجب قوانين المالية من حاصل الغرامات المحصلة، بعنوان المخالفات لقانون حماية الساحل والمناطق الشاطئية والتعويضات، بعنوان النفقات الناتجة عن مكافحة التلوث المفاجئ الناتج عن تسرب مواد كيميائية خطيرة في البحر، والهبات والوصايا، و التخصيصات المحتملة في ميزانية الدولة، وكل المساهمات والموارد الأخرى.

لقد حددت نفقات الصندوق في تمويل أعمال إزالة التلوث وحماية وتنمين الساحل والمناطق الشاطئية، وتمويل الدراسات والخبرات المسبقة لرد الاعتبار للمواقع المنجزة من قبل معاهد التعليم العالي ومكاتب الدراسات الوطنية والأجنبية، والنفقات المتعلقة بالتدخلات الاستعجالية في حالة وقوع تلوث بحري مفاجئ².

يحمل الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث والصندوق الوطني لحماية الساحل والمناطق الشاطئية نقاطا ايجابية تساهم مساهمة كبيرة في مواجهة التلوث، خاصة في مجال الإيرادات، من خلال الغرامات المحصلة من مخالفة التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال الوقاية من التلوث والتعويضات الناتجة عن حوادثه، تطبيقا لمبدأ الملوث الدافع. إلا أن دور الصناديق يجب أن يكون مكملا للوظيفة التأمينية، أي يكون تدخلها في حالات خاصة، وبشروط دقيقة ومحددة مسبقا كإعسار المؤسسات الصناعية أو المؤسسات التأمينية أو تجاوز الكارثة للقدرات المالية للشركاء الاقتصاديين، أو عدم التعرف على المسؤول عن الأضرار.

كما أن الإطار القانوني الحالي للصناديق لا يضع أي حدود لتدخلها، ذلك انه ليس من حق الدولة أن تستعمل أموال الخزينة العمومية في مكافحة تلوث كان سببه مؤسسات صناعية هدفها الأول تحقيق الربح أكثر من أي شيء آخر، ويعد تدخل الخزينة في هذه الحالة تشجيعا على اللامبالاة بالبيئة ومستقبل الأجيال وتحديد لعنصر المسؤولية، الذي يجب أن يشكل القاعدة والأساس في المجال القانوني.

¹ المادة 35 من القانون رقم 02-02 المتعلق بحماية الساحل وتنميته، ج ر عدد 10 الصادرة في 12-02-2002.

² المادة 125 من القانون 11-02 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر عدد 86 الصادرة في 25-12-2002.

ومن بين كذلك الثغرات القانونية الأخرى التي تؤثر على فعالية الصناديق الخاصة، هو عدم شفافية حساباتها الخاصة، حيث يتعذر القيام بمراقبة أوجه الإنفاق التي صرفت فيها الحكومة هذه التخصيصات¹، الأمر الذي يؤدي إلى عدم التعرف، لا على حصيلة الرسوم البيئية ولا على الاتجاهات التي صرفت فيها².

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة، في وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، دكتوراه، 2007 ص102.

² يلس شاوش، حماية البيئة عن طريق الجباية الضريبية، في وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، دكتوراه، ص102.

خلاصة الباب الثاني

يعد تسيير الكوارث اليوم الرهان الكبير لقانون المسؤولية، فبروز قواعد وقائية جديدة شكل تقدما أكيدا في قيام مسؤولية السلطة العمومية، والتي يعد دورها أساسيا، لكن كذلك يجب إقحام مسؤولية الأشخاص الخاصة، سواء كانوا صناعيين أو ضحايا محتملة للكوارث. ولهذا يجب أن يأخذ كل نظام مسؤولية بعين الاعتبار الإخلال بالالتزامات القانونية، بمعنى آخر الاعتراف بالأخطاء واستخلاص النتائج، وضمان تعويض كامل للضحايا، بما فيه اللجوء أحيانا إلى التضامن الوطني.

وفي هذا السياق، يمكن أن يكون لتدخل القاضي آثار ردعية ايجابية ويساهم في فعالية أحسن لقانون الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث وتعويض الضحايا.

ولقد أظهرت القضايا التي عرضناها في هذه الدراسة (التي كانت أغلبها من القضاء الفرنسي وهذا لأسباب موضوعية بحتة) أن المسؤولية يتقاسمها أحيانا الضحايا الذين استقروا في مناطق خطرة والجماعات المحلية التي تمنح أحيانا رخص البناء مخالفة لقواعد التعمير، وأخيرا الدولة التي أخلت بالتزاماتها في وضع مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى حيز النفاذ، وفي ممارسة جدية لرقابة المشروعية على مسائل جد حساسة.

إن تعويض الأضرار الكارثية الناجمة عن الكوارث الطبيعية يميل خاصة نحو الاعتماد على النموذج التأميني، مع الإبقاء على تدخل السلطات العمومية، في حين تطرح الأنظمة الموجودة حاليا رهانين أساسيين.

يخص الرهان الأول التعويض نفسه: فهل النموذج الموجود حاليا يسمح بتعويض سريع فعال وشامل؟ في غياب قضايا ودراسات متخصصة في هذا المجال، يمكننا أن نعاين فقط الصعوبات التي تواجه جزءا من الضحايا وهم الفلاحين، الذين يعانون مشاكل في التأمين والتعويض، بسبب عدم قدرة شركات التأمين على التأقلم مع خصوصيات القطاع الفلاحي.

من زاوية أخرى، فإن نظام التأمين ضد الكوارث الطبيعية ورغم الزاميته، يظهر أنه فشل في تحقيق أهدافه، بسبب ضعف نسبة التأمين، ليبقى لجوء الدولة في الجزائر إلى الخزينة العمومية لبناء

مساكن ومنح مساعدات مالية وتدخل صناديق التعويضات التدبير المعتاد لما بعد الكارثة، لكنه سيؤدي على المدى المتوسط أو البعيد إلى فشل النظام التعويضي .

وأخيرا يعرف نظام التعويض عن الكوارث التكنولوجية الكبرى صعوبات جمة، ويرجع ذلك في جزء منها إلى الحجم الخارق للعادة لبعض الكوارث الصناعية، ولكن أيضا إلى دوافع ذاتية مرتبطة بقلّة الاستثمار في النوع من التأمينات، على الرغم من أن بعض شركات التأمين في العالم وجدت حولا معقولة جدا من خلال إنشاء تجمعات تسمح لها بمواجهة الأضرار الناجمة عن كوارث كبرى.

خاتمة

لقد أظهرت لنا هذه الدراسة أن قانون الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث قد عرف في الجزائر ميلادا وتطورا لأدوات الوقاية من الأخطار من جهة ، وتعويض الأضرار في حالة وقوع كارثة طبيعية وتكنولوجية كبرى، من جهة أخرى.

لكن الدراسة سمحت لنا كذلك بالوصول إلى مجموعة من النتائج حاولنا تلخيصها ضمن الاقتراحات التالية:

* لقد أصبحت الفكرة المحورية لقانون الأخطار الكبرى تدور حول التسيير المدمج، الذي يشتمل على مستويين: يتمثل الأول في المستوى الزمني، ويعني كل مراحل إنتاج الخطر (الوقاية، تسيير الأزمة، وإعادة البناء والتعويض) وهذا ما يسمح بمعالجة شاملة للأخطار.

أما المستوى الثاني فيتعلق بالتكفل بالأخطار الكبرى في كل سياسة عامة وخاصة في تهيئة الإقليم وتقييمها بشكل دوري، وهذا يعني إعطاء نظرة مختلفة لمناطق معرضة لأخطار متنوعة وفي هذا الإطار تدعو النصوص القانونية الفاعلين العموميين والخواص إلى تحسين معرفة الأخطار من خلال استعمال مختلف الأدوات كدراسات التأثير ودراسة الأخطار والدراسات المتعلقة بالأرض.

* تلعب السلطات العمومية الدور الأساسي فيما يخص الوقاية من الأخطار الكبرى، ولذا فهي ملزمة باتخاذ كل تدبير ممكن لحماية السكان، في إطار اختصاصاتها التي تدخل تحت إطار الضبط الإداري العام والخاص والضبط الإداري في مجال التهيئة والتعمير، وهي صلاحيات تحتل مكانة مميزة في مجال الوقاية.

* لقد أضحت الوقاية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية سياسة عامة . على الأقل في وجود منظومة قانونية . طورت أدوات خاصة كمخططات الوقاية من الأخطار واللجوء إلى نزع الملكية لإبعاد السكان من مناطق الخطر، غير أن التسيير الفعال والدائم للأخطار يعني أولا و قبل كل شيء وجود وعي يترجم في إرادة سياسية، ولذا يجب أن تتحلى القواعد بالمشروعية والقبول. ففانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى، اظهر عدم دقة وضعف مضمونه وإغفال تطبيق عدة عناصر منه في الميدان، فمخططات الوقاية من الأخطار الكبرى لم يظهر لها وجود إلى غاية

اليوم، مع أنها تمثل العمود الفقري لمواجهة الأخطار الكبرى، ولهذا نقترح إعادة النظر في القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى بغية إثرائه، بقانون يكون ثمرة نقاشات واسعة بين المختصين والأكاديميين والمهتمين بهذه المسائل.

* إن القانون الذي يعالج أمورا ملموسة ومادية كقانون الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى يجد مصدره في وقائع وظواهر تشكل تجربة بشرية وتتطور بفضل إدراج هذه التجارب في النصوص القانونية، خاصة بعد تغيير المقاربة للكارثة. ويمكن أن نذكر في هذا المجال، إدراج تقييم وتسيير خطر الفيضانات في النصوص المتعلقة بالوقاية من الفيضانات بعد الخسائر التي أحدثتها عدة فيضانات في الجزائر كفيضانات باب الوادي و غرداية، وتشديد الرقابة على البنايات بعد زلزال بومرداس والتكفل بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية في وثائق التعمير.

* فيما يتعلق بإعطاء شرعية للقواعد المتعلقة بالوقاية، التي تسبب أحيانا مساسا لا مفر منها بالحريات العامة، فإنه لا يمكن ضمان تطبيقها بدون تطور وعي بالأخطار داخل المجتمع، وهنا تلعب السلطات العمومية وبالخصوص الدولة دورا أساسيا لإشراك المواطنين في تسيير الأخطار ويمر هذا حتما عبر نقل المعلومة بصفة مستمرة ونشطة، ولتحقيق هذا الهدف يجب على الأدوات أن تحسن عملها في تحديد وتقييم الأخطار المعرض لها الإقليم وتوفير الشروط التي تسمح ببروز المعرفة الضرورية، من خلال إطلاق مسار واسع من البحث الأكاديمي، وعدم الاكتفاء ببعض المخابر المعتمدة هنا وهناك.

* وفي هذا الإطار يشكل توفر المعلومات الفكرة الرئيسة في التسيير المدمج للأخطار الكبرى لأنها ليست ضرورية فقط في التربية البيئية والسماح للسكان بحماية أنفسهم، بل من أجل مشاركتهم كذلك. فالمواطن الذي يملك المعلومات، يكون مسؤولا عن تقاضى الاستقرار مثلا في المناطق المعرضة لأخطار أو بإعادة البناء في مناطق تعرضت لكوارث، و إلا فإنه سيتعرض إلى عقوبات القانون العام، وكذا القانون الخاص، حيث لا يستفيد مثلا من التغطية التأمينية. غير أن المنظومة القانونية في مجال الأخطار الكبرى، تعرف نقضا كبيرا في إعلام الجمهور بالأخطار المعرضين لها، حيث لا توجد وسائط الكترونية تمرر المعلومة ولا مصالح متخصصة في هذا المجال على مستوى

البلديات، كما نلاحظ نقص التوعية بالأخطار في البرامج التعليمية زيادة على غياب حملات تحسيسية داخل المجتمع حول الأخطار وكيفية الوقاية منها.

و لهذا يجب تفعيل القواعد الإجرائية المتعلقة بحق المواطن في الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى، وتعد الوسائط الالكترونية في هذا المجال وسيلة ممتازة للإعلام، كما يجب إدراج كيفية التصرف أمام الكوارث في البرامج التعليمية.

* ما يمكن ملاحظته من خلال هذه الدراسة كذلك، هو تأخر السلطة التنفيذية في إعداد وإصدار النصوص التنظيمية لكيفية تطبيق إجراءات وأدوات تعد مهمة جدا في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وبالتالي يجب تصحيحها، ويمكن أن نذكر على سبيل المثال: المخطط العام للوقاية من الخطر الكبير، تنصيب المندوبيات الوطنية والمحلية للوقاية من الأخطار الكبرى وتحديد مهامها، اتخاذ تدابير بالنسبة للأشخاص المقيمين بالقرب من المنشآت الصناعية أو البنايات المنجزة فوق قنوات نقل الغاز إضافة إلى تحضير بيانات وخرائط تحدد وتصنف بدقة الأخطار المعرض لها الإقليم...الخ. ولهذا من الضروري أن تفرج السلطة التنفيذية عن النصوص التنظيمية المتعلقة بتطبيق القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة خاصة فيما يتعلق بالمخطط العام للوقاية من كل خطر كبير، لكن وبما أن التأخر في إصدار النصوص التنظيمية أصبح نمطا تسييريا في حد ذاته، فإنه يجب التفكير في إيجاد حل يؤطر زمنيا سلطة الحكومة التقديرية في إصدار النصوص التنظيمية.

* جاء في دراسة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية¹ أن كل إرجاء للقرارات الوقائية أو أي قصور خطئي في المجال البيئي، زيادة على انه يمكن أن يحدث أضرارا فورية ومباشرة على المجتمع في حالة وقوع حوادث، فإنه كذلك سيحدث أضرارا وخسائر بشرية واقتصادية على المدى المتوسط ولهذا من الضروري عدم إرجاء تبني تدابير فعلية تتناسب مع الوضعية وتهدف إلى الوقاية من الأخطار، التي يمكن أن تحدث أضرارا خطيرة على البيئة لا يمكن إصلاحها بكلفة اقتصادية مقبولة.

¹ OCDE, Collectif, Coûts de l'inaction sur les défis environnementaux importants, OCDE, octobre 2008, in code permanent Environnement et nuisances, bulletin 373 du 04 nov 2008.

أما فيما يخص الأخطار التكنولوجية، اعتبرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أن الأخطار الصناعية التي تعد مصدر تلوثات مختلفة سواء كانت جوية أو مائية يمكن أن تكون تكلفتها مرتفعة جدا في حالة التأخر في اتخاذ الإجراءات الوقائية، لان معالجة المواقع من التلوث وإعادة الحال إلى ما كان عليه، تتطلب أموالا طائلة¹، وهنا يجب الإشارة انه من الضروري أن يفرض المشرع على مستغلي المنشآت المصنفة إيجاد ضمانات مالية من جهات أخرى، لمنع سيناريو إفسار أو وفاة أو حتى اختفاء صاحب المنشأة، و تبقى الدولة وحدها في مواجهة مواقع ملوثة يتيمة، يمكن أن يؤدي بقاءها على هذا الحال إلى خسائر كبيرة.

* كما لاحظنا من خلال تحليل النظام القانوني للوقاية من الأخطار الكبرى هناك غياب لإدارة مركزية ومحلية مسؤولة عن عملية الوقاية من هذا النوع من الأخطار، فدخل الأخطار الطبيعية والتكنولوجية المنظومة القانونية لبلادنا، يقتضي تحديد المسؤولين عن الوقاية من الأخطار الكبرى والتزاماتهم القانونية و تفعيل عمل الهيآت المركزية و إنشاء أخرى تكون لها صلاحيات المندوبية الوطنية للأخطار الكبرى لكن على المستوى المحلي، خاصة أن الآثار الفورية أظهرت حتى ولو على المدى المتوسط قصور أجهزة الدولة والجماعات المحلية في التصدي لهذا النوع من الكوارث، مع كل ما حملته من آثار ضارة وخسائر مدمرة لقطاعات عديدة من المجتمع وفي مناطق مختلفة من الوطن.

* لقد تبين من خلال استعراض التصور الإصلاحى للأضرار الناجمة عن الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، أن الدولة الجزائرية اعتمدت منذ الاستقلال على التضامن كوسيلة وحيدة للتعويض عن الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية، غير أن ثقل الخسائر على ميزانية الدولة جعل السلطات تفكر في التأمين كأداة مساعدة لتسيير الكوارث، لكن القانون المتعلق بالزامية التأمين ضد الكوارث الطبيعية لم يحقق أهدافه، بل أكثر من ذلك عرف فشلا ذريعا وهذا ما يستدعي التفكير والبحث عن وسائل أخرى لردع المخالفين لهذا الأمر كفرض غرامات مالية على أصحاب العقارات غير المؤمنة ضد الأخطار الطبيعية وإظهار وثيقة التأمين ضد الأخطار الطبيعية عند تسديد فاتورة الكهرباء والغاز مثلا، لان فائدة التأمين ضد الأخطار الطبيعية كبيرة حيث تصل نسبة تعويض

¹ Ibid.,

شركات التأمين عن الأضرار في بعض الدول إلى 30 % من الحجم الكلي للخسائر. كما نقترح إدراج التأمين ضد الأخطار التكنولوجية الكبرى ضمن الأخطار المؤمنة عليها في عقود التأمين ضد الحريق أو الانفجار.

كما لاحظنا أن التأمين ضد الأخطار الصناعية وبالأخص التأمين ضد التلوث يعرف صعوبات كبيرة في الجزائر، وهو ما يستدعي التفكير لإيجاد حلول لهذه الإشكالية والاستفادة من التجربة الأوروبية والأمريكية، خاصة عن طريق تجمع شركات التأمين الكبرى حتى يمكنها جمع رأسمال قادر على تأمين هذا النوع من الأخطار، خاصة أن الجزائر بلدا طاقويا بامتياز وصناعاتها التكريرية المرتبطة بالمحروقات تعرف تطورا مستمرا، لكنها تمثل في نفس الوقت نشاطات ذات خطورة كبيرة جدا على الإنسان وبيئته وممتلكاته.

وفي الأخير، نخلص إلى نتيجة مفادها أن النظام القانوني للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وتسيير الكوارث في الجزائر عرف تقدما خاصة فيما يتعلق بتوجه السلطات العمومية نحو التخطيط المسبق لمواجهة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية ومواجهة الكوارث، لكن الآليات القائمة بقيت في بعض جوانبها معطلة ومحدودة، الأمر الذي اثر على فعاليتها في الميدان.

ويذكر السيد جيم يونغ كيم رئيس مجموعة البنك الدولي أهمية مواجهة الأخطار الكبرى قائلا: "مع شيوع الكوارث وزيادة تواترها تزامنا مع التغير الدائم في المناخ، فإن التخطيط لمواجهة أسوأ الاحتمالات ينبغي أن يلعب دورا محوريا في التنمية". ولذا لا يجب أن ننتظر وقوع الكوارث حتى نضع قواعد قانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، لأنه كما عبر عن ذلك SLOTERDIJK PETER "من يريد أن يراهن على التعلم من خلال الكوارث، فكمَنْ ينتظر أن يقدم الانفجار النور لظلام العقول".

انتهى بعون الله

قائمة المراجع

النصوص القانونية

1. الدستور المعدل بموجب قانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادرة بتاريخ 07-03-2016.
2. القانون 07-80 المتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 33 المؤرخة في 12-08-1980.
3. القانون رقم 84-12 المتضمن النظام العام للغابات، ج ر عدد 26، الصادرة في 26 يونيو 1984.
4. القانون 86-72 المؤرخ في 08-04-1986 المتضمن إنشاء المحافظة السامية للبحث، ج ر عدد 15، المؤرخة في 09-04-1986.
5. القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 الصادرة في 02-12-1990.
6. القانون 91-11 الذي يحدد قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 21، المؤرخة في 08-05-1991.
7. القانون 91-25 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج ر عدد 65، الصادرة في 18-12-1991.
8. القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر عدد 44، الصادرة في 17-06-1998.
9. القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر عدد 77، المؤرخة في 15-12-2001.
10. القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة الأنابيب، ج ر 08 الصادرة في 06-02-2002.
11. القانون رقم 02-02 المتعلق بحماية الساحل وتنظيمه، ج ر عدد 10 الصادرة في 12-02-2002.
12. القانون 02-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر عدد 86 الصادرة في 25-12-2002.
13. القانون رقم 03-01 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج ر 11، الصادرة في 19-02-2003.
14. القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43 الصادرة في 20-07-2003.

15. القانون 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المتعلقة بالتهيئة و التعمير، ج ر عدد 51، المؤرخة في 15-08-2004.
16. القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 84 الصادرة في 29-12-2004.
17. القانون رقم 05-12 المتعلق بالماء، ج ر رقم 60، المؤرخة في 04-09-2005.
18. القانون 04-06 المتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، ج ر رقم 15، المؤرخة في 12-03-2006.
19. القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، عدد 21 الصادرة في 23-04-2008.
20. القانون رقم 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام انجازها، ج ر عدد 44 الصادرة في 03-08-2008.
21. القانون 10-02 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج ر عدد 61 الصادرة في 21-10-2011.
22. القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، الصادرة في 03-07-2011.
23. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21-02-2012 والمتعلق بالولاية، ج ر عدد 2، الصادرة في 29-02-2012.
24. القانون 14-05 المتضمن قانون المناخ، ج ر عدد 03 الصادرة في 30-03-2014.
25. الأمر رقم 75-25 الذي يتضمن إنشاء المكتب الوطني للأرصاد الجوية، ج ر عدد 36، الصادرة في 06-05-1975.
26. الأمر 72-17 المتضمن المصادقة على الاتفاقية الدولية المتعلقة بالمسؤولية المدنية حول التعويضات المستحقة عن التلوث بالمحروقات، ج ر عدد 53 مؤرخة في 04 يوليو 1972.
27. الأمر 80-03 يتضمن قمع المخالفات المرتكبة التي لها علاقة بنكبة منطقة الأصنام، ج ر عدد 42 الصادرة في 14-10-1980.
28. الأمر رقم 03-12 المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا، ج ر عدد 52 الصادرة في 27-08-2003.

النصوص التنظيمية

1. المرسوم الرئاسي رقم 91-210 المتضمن المصادقة على الاتفاق بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والمجلس الاتحادي السويسري حول التعاون في حالة الكارثة الموقع في الجزائر في 16 نوفمبر 1988، ج ر عدد 33، الصادرة في 10-06-1991.
2. المرسوم الرئاسي رقم 2000-49 المؤرخ في 14 ديسمبر 2000، ج ر عدد 77 الصادرة في 17-12-2000.
3. المرسوم الرئاسي رقم 02-442 المتضمن الموافقة على اتفاق قرض رقم 7139 أ، الموقع في 29 أكتوبر سنة 2002 بالجزائر، بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، لتمويل مشروع التقليل من تأثير الأخطار الطبيعية على المناطق الحضرية لولاية الجزائر، ج ر عدد 84 الصادرة في 18-12-2002.
4. المرسوم الرئاسي رقم 06-136 المتضمن التصديق على النظام الأساسي للمركز العربي للوقاية من أخطار الزلازل و الكوارث الطبيعية الأخرى، المحرر في القاهرة في 4 مارس 004، ج ر عدد 23 الصادرة في 12-04-2006.
5. المرسوم 80-252 المتضمن التنظيم الاستثنائي في المناطق المعلن عنها منكوبة والمرسوم 80-253 يتضمن تعيين القائد العام للمناطق المعلن عنها منكوبة، ج ر عدد 42 الصادرة في 14-10-1980.
6. المرسوم رقم 80-251 يتضمن الإعلان عن مناطق منكوبة، ج ر عدد 42 الصادرة في 04-10-1980.
7. المرسوم رقم 80-257 يتضمن تحديد الوسائل والشروط الخاصة بتنفيذ الإجراءات المالية المستعجلة لمساعدة السكان المنكوبين إثر الزلزال الذي حدث في منطقة الأصنام. ج ر عدد 46 المؤرخة في 11-11-1980.
8. المرسوم رقم 83-684 الذي يحدد شروط التدخل في المساحة الحضرية الموجودة، ج ر عدد 49، الصادرة في 29 نوفمبر 1983.
9. المرسوم رقم 84-105، المتعلق بتأسيس محيط لحماية للمنشآت والهياكل الأساسية، ج ر عدد 20 المؤرخة في 15-05-1984.
10. المرسوم التنفيذي رقم 85-71 المتضمن إنشاء المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، ج ر عدد 16 الصادرة في 14-04-1985.

11. المرسوم رقم 85-231 الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كفايات ذلك، ج ر عدد 36 الصادرة في 28-08-1985.
12. المرسوم التنفيذي 85-232 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، ج ر عدد 36 الصادرة في 28-08-1985.
13. المرسوم التنفيذي رقم 86-266 يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج ر عدد 45 الصادرة في 05-11-1986.
14. المرسوم التنفيذي رقم 88-131، المتضمن الإجراءات التي تمس تحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، عدد 27 الصادرة في 06-07-1988.
15. المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المتعلق بدراسات مدى التأثير في البيئة، ج ر عدد 10، المؤرخة في 07-03-1990.
16. المرسوم التنفيذي رقم 90-185 المتضمن تنظيم صندوق الضمان على الكوارث الفلاحية، ج ر عدد 22 الصادرة في 30-05-1990 المعدل والمتمم.
17. المرسوم التنفيذي رقم 90-402 يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، ج ر عدد 55 الصادرة في 19-12-1990.
18. مرسوم تنفيذي رقم 91-126 يحدد شروط و كفايات تسيير الصندوق الخاص لإنهاء المرحلة الثالثة من إعادة بناء المناطق المتضررة من زلزال 10 أكتوبر سنة 1980 و كفايات ذلك، ج ر عدد 21 مؤرخة في 08 مايو 1991.
19. المرسوم التنفيذي 91-175 الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج ر عدد 26 الصادرة في 01-06-1991.
20. المرسوم التنفيذي رقم 91-176 الذي يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وتسليم ذلك، الجريدة الرسمية رقم 26، الصادرة في 1-06-1991.
21. المرسوم التنفيذي رقم 91-177، الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر رقم 26، الصادرة في 1-06-1991.
22. المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 26 المؤرخة في 01-06-1991.
23. المرسوم التنفيذي 91-171 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ج ر عدد 26 الصادرة في 01-06-1991.

24. المرسوم التنفيذي رقم 93-165 الذي ينظم إفراز الدخان والغاز والغبار والروائح والجسيمات الصلبة في الجو، ج ر عدد 46، الصادرة في 14 يوليو 1993.
25. المرسوم التنفيذي رقم 93-186، الذي يحدد قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 51، المؤرخة في 1-08-1993.
26. المرسوم التنفيذي رقم 98-258 الذي يتضمن تحويل الديوان الوطني للأرصاء الجوية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، ج ر عدد 63 الصادرة في 26-08-1998، المعدل والمتمم.
27. المرسوم التنفيذي رقم 01-100 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 90-402 المتعلق بتنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، ج ر عدد 23 الصادرة في 18-04-2001.
28. المرسوم التنفيذي 98-147 الذي يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 065-302 الذي عنوانه " الصندوق الوطني للبيئة" المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 01-408 المتعلق بالصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، ج ر رقم 78 الصادرة في 19-12-2001.
30. المرسوم التنفيذي رقم 02-371، يتضمن إنشاء مركز تنمية الموارد البيولوجية وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 74، الصادرة في 13 نوفمبر 2002.
31. المرسوم تنفيذي رقم 03-227 الذي يحدد شروط وكفاءات منح الإعانات لترميم المساكن المتضررة من زلزال 21 مايو سنة 2003، ج ر عدد 38 مؤرخة في 25 يونيو 2003.
32. المرسوم تنفيذي رقم 03-284 حدد شروط و كفاءات منح الإعانات لصالح عائلات ضحايا ومنكوبي زلزال 21 مايو سنة 2003، ج ر عدد 52 مؤرخة في 27-08-2003. 33. المرسوم 86-212 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 85-71 المتضمن إنشاء المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، ج ر عدد 84 الصادرة في 31-12-2003.
34. المرسوم التنفيذي رقم 04-268 يتضمن تشخيص الحوادث الطبيعية المغطاة بالزامية التأمين على آثار الكوارث الطبيعية ويحدد كفاءات إعلان حالة الكارثة الطبيعية، ج ر عدد 55 المؤرخة في 01-09-2004.
35. المرسوم التنفيذي رقم 04-269 الذي يضبط كفاءات تحديد التعريفات والإعفاءات وحدود تغطية آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 55 الصادرة في 01-09-2004.
36. المرسوم التنفيذي 04-270 الذي يحدد البنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 55 الصادرة في 01-09-2004.

37. المرسوم التنفيذي رقم 04-271 الذي يوضح شروط منح و تنفيذ ضمان الدولة في إطار عمليات إعادة تأمين الأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 55 الصادرة في 01-09-2004.
38. المرسوم التنفيذي رقم 05-127 المتضمن إعلان حاسي مسعود منطقة ذات أخطار كبرى، ج ر عدد 29، الصادرة في 24-04-2005.
39. المرسوم التنفيذي 05-317 الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 62، المؤرخة في 11-09-2005.
40. المرسوم 05-318 الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 91-178 يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 62، الصادرة في 11-09-2005.
41. المرسوم التنفيذي رقم 05-476 المتضمن إعلان حاسي الرمل منطقة ذات أخطار كبرى، ج ر عدد 82، الصادرة في 31-12-2005.
42. المرسوم التنفيذي رقم 06-56، يتضمن تعديل القانون الأساسي لمركز البحث في علم الفلك والفيزياء الفلكية والفيزياء الأرضية، ج ر عدد 06، المؤرخة في 05-02-2006.
43. المرسوم التنفيذي 06-55 الذي يحدد شروط و كفاءات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع و التنظيم في محال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، ج ر عدد رقم 6 الصادرة في 06-02-2006.
44. المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37، الصادرة 04-06-2006.
45. المرسوم التنفيذي رقم 06-431 الذي يحدد القواعد التقنية لتصميم شبكة نقل الغاز واستغلالها وصيانتها، ج ر عدد 21، الصادرة في 29-11-2006.
46. المرسوم التنفيذي رقم 07-145، يحدد مجال تطبيق و محتوى و كفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على لبيئة، ج ر عدد 34، الصادرة في 22-05-2007.
47. المرسوم التنفيذي 04-181 المتضمن إنشاء لجنة الاتصال المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، ج ر عدد 41، الصادر في 27-06-2004.
48. مرسوم تنفيذي رقم 07-207، الذي ينظم استعمال المواد المستفدة لطبقة الأوزون والمنتجات التي تحتوي عليها، ج ر عدد 43، الصادرة في 1-07-2007.

49. المرسوم التنفيذي 232-08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالبيئة وتهيئة الإقليم، ج ر عدد 43 الصادرة في 2008-07-30.
50. المرسوم التنفيذي 01-09 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 11-06 الذي يحدد مستوى تخفيض نسبة الفائدة على القروض مؤسسات القروض لإعادة بناء المساكن تعويضا للشاليهات المنجزة على اثر زلزال سنة 1980 وكيفية منحه، ج ر عدد 01 الصادرة في 2009-01-06.
51. المرسوم التنفيذي 02-09 الذي يحدد مستوى تخفيض نسبة الفائدة على القروض مؤسسات القروض لإعادة بناء المحلات ذات الاستعمال التجاري أو الصناعي أو الحرفي الموجودة في ولايتي الجزائر وبومرداس المنهارة أو المصرح بعدم إمكانية ترميمها على اثر زلزال 21 ماي 2003 و كفيات منحه، ج ر عدد 01 الصادرة في 2009-01-06.
52. المرسوم التنفيذي رقم 321-09، المعدل للمرسوم 95-99، المتعلق بالوقاية من الأخطار المتصلة بمادة الأمانت، ج ر عدد 59، الصادرة في 2009-10-14. المرسوم التنفيذي رقم 09-336 المتعلق بالرسم على النشاطات الملوثة أو الخطيرة على البيئة الصادرة في 2009-10-20.
53. المرسوم التنفيذي 350-09 يؤسس المحيط الأمني لمركز البحوث النووية بدرارية ج ر عدد 62، الصادرة في 2009-10-28.
54. المرسوم التنفيذي رقم 355-09 الذي يحدد كفيات إعداد وتنفيذ المخططات الداخلية للتدخل من طرف المستغلين للمؤسسات الصناعية، ج ر عدد 60 الصادرة في 2009-10-21.
55. المرسوم التنفيذي رقم 399-09، الذي يحدد آليات توقع الفيضانات، ج ر عدد 71، الصادرة في 2009-12-02.
55. المرسوم التنفيذي رقم 331-10 الذي يحدد محيط الحماية حول المنشآت والهياكل الأساسية نقل وتوزيع المحروقات والكهرباء والغاز، ج ر عدد 01، الصادرة في 2011-01-09.
56. المرسوم التنفيذي 136-11 المتعلق بنطاق مكافحة الحت المائي، ج ر عدد 20 الصادرة في 2011-03-20.
57. المرسوم التنفيذي رقم 194-11، المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وتسييرها، ج ر عدد 29 الصادرة في 2011-05-22.
58. المرسوم التنفيذي 394-11 الذي يحدد قواعد المراقبة التقنية لمنشآت وهياكل الري ج ر عدد 65 الصادرة في 2011-11-30.
59. المرسوم التنفيذي رقم 251-12 المتضمن تنظيم صندوق الضمان على الكوارث الفلاحية، ج ر عدد 36 الصادرة في 2012-13 يونيو.

- 60.** المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه و تنظيمه وسيره، عدد 19 الصادرة في 02-04-2014.
- 61.** المرسوم التنفيذي 15-19 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 6 الصادرة في 12-02-2015.
- 62.** المرسوم التنفيذي رقم 15-71 الذي يحدد شروط و كفايات إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها، ج ر عدد 9 الصادرة في 18-02-2015.
- 63.** المرسوم التنفيذي رقم 16-190 يحدد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر عدد 41، الصادرة في 12-07-2016.
- 64.** المرسوم التنفيذي رقم 17-191 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 90-402 المتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، ج ر عدد 5 الصادرة في 14-06-2017.
- 65.** قرار ممضي في 14 يوليو 1981 والمتعلق بالمساعدة المالية، يحدد نموذج طلبات الاقتراض المعد وفقا للمرسوم رقم 81-55 المؤرخ في 28 مارس سنة 1981 والمتعلق بالمساعدة المالية، الممنوحة بسبب الأضرار التي لحقت الإستغلاللات الزراعية والحرفية والصناعية والتجارية والمهنية في المناطق المنكوبة من جراء زلزال 10 أكتوبر سنة 1980، ج ر عدد 43 مؤرخة في 27 أكتوبر 1981.
- 66.** قرار ممضي في 14 يوليو 1981 والمتعلق بالمساعدة المالية والمتعلق بالمساعدة المالية، الممنوحة بسبب الأضرار التي لحقت الإستغلاللات الزراعية والحرفية والصناعية والتجارية والمهنية في المناطق المنكوبة من جراء زلزال 10 أكتوبر سنة 1980، ج ر عدد 43 مؤرخة في 27 أكتوبر 1981.
- 67.** قرار مؤرخ في 15 جانفي 1986 الذي يحدد محيط الحماية حول المنشآت والهياكل الأساسية التابعة لقطاع الكيمياء والبتر وكيمياء والموجودة خارج المناطق الصناعية، ج ر عدد 9 الصادرة في 26-02-1986.
- 68.** قرار مؤرخ في 15 جانفي 1986 الذي يحدد محيط الحماية حول المنشآت الأساسية التابعة لقطاع الكهرباء والموجودة خارج المناطق الصناعية، ج ر عدد 9 الصادرة في 26-02-1986.
- 69.** قرار مؤرخ في 15 جانفي 1986 الذي يحدد محيط الحماية حول المنشآت والهياكل الأساسية الخاصة بقطاع المحروقات ، ج ر عدد 9 الصادرة في 26-02-1986.

70. قرار مؤرخ في 7 نوفمبر 1988، يتضمن المصادقة على النظام الجزائري لمقاومة الزلازل، ج ر عدد 5، الصادرة في 01-02-1989.
71. قرار ممضي في 02 يوليو 2003 يحدد نماذج الاتفاقية وبطاقة تعريف العمارات الجماعية والبناءات الفردية المتضررة من زلزال 21 مايو سنة 2003. الجريدة الرسمية عدد 42 مؤرخة في 16 يوليو 2003.
72. قرار مؤرخ في 11-01-2004، يتضمن الموافقة على الوثيقة التقنية التنظيمية المتعلقة بـ "القواعد الجزائرية لمقاومة الزلازل (ق. ج. ز. / 99 طبعة 2003)، ج ر عدد 8 الصادرة في 08-02-2004.
73. القرار الوزاري المشترك الذي يحدد مدونة الإيرادات والنفقات الخاصة بحساب التخصيص الخاص بالخزينة رقم 302-042 المسمى "صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى"، ج ر عدد 21 الصادرة في 03-04-2011.
74. القرار الوزاري الذي يحدد حدود محيط الحماية حول المنشآت و الهياكل الأساسية لنقل وتوزيع الكهرباء والغاز وشروط و كفاءات شغله، ج ر عدد 14، الصادرة في 02-10-2011.
75. القرار الوزاري المشترك المتضمن التنظيم الداخلي لمركز البحث وعلم الفلك والفيزياء الفلكية والفيزياء الأرضية، ج ر عدد 70 الصادرة في 23-12-2012.
76. القرار المؤرخ في 18 نوفمبر 2014 الذي يحدد قائمة المنشآت وهياكل الري الواجب إخضاعها للمراقبة التقنية، ج ر عدد 03 الصادرة في 27-01-2015.
77. القرار المؤرخ في 31 أكتوبر 2004 المحدد لمعايير التعريف والتعريفات والإعفاءات المطبقة في مجال التأمين من آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 81 الصادرة في 19-12-2004 المعدل و المتمم، المعدل بالقرار المؤرخ في 19 مارس 2017.
78. قرار مؤرخ في 19 مارس 2017، يعدل القرار المؤرخ في 31 أكتوبر 2004 المحدد لمعايير التعريف والتعريفات والإعفاءات المطبقة في مجال التأمين من آثار الكوارث الطبيعية، ج ر عدد 45 الصادرة في 30-07-2017.
79. التعليمات الصادرة عن وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والمدينة في 11 جوان 2013 المتعلقة بفحص دراسات الأخطار.

قوانين أجنبية

1. La loi française n° 2003-699 du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs.
2. La loi française n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles
3. Droit de l'environnement français.
4. Code des assurances français.

قرارات قضائية وطنية

1. قضية ش ع ضد و.و.م ومن معاه بتاريخ 25-02-1989، المجلة القضائية للمحكمة العليا لعدد الرابع لسنة 1990 .
2. قرار للغرفة الإدارية بتاريخ 11-03-1989 المجلة القضائية، عدد 3 سنة 1990.
3. قرار مجلس الدولة، مؤرخ بتاريخ 17-05-2001، قضية (ج.ف) ضد بلدية بومقرة، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث لسنة 2003.
4. S ch. Adm., Etat c/ Batto Said du 03.12.1965, R.A.J.A .
7. C.S ch .Adm. Etat. Wali de Constantine c/ Bouchama Saïd et Aicha du 07.01.1978, R.A.J.A, et Zouak Saadoun du 30.09.1969, R.A.J.A.
5. Cour suprême, chambre administrative, 17 mars 1967, commune de Skikda/ société Di Méglio.
6. Cour suprême, chambre administrative, 19 avril 1968, Etat c/Sté Papeterie-Cartonnerie.
- 7 .COUR SUPREME, chambre administrative, 24-12-1977, Wali de Constantine c/ Tennah Fatma.

قرارات قضائية و آراء استشارية أجنبية

1. TA Nice 5 mai 1994 Sté Valente et La Selva.
2. TA Montpellier, 4 octobre 2005, SCI Camargue c / préfet de l'Hérault.
3. TA Strasbourg, 21 juin 2011, n° 0702639, Schoch.
4. TA Bastia, 9 février 2012, M .X et Mme Y.
5. TA Strasbourg, 3 juillet 2013, Cne Feldkirch.

6. CAA Lyon, 1^{er} février 1990, consorts Pressigoui.
7. CAA LYON, 10 octobre 1990, M Dominique Vincent Carlotti.
8. CAA Nancy, 26 décembre 1991, SA EIF- ANTARGAZ.
9. CCA Lyon, 9 décembre 1992, l'Etat /c M. et Mme Z.
10. CAA Bordeaux, 25 février 1993, secrétaire d'état chargé de l'environnement et commune de Saint-Nivelle.
11. CAA, Lyon, 22 mars 1993, ministre de l'environnement c/S^{te} Orgachim.
12. CAA Paris, 9 juin 1994, Cie d'assurances la concorde, Mme Marie.
13. CAA Nancy, 06 août 1996, Ministère de l'équipement, transports et tourisme / Département de Vosges.
15. CAA Paris, 21 janvier 1997, Commune de Saint- Cheron.
16. CAA Lyon, 30 janvier 1997, Théraube.
17. CAA Marseille, 15 septembre 1998, Mme Mazim et Cne d'aubignan.
18. CAA Bordeaux, 22 mars 1999, M. casimir X.
19. CAA Nantes, 30 décembre 1999, *Edelin, Furis Data*.
20. CAA Marseille, 21 février 2002, Baudizzone c/Min. équipement et logement, Revue Droit Administratif n° 8, août 2002.
21. CAA, Bordeaux 10 septembre 2002, Commune des eaux bonnes.
21. CAA Marseille, 9 juillet 2003, M et Mme Joël X.
22. CAA Douai, 26 octobre 2004, M X / la commune de Bohain.
23. CAA Lyon, 15 juin 2004, Cne des allues.
24. C.A.A. Nancy, 24 mars 2005, M. Paul X.
25. CAA Versailles, 8 mars 2006, Commune de Taverny.
26. CAA Marseille, 18 mai 2006, M et Mme X.
27. CAA. Lyon, 11 juillet 2006, Mme Oumelkir X
- .28. CAA Bordeaux, 14 novembre 2006, Marie-Hélène Carrey.
29. CAA Lyon, 16 novembre 2006, Société Carrières et Matériaux.
30. CAA Nancy, 15 février 2007, Sté SOGEA Est.
31. CAA Marseille, 07 février 2008, M et M^{me} pierre X.
32. CAA Marseille, 22 décembre 2008, M. Guy X.

33. C.A.A. Bordeaux, 06 avril 2009, M. Jean-Louis x.
34. CAA Douai, 17 sept. 2009, n° 08DA00632, Cne Pinterville.
35. C.A.A. Nantes, 30 déc. 2009, M. Laurent X. et Mme Sylvie X.
36. CAA, Marseille, 8/11/2011, n° 09MA20499.
37. CE, 28 mars 1919, Regnault-Desroziers.
38. CE, 8 mars 1961, Leblanc.
39. CE, 16 octobre 1964, Ville de tulle monsieur Roume.
40. CE, 22 janvier 1965, Consorts Alix.
41. CE ass, 21 octobre 1966, SNCF.
42. CE, 7 avril 1967, Cne la Roque Gajeac.
43. CE, 26 janvier 1973, ville de paris.
44. CE ass, 6 juillet 1973, Ministère de L'Équipement et du logement / Daleau.
45. CE, 10 février 1978, Ministère de l'équipement / Dame veuve auguste
46. CE, 16 février 1979, Mallisson.
47. CE, 27 juillet 1979, Blanc et ministre de l'Équipement.
48. CE, 3 novembre 1982, Ministère des transports/ Mme Albert.
49. CE, Beaumevielle ,25 février 1983.
50. CE, 14 mai 1986, Commune de Cilaos.
51. CE, 22 juin 1987, Ville de rennes c/ Compagne rennaise de linoléum et caoutchouc.
52. C.E, section. 27 novembre 1987, société provençale et autres.
53. CE, 27 juillet 1988, compagnie marseillaise de Madagascar.
54. CE, 08 février 1989, Ministre de l'équipement C/ époux Faure.
55. CE, 16 juin 1989, Association le Ski Alpin Murois.
56. CE, 15 décembre 1989, ministre de la culture et de l'environnement c/ M. Vidal.
57. CE, 19 janvier 1990, Ministère de l'urbanisme logement et transport/m Giordana.
58. CE, 15 octobre 1990, commune de Froideconche c/ Denis.
59. CE, arrêt Mentzler, 9 avril 1993.

60. CE, 24 mai 1993, union des industries chimiques et autres.
61. CE, 22 mai 1996, Comité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier.
62. CE, 28 juillet 2000, association France nature.
63. CE, 09 mai 2001, commune de Saint-Chéron.
64. CE, 2 octobre 2002, Ministre de l'Équipement, des transports et du logement c. M. et Mme Grond.
65. CE, avis 26 février 2003, courson.
66. CE, 14 mai 2003, ville D'AGEN.
67. CE, Ass., 3 mars 2004, ministre de l'emploi et de la solidarité.
68. CE, 5 juillet 2004, Lescure.
69. CE, 2 novembre 2005, Sté coopérative agricole Ax'ion.
70. CE, 3 Mai 2006, Ministère De l'écologie et du développement durable/ Commune de Bollène/c MA.
71. CE, 14 févr. 2007, M. Dédies.
72. CE, 25 juillet 2007, ministre de l'intérieur et aménagement du territoire.
73. CE, 22 aout 2007, ministre de l'Equipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.
74. CE, 16 juin 2008, M. et Mme Alain X.
75. CE, 31 aout 2009, Cne de Cregols.
76. CE., 21 oct. 2009, Mme Suzanne A.
77. CEDH, 22 mars, Boudaiva e.a c/ Russie.
78. CJUE, grande chambre, 15 janvier 2013, affaire c-416/10, krizan.

مؤلفات عامة

1. البنا محمود عاطف ، الوسيط في القضاء الإداري، دار الكتاب الحديث، ط 2، 1992.
2. بن الشيخ آت ملويا حسين، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة.
3. حاج جاب الله آمال ، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، دار بلقيس، 2014.
4. حميدة جميلة، النظام القانوني للضرر البيئي وآليات تعويضه، دار الخلدونية، الجزائر 2011.

5. خلوفي رشيد، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2001.
6. سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الجزائري، ط 1، ج 3، منشورات كليك ن 2013.
7. سعيدي وهيب، باب الوادي: السبت الأسود: فيضانات 10 نوفمبر 2001، دار المعرفة 2002.
8. شيهوب مسعود، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
9. طلبة عبد الله، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة حلب، ط 2، د ت ن.
10. عبد الهادي السيد محمد تقي الحكيم، عقد التأمين، حقيقته ومشروعيته دراسة مقارنة، منشورات الحلبي القانونية، 2010.
11. عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، نظرية تأصيلية، تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، 2004.
12. معراج جديدي، مدخل لدراسة قانون التأمين الجزائري، ط 05، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
13. لعشب محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
14. لونغ مارسو وآخرون، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2003.
15. مخبر البحث "القانون الخاص المقارن"، نحو قانون خاص للوقاية من التصحر ومكافحته، إشراف وناس يحي ورياحي احمد، دار الكتاب العربي، الجزائر 2016.
16. هنوني نصر الدين، الوسائل القانونية والمؤسسية لحماية الغابات في الجزائر، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2001.
17. وناس يحي، رياحي احمد، ثامري عمر، بوصفصاف خالد، باحماوي عبد الله، المعالجة القانونية للمواقع الملوثة في التشريع الجزائري، دار الكتاب العربي، ط 1، 2014.

18. ADDA.J, DEMOUEVAUX J-P, P LEGLISSE, les pouvoirs de police du maire, Berger Levrault, 4^{ème} édition, 2008.
19. AUBY.J-B, PERINET- MARQUET.H, droit de l'urbanisme et de la construction, Montchrestien, janvier 1995.
20. BELTRAME.P, L'impôt, M.A Ed, coll. Encyclopédie de poche, 1987.
21. BONARD.J, droit des assurances, LexisNexis ,3^e édition, 2009.
22. BOUCHAHDA.H et KHELLOUFI.R, recueil d'arrêts jurisprudence administrative, OPU, Alger, 1985.
23. BULLAUDOT FRANCOIS, Environnement urbain, cadre de vie, Editions MONTCHRETIEN, Paris, 1979.
24. CALLON.M. LASCOUMES.P BARTHE.Y, agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique, paris, seuil, 2001.
25. CHAPUS.R, le droit administratif général, tome 1, Paris, Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001.
26. CHAPUS.R, droit administratif général, Montchrestien, Domat Droit Public, 1998,12^e éditions.
27. CHAPUS.R, structure de la responsabilité pour dommages de travaux publics, Mélanges offerts à Marcel waline : *le juge et le droit public*, LGDJ ,1974.
28. CHEVALLIER.J, « le débat public en question », in Mélanges en l'honneur de Michel prier, Dalloz 2007.
29. CHRISTOPHE GUETTIER, « Droit administratif, risques et responsabilité de la puissance publique », in Yann Aguila, *Quelles perspectives pour la recherche juridique ?*, Presses Universitaires de France « Droit et justice », 2007.
30. DAVIGNON.F, *Droit de l'urbanisme*, Litec Lexinexis, 2^{ème} édition, 2007.
31. DEBREUIL C- A, « la déresponsabilisation des opérateurs du fait de la reconnaissance d'une responsabilité publique », In CANS (dir) la responsabilité environnementale, Dalloz, 2009.
32. DELNOY.M, « Définition, notions de base, raisons d'être et sources juridiques des procédures de participations du public », in BADOT (dir) la participation du

public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme. Actes du colloque du CEDRE, université de Saint –Louis, 27 mai 2004, Bruylant, 2005.

33. DUEZ.P, la responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat), Dalloz, 1938.

34. EWALD FRANCOIS, « le principe de précaution dans les textes », le principe de précaution, presses Universitaires de France, 2008.

35. FALQUES.M, réglementation et environnement, *In* droit et environnement, propos pluridisciplinaire sur un droit en construction, PUAM, Collection du Laboratoire de Théorie Juridique, vol 7, 1995.

36. FAURE MICHAEL et TON HARTILIEF, *aspect fondamentaux des assurances, assurance et expansion des systémiques*, OCDE, n° 5, 2003. [En ligne]: https://www-oecd-ilibrary-org.www.sndl1.arn.dz/finance-and-investment/aspects-fondamentaux-des-assurances_19900848 (consulté le 12-06-2014)

37. FERBOS.J .BERNARD.A, l'expropriation des biens, Paris, LE Moniteur, 2002, 10^{ème} édition. **33.** GACQUOT.H PRIET.F, droit de l'urbanisme, Dalloz, 6^{ème} édition, 2008.

38. GROUTEL.H, LEDUC. PIERRE.P, ASSELAIN.M, traité du contrat d'assurance terrestre, Litec, 2008, 2008.

39. HELIN J-CL, « le citoyen et la décision d'aménagement », in J.CLAM et G.MARTIN (dir), les transformations de la régulation juridique, *LGDJ*, coll. droits et société, 1998.

40. HOCRETIERE. V GUERGUEN.P, le plan local d'urbanisme, paris, berger-levrault, 2008, 2^{ème} édition.

41. JEGOUZO.Y, « principe et idéologie de la participation », in Mélanges en l'honneur de Michel Prieur. Pour un droit commun de l'environnement, Paris, Dalloz, 2007.

42. LAMBERT-FAIVRE.Y LEVENEUR.L, Droit des assurances, Dalloz, 12^{ème} éditions, 2005.

43. LEMASURIER.I, le droit de l'expropriation, Paris, Economica, 2005.

44. LE TOURNEAUT.L, CADIET.L, droit de la responsabilité civile, Dalloz, action, 1998.
45. MILHAT.C, l'acte administratif entre processus et procédures, Montreuil, Edition du Papyrus, 2007.
46. MILLON-DELSOL.C, L'État subsidiaire, Léviathan, PUF, 1992.
47. OST.F, de la pyramide au réseau, un nouveau paradigme pour la science du droit, publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2002, Bruxelles.
48. PALLIET.M, la responsabilité administrative, Paris, Dalloz, 1996.
49. PEISER.G, droit administratif des biens, Paris, Dalloz, 2010.
50. PIBARD.B. MAILLARD.A, pratique de la concertation, Paris, LE Moniteur, 2003.
51. PRIEUR MICHEL, droit de l'environnement, Paris, Dalloz, 2004.
52. PRIEUR MICHEL, Droit de l'environnement, Précis Dalloz, 2^e édition, 1991.
53. REMOND GOUILLOUD.M, Le droit de détruire, Essai sur le droit de l'environnement, puf, paris, 1989.
54. ROQUEPLO.P, entre savoir et décision, l'expertise scientifique, INRA Editions, Paris, 1997.
55. USSON-LEROUSSÉAU, Nicole. *Les territoires, l'urbanisme et le juge* In : *Conflits et territoires* [en ligne]. Tours : Presses universitaires François-Rabelais, 2004 (généré le 14 août 2018). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pufr/1840>>. ISBN : 9782869063235. DOI : 10.4000/books.pufr.1840. (consulté le 14 août 2018).
56. VAN LANG.A, *droit de l'environnement*, Thémis Droit Public, PUF, 2002.
57. VINEY. G, Traité de droit civil, introduction à la responsabilité, Editeur : L.G.D.J 3^e édition, 2008.

مؤلفات متخصصة

1. AOUSTIN TRISTAN, La planification et les autorisations en matière de prévention des risques naturels et technologiques, in les catastrophes écologiques

et le droit/ : échec du droit, appels au droit, sous la direction de Jean-Marc La vieille, Julien Betaille et Michel Prieur, éditions BRUYLANT, 2012.

2. ASPE CHANTAL et JACQUE MARIE, « Le recours à l'expertise comme nouveau mode de gouvernement de l'incertitude », CHAPITRE VI, in *Environnement et société*. Editions Quæ, « Natures sociales », 2012, 280 pages. ISBN : 9782759216925. DOI : 10.3917/quæ.aspe.2012.02. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/environnement-et-societe--9782759216925.htm> (consulté le 01-03-2017).

3. BARTHE.Y, de la décision à l'exploration la transformation de l'expertise dans le domaine des déchets nucléaires, in C. GILBERT (dir), risques collectifs et situations de crise, l'apport de la recherche en sciences humaines et sociales, L'Harmattan, 2002.

4. BECK.U, la société du risque, - Sur la voie d'une autre modernité Flammarion - Champs, 2003.

5. BELLIARD EDWIDGE, « Droit, risques et responsabilité », in Yann Aguila, Quelles perspectives pour la recherche juridique ?, Presses Universitaires de France « Droit et justice », 2007.

6. BESSON.A, les risques naturelles de la connaissance à la gestion administrative, éditions Techni-cités, Voiron, 2005.

7. BIGOT, « L'indemnisation des dommages nés de la pollution et l'assurance », in, -(469) Indemnisation des dommages dus à la pollution, OCDE, 1981.

8. BONDIL FREDERIC, L'indemnisation des conséquences des risques naturels », colloques 25 nov 2005 sous la direction de Georges VIRASSAMY, L'entreprise confrontée aux risques naturels, L'HARMATTAN, 2007.

9. CANS CHANTAL et all, traité de droit des risques naturels, éditions LE MONITEUR, paris, 2014.

10. CHARBONNEUA SIMON, « les défaillances de la précaution et de la prévention » in les catastrophes naturels et le droit échec du droit, appels au droit, (dir) Jean-Marc Lavieille et all, BRUYLANT, 2012.

11. CHIAPPORI.P.A, risque et assurance, paris, Dominos Flammarion, 1997.

12. COMMESSERIAT GENERAL DU PLAN, la décision publique face aux risques, Paris, la documentation française, 2002.

- 13.** COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *la prévention des risques naturels*, rapport d'évaluation, des politiques publiques, Paris, la documentation française, 1997.
- 14.** CRESCENZO D'AURIAC M.B, les risques catastrophiques, Evénements naturels, politiques et technologiques, Paris, L'argus, 1988.
- 15.** DAUPHINE.A, risques et catastrophes, observer, spatialiser, comprendre, gérer, Armand Colin, 2003.
- 16.** DE LAJARTRE ARNAUD, « les responsabilités administratives et les catastrophes naturelles », in les catastrophes naturels et le droit échec du droit, appels au droit, (dir) Jean-Marc Lavieille et all, BRUYLANT, 2012.
- 17.** DELHAY.J-M, l'assurance des catastrophes naturelles, Editions du Puits Fleuri , 2005.
- 18.** DE SADELEER .N, les principes du pollueur-payeur de prévention et de précaution, essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement, Bruxelles, BRUYLANT, 1999.
- 19.** DE SADELLER NiCHOLAS « le statut du principe de précaution en droit international », ouvrage collectif, sous la direction de Michel PAQUES et Michael FAURE, la protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne, Acteurs, valeurs et efficacité, BRUYLANT, 2003.
- 20.** DESCHENES MICHEL, « Communication des risques, secrets industriels et droit à l'information un équilibre à établir », in *La communication des risques un-nouveau défi*, sous la direction de Danielle Maisonneuve, presses de l'université du Québec, 2005.
- 21.** DEVILLER J.MORRAND, « le système » expert, expertise scientifique et gestion de l'environnement, in étude offerte à jacques dupichot, Bruxelles, Braylant. (ND)
- 22.** DUTARET.L, DE LA GIRAUDIERE.A.P, Assurance du risque pollution, Apogée, 1994.
- 23.** FOUCHER.K, Principe de précaution et risque sanitaire: Recherche sur l'encadrement juridique de l'incertitude scientifique, Editions L'Harmattan, 2002.

- 24.** GAUTIER MARIE-AXELLE, La protection de l'environnement sur les plates formes industrielles, un défi pour le droit de L'environnement, L'Harmattan, 2010.
- 25.** GIRAUDEL CATHERINE, « la sanction en droit français du manquement par une personne privé à une obligation d'information environnemental, pour un droit commun de l'environnement », mélange en l'honneur de Michel prieur, éd Dalloz, 2007.
- 26.** GODARD.O (dir.), Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines. Paris, Éd. de la Maison des Sciences de l'Homme et INRA-Éditions, 1997.
- 27.** GUIDE JURIDIQUE DU RISQUE INDUSTRIEL, ouvrage collectif, édition ellipses, 2008.
- 28.** JEGOUZO.Y, « droit de la prévention des risques naturels et développement urbain », *Mélanges Helin*, Perspectives du Droit public, Litec, 2004.
- 29.** JEGOUZO.Y, « principe et idéologie de la participation », in *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur. Pour un droit commun de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2007.
- 30.** LACROIX.C, la réparation des dommages en cas de catastrophes, LGDJ, 2008.
- 31.** LAGADEC PATRICK, L a civilisation du risque. Catastrophes technologiques et responsabilité sociale, Seuil, 1981.
- 32.** LAMBRECHT.C et M.J LITTMANN.M, in Le dommage écologique en droit interne, communautaires et comparé, Actes du colloque de Nice de la SFDE, Economica, 1992.
- 33.** LAMBERT- FAIVRE.Y, Risques et assurances des entreprises, précis Dalloz, 2004.
- 34.** LARROUY-CASTERA XAVIER et OURLIAC JEAN-PAUL, Risques et urbanisme, Le Moniteur, coll. Guides juridiques, paris, 2004.
- 35.** LASCOUMES .P, « l'assurance des risques environnementaux, in, droit du travail et droit de l'environnement », colloque de la SFDE, 30 septembre- 1er Octobre 1993, Toulouse,Litec, 1994.

- 36.** LIENHARD CLAUDE, « Le droit du risque », in Yann Aguila, Quelles perspectives pour la recherche juridique ?, Presses Universitaires de France « Droit et justice », 2007,
- 37.** MARGOSSIAN NICHAN, Risques et accidents industriels majeurs, Caractéristiques, réglementation, prévention, DUNOD, paris, 2006.
- 38.** MARTIN G.J, du risque aux risque « L'évolution du concept de risque en Droit au cours du xx siècle », revue de l'école des sciences philosophiques et religieuses, Facultés universitaires Saint louis, Bruxelles, 1992.
- 39.** MARTIN.G, « Réflexion sur la définition du dommage l'environnement : le dommage écologique pur », in Droit et environnement, Propos pluridisciplinaires sur un droit en construction, PUAM, 1995.
- 40.** MARTIN.P, ces risques que l'on dits naturels, Eyroles, Paris, 2006
- 41.** MEDD, plans de prévention des risques naturels, guide de la concertation, la documentation française, 2003.
- 42.** MEEDDM, jurisques, prévention des risques naturels, jurisprudence commenté, 7^{em} éditions, 2010.
- 43.** MONFDAIRE.G « qualification matérielle et qualification juridique, des faits: expertise et droit de l'environnement », in *incertitude juridique incertitude scientifique*, actes du séminaire de l'institut fédératif « environnement et eau », les cahiers du CRIDEAU, PULIM, limoges, 2000.
- 44.** MONTI ALBERTO, Assurance et risques environnementaux: Une analyse comparative du rôle de l'assurance dans la gestion des risques liés à l'environnement, Aspects fondamentaux des assurances, n° 6, 2004, Éditions OCDE, [En ligne] : <http://dx.doi.org/www.snd11.arn.dz/10.1787/9789264105539-fr> (Consulté le 12-02-2015)
- 45.** MORRAND DEVILLER.J, « le système » expert, expertise scientifique et gestion de l'environnement, in étude offerte à jacques dupichot, Bruxelles, BRUYLANT.
- 46.** PAULIAT HELENE, les services publics et les catastrophes écologiques, les catastrophes écologiques et le droit : échec du droit, appels au droit, sous la direction Jean-Marc Lavelle, Julien Bataille et Michel Prieur, Editions BRUYLANT, 2012.

- 47.** POMADE ADELIE, la société civile et le droit de l'environnement, contribution à la réflexion sur les théories des du droit et de la validité , L.G.D.J : lextenso éditions, 2010.
- 48.** PONTIER.J-M, « le droit de la prévention des risques, droit en devenir des sociétés d'aujourd'hui et demain », in les plans de prévention des risques, Ed. Univ. Paul Cezanne, centre de recherches universitaires, 2007.
- 49.** PONTIER J-M, les calamités publiques, Berger-Levrault, 1980.
- 50.** PONTIER J.M « la prise en charge collective de l'alea thérapeutique. L'Etat et les fonds de garantie », in L'indemnisation de l'alea thérapeutique, Sirey, 1995.
- 51.** PRIEUR MICHEL, « les plans ORSEC », in Jean-Louis FABIANI ET jacques THEYS, la société vulnérable, presse de l'école normale supérieure, paris, 1987.
- 52.** PRIEUR MICHEL, « information et participation du public en matière d'environnement, influence du droit du droit international et communautaire », ouvrage collectif, sous la direction de Michel PAQUES et Michael FAURE, *la protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne, Acteurs, valeurs et efficacité*, actes du colloque des 19 et 20 octobre 2001, université de liège, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- 53.** PRIEUR.M, les études d'impact transfrontalière, essai d'étude comparée, *In Mélanges à l'honneur de Henry JACQUOT*, presses universitaires d'Orléans, 2006.
- 54.** PROFROCK.A, les risques naturels catastrophiques, In EWALD.F. LORENZI J-H (dir), Encyclopédie de l'assurance, Economica, 1998.
- 55.** RASSE.G, les plans de prévention des risques, la prévention des risques majeurs par la maîtrise du sol, Lavoisier, 2008.
- 56.** REBAH M'hamed, les risques écologiques en Algérie Quelle riposte ? Les éditions APIC, Alger 2005.
- 57.** REMOND-GOUILLOUD.M, SOYEUX.Y.WOLFER.H (*dir*), évaluation et gestion des risques, expertise scientifique et décision publique, ENGREF, 1998,
- 58.** ROUYERE AUDE, « principe de précaution et risques: prescrire ou traiter ? » in les catastrophes écologiques et le droit: échec du droit, appels au droit, sous la direction de Jean-Marc La vieille, julien Betaille et Michel prieur, éditions BRUYLANT, 2012.

59. SANSEVERINO-GOLFRIN VALERIE, le cadre juridique de la gestion des risques naturels, éditions TEC&DOC, paris, 2008, 2008.

60. SCARWELL H.J., LAGANIER.R, risques d'inondation et aménagement durable des territoires, presses universitaires de septentrion, 2004.

61. THUNIS.X, « Le droit de la responsabilité civile en matière écologique : entre relecture et création », in quel avenir pour le droit de l'environnement, F.OST et S GURWIRTH (dir), presses Universitaires de Saint-Louis, 1996.

62. WEILL.C, « *l'expertise dans les champs du principe de précaution, propositions, recommandations et commentaires* », les notes de l'IDDRI, 2003.

63. WU.CHAO, la pollution du fait du transport maritime des hydrocarbures : Responsabilisation et indemnisation des dommages, Pédone, 1994.

الرسائل والأبحاث الجامعية

1. العلمي الهام، الحماية الجنائية للبيئة من خلال قانون المنشآت المصنفة، أطروحة دكتوراه، جامعة الحسن الثاني، المغرب، ب ت ن.

2. بالي حمزة، إدارة الأخطار الصناعية كمدخل لتحقيق التنمية المستدامة تشخيص لواقع التأمين في الجزائر - دراسة حالة مركب تجميع الغاز بسكيكدة، أطروحة دكتوراه، جامعة بومرداس، سنة 2015.

3. بلولهي مراد، المسؤولية الإدارية عن أضرار الأشغال العمومية، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة 2005.

4. بن موهوب فوزي، إجراء دراسة مدى التأثير في البيئة كآلية لحماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون عام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012 .

5. بوعافية سمير، مساهمة المؤسسة الصناعية في حماية البيئة من التلوث الصناعي، مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة، 2008.

6. حساني على، الإطار القانوني للالتزام بالضمان في المنتوجات دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه جامعة تلمسان، 2012.

7. دعموش فاطمة الزهراء، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، ماجستير، جامعة تيزي وزو، سنة 2010.
8. زغلامي نعيمة، مسؤولية الدولة في الكوارث الطبيعية، ماجستير، جامعة الجزائر، بدون تاريخ.
9. صديقي نبيلة، مسؤولية الإدارة عن الأضرار المترتبة عن الأشغال العمومية، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، 2006.
10. فريحه حوة، توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2015.
11. وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، دكتوراه، جامعة تلمسان، 2007.
12. ABOU WARDA-KHAZEN MAISSOUM, Efficacité environnementale des documents locaux d'urbanisme : application aux bruits routiers dans les communes franciliennes et algéroises, thèse de doctorat, Paris XII, 2008.
13. ALBAKJAJI MOHAMED, La pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures liée au trafic maritime, doctorat, université Paris-Est, 2011.
14. AOUS YOUSRA, BOUSSOUFA TOUFIK, Assurances et réassurance des risques liées aux catastrophes naturelles en Algérie, Master, université Abderrahmane Mira, Bejaia, 2013.
15. BENDJEMILA IMENE, de la prudence a la prévention vers une éthique du risque –cas de Skikda-, Magister en Architecture, université de Mentouri de Constantine, 2013.
16. BOUAZZA RYM, la planification des risques environnementaux par les entreprises: entre obligations et volontariat, approche juridiques en droit franco- Tunisien, master 2, 2009.
17. BOUGHAZI KHADIJA, risque sismique et urbanisation regard croisé sur la ville d'Alger, Magistère, département d'architecture et d'urbanisme, université Mentouri, Constantine, 2012. [En ligne]
:https://bu.umc.edu.dz/theses/urbain/BOU6219.pdf
18. BOULAKAIBET AISSA, la question du risque industrielle et le développment durable en Algérie, cas de la wilaya de Skikda, Magistère en aménagement du territoire, université Mentouri de Constantine, 2011.

- 19. BRAUD.X,** De l'influence des associations de protection de l'environnement sur l'évolution du droit administratif de l'environnement : potentialités et réalités, thèse, Nantes 1997.
- 20. CHAGUETMI FATIMA,** Urbanisation autour des sites industriels à haut risques – cas de Skikda, Magister, Université Mentouri, Constantine, 2011.
- 21. CHALMETON HELENE,** préservation de l'environnement et travaux public, thèse de doctorat, université de Nantes, 2007, p.277.
- 22. DETRAGLACHE DORLENCOURT,** Contribution à une théorie de carence en droit administratif français, thèse, Paris II, 1972.
- 23. FORTAT NICHOLAS,** autorité et responsabilité administrative, thèse de doctorat, université de Tours, 2011.
- 24. HAGEGE.B,** les causes exonératoires de la responsabilité administrative, thèse, Paris xii, 1996.
- 25. HERAUT AURELIT,** de la maîtrise de l'urbanisation et des risques industriels : une impossible équation ? Diplôme d'études approfondies, université de limoges, Année Universitaire 2003/2004.
- 26. HOUNIEU J-P,** la solidarité nationale en droit public français, Thèse de doctorat en Droit public, bordeaux, 2003.
- 27. GRISLAIN-LETREMY CELINE,** Assurance et prévention des catastrophes naturelles et technologiques, thèse de Doctorat, Université Paris – Dauphine ,2012.
- 28. LENAICK PEZENNEC,** la prévention des risques naturels et technologiques à l'échelon local, mémoire de fin d'étude, université Lyon 2, 2006.
- 29. L'HOMME.P,** risques majeurs et droits des sols : les outils juridiques des personnes et des biens dans les zones soumises a un risques naturels prévisible ou technologiques majeur, Thèse, Lille, 2005.
- 30. MAZRI,** apport méthodologique pour la structuration de processus de décision publique en contexte participatif. Le cas des risques industriels majeurs en France, thèse de doctorat, université paris dauphine, 2007.
- 31. PASTOREL.J.P,** l'expertise dans la procédure administrative contentieuse, thèse, paris II, 1985.

- 32.** POUILLAUDE HUGO-BERNARD, le lien de causalité dans le droit de responsabilité administrative, thèse de doctorat, université panthéon-Assas, 2011.
- 33.** RANCHY SOPHIE, Le statut juridique des zones industrielles littorales et la pollution des sols : état de la réglementation et perspectives, thèse de doctorat, université Lille 2, 2008.
- 34.** RASSE GABRIELLE, les plans de prévention des risques technologiques au prisme de la vulnérabilité le point de vue du juriste, thèse de doctorat, école nationale supérieure des mines de Paris, 2009.
- 35.** SAADI SAADIA, Développement et validation d'une approche globale, dynamique et participative d'évaluation environnementale stratégique, Doctorat ès Sciences, Hygiène & Sécurité Industrielle, Université El Hadj Lakhdar-BATNA, 2015.
- 36.** SANSEVERINO- GODRFIN.V, l'état, les compagnies d'assurance et les risques majeurs, Thèse, 1996, Nice.
- 37.** TIBERGHEIN BRUNO, gouvernance territoriale et gestion des risques naturels : le management des territoires a dangerosité inhérente, thèse, université Paul Cézanne, 2006.
- 38.** TOUTAIN ERIC, installations classées et prévention des risques technologiques majeurs, DEA droit de l'environnement, université paris1 et paris 2, 2000.

المقالات

- 1.** بن احمد عبد المنعم، بن بولرياح العيد، "التخطيط البيئي القطاعي في الجزائر"، متوفر على الموقع <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/44375> (تاريخ الاطلاع 02-02-2018)
- 2.** بوكثير عبد الرحمان، " نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور "الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية"، مجلة الباحث الأكاديمية، العدد العاشر، جانفي 2017.
- 3.** طيار طه، "اتفاقية بال بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، عدد 6 ، 1991.

4. طيار طه، "دراسة التأثير في البيئة : نظرة في القانون الجزائري"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 01، 1991.

5. MEYNIER ADELIN, « La notion de mouvement en droit de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2016/3 (Volume 41), p. 425-438. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2016-3-page-425.htm> (consulté le 15-02-2017).

6. ARBOUSSET HERVE, « Le plan de prévention des risques technologiques est-il un outil pertinent de sauvegarde des personnes ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 2, 11 Janvier 2010, 2013.

7. ARBOUSSET HERVE, « Inondations : responsabilité et force majeure en droit public », *Rapport inondations : responsabilité et force majeure*, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement français, avril 2002, [En ligne] : www.jac-cerdacc.fr/images/AnciensJAC/JAC28/rapport_cerdacc.pdf (consulté le 12-02-2016)

8. AUBY.J-B, « droit administratif et démocratie, droit administratif », *juris classeur LexisNexis*, n° 2, février 2006, étude 3, source ARCHIPEL-TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 14-03-2016).

9. BARBIER MARC, CAUCHARD LOINEL, JOLY PIERRE-BENOIT *et al.* « Pour une Approche pragmatique, écologique et politique de l'expertise », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2013/1 (Vol.7, n° 1), p. 1-23. DOI : 10.3917/rac.018.0001. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-anthropologie-des-connaissances-2013-1-page-1.htm>, p.5 (Consulté le 12-02-2015).

10. BECK. Ulrich, la dynamique politique de la société mondiale du risque, [En ligne] : http://www.litt-and-co.org/citations_SH/a-f_SH/societe_modiale_du_risque_ulrik_beck.pdf, (Consulté le 01 mai 2015).

11. BEINEIX OLIVIER, « Annulation d'un arrêté d'autorisation pour défaut de justification des capacités techniques et financières », *BDEI*, n° 8, mars 2007.

12. BELKHATIR AZIZ, « Sécuriser le transport et la distribution du gaz dans les zones urbaines-Introduction à l'Ingénierie Risque-Système des réseaux de

canalisation du gaz et Urbanisme –, [En ligne]: ifrei.org/tiki-download_file.php?fileId=34. (Consulté le 15-02-2017)

13. BENAKEZOUH CHABANE, « la ville d'Alger et le droit », revue Idara, n° 23, 2002 .

14. BEZERRA DE FARIAS FLAVIO « Au delà de l'État –nation », [En ligne] : <http://webs.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Fundamentos/Bezerra%20Flavio%201.PDF> (consulté le 22-06-2016).

15. BIDAN.P, « Indemnisation des catastrophes naturelles de la naissance vers l'âge adulte », Risques, n° 42, juin 2000.

16. BIDAN.P, « le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a-t-il un avenir », *RGDA*, 2001.

17. BIGOT JEAN, « la loi Bachelot et l'assurance, (Commentaire de la loi n°2003-699, du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages) », revue environnement et développement durable, n°3, Mars 2004.

18. BILLET PHILIPPE, Clefs de lecture du nouveau régime de responsabilité environnementale. – À propos du décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 20, 11 Mai 2009, source ARCHIPEL 1TOULOUSE, (consulté le 22-03-2016).

19. BLAIN DANIEL, FRIES GERARD, « Responsabilité environnementale et sociétale des entreprises internationales de traitement et de valorisation des déchets », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2009/2 (n° 54), p. 45-51. DOI : 10.3917/re.054.0045. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-responsabilite-et-environnement1-2009-2-page-45.htm>. ((Consulté le 23-02-2016).

20. BOIVIN JEAN-PIERRE, « La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs, *AJDA*, n° 33, 06 octobre 2003.

21. BON PIERRE, police de la sécurité publique, chapitre 1- protection contre les risques naturels, encyclopédie de la collectivité locale. source ARCHIPEL-TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 13-11-2015)

21. CALDERARO.N, « Le juge administratif et le risques naturel, *Droit de l'environnement* », n°115, 2004.

22.CANS.C, « le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité », *RFDA*, 1999.

23.CANS.C, « La loi du 30 juillet 2003 et la prévention des risques naturels : réelles avancées et cruels constats d'inefficacité », *droit de l'environnement*, n° 113, novembre 2003.

24.CAUCHARD Lionel, « L'organisation de l'expertise dans les espaces de normalisation technique » le cas de la haute qualité environnementale des bâtiments en France, *Revue d'anthropologie des connaissances*, n°1 vol 7, 2013/1.

25.CHAIB Soraya et KARADJI Mustapha, « la gestion du risque en droit », *revue idara* , n° 31, 2006.

26.CHANTAL ASPE et MARIE JACQUE, « Le recours à l'expertise comme nouveau mode de gouvernement de l'incertitude, CHAPITRE VI », in *Environnement et société*. Editions Quæ, « Natures sociales », 2012, 280 pages. ISBN : 9782759216925. DOI : 10.3917/quæ.aspe.2012.02. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/environnement-et-societe--9782759216925.htm> (consulté le 01-03-2017).

27.CHNEIWEISS HERVE, « Le principe de précaution entre droit constitutionnel et risque pour l'innovation / The precautionary principle between a civil right and a risk for innovation » *M/S : médecine sciences*, vol. 20, n° 6-7, 2004, p. 715-717, [En ligne]: <http://id.erudit.org/iderudit/008695ar>, (consulté le 15-02-2016).

28. COMBY. J-Y, « l' assurabilité des risques pollution », *Revue Risques*, n°11, juillet- septembre 1992, p.39.

29. DARCY.G, « Conditions de la responsabilité L'Etat en cas d'inondation », *AJDA*, 1990.

30. DEBONO ANNE-LAURE, « Le contrôle de la légalité interne des plans de prévention des risques naturels », *AJDA*, 2011.

31. DEFFIGIER.C, « La responsabilité du fait de la délivrance du permis de construire en zone inondable », *AJDA*, 2003.

32.DEFRANCE.G, « Tour des marchés » *L'argus*, 21-08-1992.

33. DEHARBE.D, « planification réglementaire et gestion intégrée, droit de l'environnement », n° 90, juillet – août 2001.

- 34.** PIERRE ANTOINE DEETGEN, « la traduction juridique d'un dommage écologique : le préjudice écologique », *RJE* 1/2009.
- 35.** DEGUERGUE.M, « causalité et imputabilité », juris-classeur administratif, FASC.830, n° 15, Janvier 2000,
- 36.** DELAUNEY.B, « de la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement », *AJDA*, 2003.
- 37.** DEMOUVEAUX J.P, LEBRETON J.P, « planification urbaine et règles générales de l'urbanisme », *DAUH*, n° 204,2001.
- 38.** DENIS-LINTON.M, « l'expropriation pour cause d'utilité publique », commentaire du décret du 17 octobre 1995, *RDI* ,1996.
- 39.** DEPREZ Delphine, « étude de danger, comment les effets de projection doivent-ils être pris en compte ? » *BDEI*, n°12,11/2007.
- 40.** DEPRIMOZ.J, « Régime juridique des assurances contre les risques d'atteinte à l'environnement », *Juris classeur Environnement*, Fasc. 210,1994.
- 41.** DEROZIER.G, « le juge administratif et la force majeure : vers une disparition de l'imprévisibilité », *petites affiches*, n° 84,12 juillet 1996.
- 42.** DIEU FREDERIC, « le pouvoir de substitution d'action du préfet en matière de police administrative n'engage que rarement la responsabilité de l'état », *Revue Droit Administratif*, n°1, Janvier 2008.
- 43.** DJAFRI ABDELKRIM, « Modalités de financement des risques catastrophiques en Algérie, Conférence Régionale sur l'Assurance et la Réassurance des Risques liés aux Catastrophes Naturelles en Afrique », Casablanca – Maroc – 13 & 14 Novembre 2006, [En ligne]: docplayer.fr/11916653-Modalites-de-financement-des-risques-catastrophiques-en-alg, (consulté le 15-02-2015).
- 44.** DRIARD .J.H, « prévention des risques, une traduction dans les plans d'occupation du sol », *le moniteur*, n° 4896, 26-09-1997.
- 45.** DROBENKO.B, « Inondations aux risques de la complexité », *RJE*, 4/2002.
- 46.** DROBENKO.B, « la convention D'Aarhus et le principe de participation », in la participation du public aux décisions d'aménagement et d'environnement », *les cahiers du GRIDAUH*, n° 17, 2007.

47. EWALD.F, « la faute civile, droit et philosophie », Revue **DROITS**, P.U.F, 1987.
48. FOUSSAT.B, « la solidarité et les assurances obligatoires », *RGDA*, n° 3. 2002.
49. GARNIER ROXANE, les fonds publics de socialisation des risques, la semaine Juridique Edition Générale n° 25, 18 Juin 2013, I143. Source ARCHPEL – TOULOUSE-1 CAPITOLE. (*Consulté 12-05-2015*).
50. GENOD PASCALE, « A propos de la responsabilité administrative », *mouvements* n°29, septembre- octobre 2003.
- 51 .GILLES.J.P, ROUX .J.P. DUPIE.A, « la planification environnementale comme nouveau mode d'aménagement de l'espace », *Petites affiches*, n° 81, 22 avril 2008.
52. GODFRIN.V, « le devoir d'information en matière des risques naturels : une obligation a multiples facettes », *Droit de l'environnement*, n°120, juillet/ aout 2004.
53. GODFRIN.G, « De la nature juridique du « certificat d'urbanisme tacite », *Construction-Urbanisme*, n° 29, Février 2008.
54. GRANJOU CELINE, « L'expertise scientifique à destination politique », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2003/1 (n° 114), p. 175-183. DOI : 10.3917/cis.114.0175. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-cahiers-internationaux-de-sociologie-2003-1-page-175> (*consulté le 01-03-2017*).
55. GUETTIER.C, « Du droit de la responsabilité administrative dans ses rapports avec la notion de risque », *AJDA*, 2005.
56. HENRY.E, «intéresser les tribunaux à sa cause. Le contournement de la difficile judiciarisation du problème de l'amiante », *Société contemporaine*, n° 52, 2003.
57. HAGEGE.B, « l'encadrement juridique du concept de prévention des risques naturels majeurs. La finalité préventive de la réglementation de l'urbanisme », *Droit de l'environnement*, n° 87, avril 2001.
58. HAGEGE.B, « vers une harmonisation des techniques de prévention des risques majeurs : la loi sur la prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages, *LPA*, n° 209 , octobre 2004.

- 59.** HERMON CAROLE, « AZF, la responsabilité de l'état engagée », revue environnement et développement durable, LexisNexis jurisclasseur, juin 2013. source ARCHIPEL- TOULOUSE-1 CAPITOLE. (*Consulté le 02-02-2016*)
- 60.** HOUSTIOU.R, « à propos de l'expropriation pour cause de risques naturels », *AJDI*, 1999.
- 61.** HOUSTIOU.R, « loi Barnier protection de l'environnement et droit l'expropriation pour cause d'utilité publique », *RJE*, 1995.
- 62.** HOUSTIOU.R, les risques naturels majeurs prévisibles, « prévention et indemnisation analyse des dispositions de la loi du 2 février 1995 », *Droit et ville*, n° 41, 1996.
- 63.** JEGOUZO.Y, « de certaines obligations environnementales: prévention, précaution et responsabilité », *AJDA*, 2005.
- 64.** JOLY PIERRE – BENOIT, « La fabrique de l'expertise scientifique : contribution des STS », *Hermès, La Revue*, 2012/3 (n° 64), p. 22-28. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-hermes-la-revue-2012-3-page-22.htm> , p.22-28 (*consulté le 12-14-2016*).
- 65.** KADI-HANIFI MOKHTARIA, « le contrôle du juge en matière d'expropriation », revue du conseil d'état, n° 5, les éditions du Sahel, 2004.
- 66.** LAKHDAR HAMINA, Y et ABBAS, L., « Évolution des instruments de planification spatiale et de gestion urbaine en Algérie ». *Cinq Continents* 5(11): 2015,104-129, [En ligne]: http://cinqcontinents.geo.unibuc.ro/5/5_11_Hamina.pdf, (*consulté le 12-04-2018*).
- 67.** LAMARQUE, MODERNE.F, « L'affaire Malpasset devant la justice administrative », *AJDA*, 1972.
- 68.** LARRALDE.D, note sous CE, 15/03/1999, revue construction-urbanisme, n° 7-8, juillet-aout 1999.
- 69.** LASCOUMES.P, « Du risque- dommage au risque-symptôme : techniques assurancielles et prévention des pollutions », annale des mines, juillet- aout 1992 LEMAIRE.F, la force majeure un événement irrésistible, *RDP*, n° 6, 1999.
- 70.** LATRON .P, BERNIER.F, « pollution maritimes par les hydrocarbures », *Risques* n° 2, octobre 1990.

71. LE CHATELIER, « la cassation administrative, Le contrôle de cassation en matière de dommages de travaux publics », *RFDA*, 1993.
72. LE CORNEC.E, « les plans de prévention des risques naturels Prévisibles », assurances françaises, n° 716, décembre 1995.
- 73 . LE COUVIOUR KARINE, « Responsabilité pour pollutions majeures résultant du transport maritimes d'hydrocarbures - Après l'Érika, le Prestige... l'impératif de responsabilisation », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 51, 18 Décembre 2002. Source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 24-04-2015)
- 74 .LE GARS Alexandre, L'aléa dans l'assurance du risque industriel, *Environnement* n° 2, Février 2006, étude 3, lexis Nexis. Source ARCHIPEL-TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 22-05-2015)
75. MAKOWIAK JESSICA, L'évolution du droit des installations classées pour la protection de L'environnement : entre tentation du libéralisme et renforcement des contraintes, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 4, 21 Janvier 2013, 2015, lexis nexis. Source ARCHIPEL-TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 01-05-2015).
76. MARTINAIS EMMANUEL, « les fonctions sociales et politiques de l'étude de dangers dans le domaine des risques industriels », *géo carrefour*, vol 85-4, 2010, [En ligne]: <https://journals.openedition.org/geocarrefour/8141>. (consulté le 03-05-2013)
77. MAXIM LAURA et ARNOLD GERARD, « Entre recherche académique et expertise scientifique : des mondes de chercheurs », *Hermès, La Revue*, 2012/3 (n° 64), p. 9-13. URL : <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-hermes-la-revue-2012-3-page-9.htm> , (consulté le 15-02-2016).
- 78 .MAZOUZ FATIMA, « Le renouvellement du patrimoine bâti vétuste en Algérie. Le cas du centre-ville d'Oran », *Droit et société*, n° 89, 2015/1.
79. NAIM-GESBERT ERIC, « Droit, expertise et société du risque », *RDP*, janvier- février 2007, n°1.
80. NOVEMBER ANDRAS et NOVEMBER VALERIE, « Risque, assurance et irréversibilité », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne]: xlii-130, URL : <http://ress.revues.org/475>, p.176 (consulté le 14-03-2016)
81. PELLISSIER.GILLES, « un nouveau cas de faute lourde en matière de responsabilité de l'état », *AJDA*, 2005.

- 82.** PELLISSIER GILLES, « Évolutions récentes du droit de la responsabilité administrative », *Collectivités territoriales Intercommunalité* n° 12, Décembre 2005, Etude 14, Lexis Nexis, source ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE. (Consulté le 23-05-2015).
- 83.** PHEMOLANT.B, « déclaration d'utilité publique, projet d'intérêt général et le document d'urbanisme », *AJDA*, 2002.
- 84.** PLANCHET.P, « la maîtrise de l'urbanisation de zones exposées à des risques naturels (suite et fin) » petites affiches 14 octobre 1994, n° 123.
- 85.** PLANCHET.P, « le précédent, moyen d'évaluation du risque nature », *revue juridique de l'environnement* n°4, 1998.
- 86.** PRIEUR. M, « Urbanisme et environnement », in *Droit de l'urbanisme : bilan et perspectives* : *AJDA*, 20 mai 1993, numéro spécial.
- 87.** PRIEUR. M, « La convention d'Aarhus, un instrument universel de la démocratie environnementale », *RJE*, numéro spécial ,1999.
- 88..** PRIEUR. M, « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *RJE*, 1981.
- 89.** PRIEUR. M, « Le conseil de l'Europe, les catastrophes et les droits de l'homme », [En ligne]: <https://journals.openedition.org/vertigo/10270?lang=pt> (consulté le 12-01-2016)
- 90.** QUENAULT BEATRICE, « De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 6, n°3 | Décembre 2015, mis en ligne le 18 décembre 2015,. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11010> ; DOI : 10.4000/développement durable.11010. (Consulté le 15 décembre 2017)
- 91.** SANSEVERINO-GOLFRIN.V, « le devoir d'information en matière des risques naturels : une obligation a multiples facettes », *Droit de l'environnement*, juillet/ aout 2004.
- 92.** SANSEVERINO- GODFERIN.V, « réflexions juridiques sur l'émergence de la notion de vulnérabilité dans la prévention des risques naturels », *droit de l'environnement*, n° 163, novembre 2008.

- 93.** SCHNEIDER RAPHAEL, « Installations classées », *Revue juridique de l'environnement*, 2016/1 (Volume 41), p. 170-181. URL: <https://www-cairn-info.www.snd11.arn.dz/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2016-1-page-170.htm> (consulté 01-02-2017).
- 94.** SERVOIN.F, « la responsabilité des collectivités publiques à l'occasion des catastrophes naturelles », *petites affiches*, n° 18, 10 février 1995.
- 95.** SMETS.H, « l'indemnisation des victimes de catastrophes industrielles », les cahiers de la sécurité intérieure, n° 6, août septembre 1994.
- 96.** STEGER.U, « protection de l'environnement .les missions de l'assurance », la revue du courtage n° 654, novembre 1991.
- 97.** TRAORE.S, « le zonage principal des plu de la loi SRU », *BJDU*, 6/2001.
- 98.** TROY BILLY, « Assurance et développement agricole: nouvelles dynamiques en Algérie, au Maroc et en Tunisie », dec 2013, [En ligne]: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KjHxKKLwgKgJ:www.fondation-farm.org/zoe/doc/farm_201312_doctrav5_assuagrimaghreb.pdf+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&client=firefox-b (consulté le 15-02-2016).
- 99.** UNTERMAIER.I, « Les Crues lutte contre les inondations et protection de l'environnement », *droit et ville*, 1986, n° 21.
- 100.** VANDAMME RENE, « Enjeux et défis de la réassurance en France, Le risque catastrophique », *Risques* n° 34, avril-juin 1998.
- 101.** VIAL Clair, « le devoir des états de protéger la population contre les catastrophes », revue RISEO, n° 3, 2011, [En ligne]: www.riseo.fr, (consulté le 22-05-2015).
- 102.** VIGOUREUX CHRISTIAN, « sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement », *AJDA*, 1994.
- 103.** VON BREITENSTEIN.D, « la loi allemande relative à la responsabilité : pierre angulaire du droit de l'environnement », *RJE*, 1993.
- 104.** WAILLY JEANNE-MARIE, « les installations classées », *innovation*, 2003/2, n° 18, [En ligne]: <https://www-cairn.info/revue-innovations-2003-2-page-167.htm> (consulté le 03-05-2013).

105. ZELLER.W, « Pollution : six façon de la garantir », L'argus, 16-11-1990.

106. ZOUGGAR SAIDA, Potentiel agricole assurable et perspectives d'évolution, séminaire sur les risques agricoles, ministère de l'agriculture et développement rural, mai 2007
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:U7ywhfHbfD4J:ccrdz.com/English/images/PDF/2007Ragricole/communication1.pdf+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&client=firefox>, (consulté le 15-05-2016).

تقارير، ملتقيات، قرارات دولية

1. محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، 9-10 جانفي 2008، مخبر المغرب العربي الكبير الاقتصاد والمجتمع، قسنطينة.

2. Direction Générale De La Protection Civile, Rapport inondation en Algérie.

3. CAROLE HERMON, LAURENCE MOLINIRO, Risque et Responsabilité Administrative, Rapport final, [En ligne] : temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/.../Temis/.../RCPVS97-005_2.pd. p.146. (consulté le 14-05-2016).

3. CONSEIL D'ETAT, responsabilité et socialisation du risque, [En ligne] : <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Responsabilite-et-socialisation-du-risque-Rapport-public-2005>.(consulté le 16-05-2015).

4. CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL, Rapport L'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie : Inquiétudes actuelles et futures, 22^{ème} session plénière, Mai 2003. [En ligne] : <http://www.cnes.dz/cnes/wp-content/uploads/Rapport-sur-l%E2%80%99urbanisation-et-les-risques-naturels-et-industriels-en-Alg%C3%A9rie.pdf> (consulté 12-05-2015)

5. KERT.C, les techniques de prévisions et de prévention des risques naturels en France, Rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 1540, Assemblée Nationale, 1999.

6. KOURILSKY.P, VINEY.G, *le principe de précaution*, Rapport au premier ministre, la documentation française, 2000.

7. MISSION LEPAGE, projet de Rapport d'étape, [En ligne]: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000490.pdf> (consulté 12-12-2015)
8. RAPPORT FINAL, Etude de Micro zonage Sismique de la Wilaya d'Alger, République algérienne démocratique et populaire, Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA), Oyo International Corp. Nippon Koei Co., Ltd. 2006, [En ligne]: open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11842028_01.pdf (consulté le 14-03-2016).
9. RAPPORT D'ETUDE DE l'Enssib, Maitrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risque, Daniel MAILLARD, sous la direction de Sylvie Vigneron, avril 2002.
10. Rapport PRÉVENTION DES RISQUES D'INONDATION DANS LA COMBE DE SAVOIE, 6 avril 2007, Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et Ministère de l'écologie et du développement durable français, [En ligne]: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000453.pdf>
11. Article 19/ K du cadre d'action de Hyōgo pour 2005-2015 : Pour des nations et collectivités résilientes face aux catastrophes, A/ CONF 206/6. [En ligne] : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/610/27/PDF/G0561027.pdf?OpenElement> (consulté 12-1-2014)
12. Nations-Unies, Résolution adoptée par l'Assemblée générale, A/ RES/63/217, [En ligne] : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/217&Lang=F (consulté 12-01-2014).
13. ALBERT JEAN- LUC, « les problèmes juridiques posés par les aides à la reconstruction ou à la réparation », colloque 25 novembre 2005 sous la direction de Georges VIRASSAMY, « La prévention des risques naturels par l'information, l'entreprise confrontée au risques naturels », colloque du 25-11-2005, L'HARMATTAN, 2007
14. DINIZ INES, la responsabilité administrative et pénale dans des risques naturels majeurs, la prévention des risques naturels, bilan et nouvelles perspectives en droit national et en droit comparé, Actes du colloque national de la société française pour le droit de l'environnement, Biarritz 2007, [En ligne] : https://www.cepri.net/tl_files/pdf/colloquesfdebiarritz2007.pdf (consulté 25-05-2015)

15. IRASSAMY GEORGE, « La prévention des risques naturels par l'information, l'entreprise confrontée au risques naturels », colloque du 25-11-2005, L'HARMATTAN, 2007.

مقالات وحوارات صحفية

1. حوار مع البروفسور شلغوم عبد الكريم، جريدة الخبر، الخميس 15-12-2001.
2. جريدة الخبر الصادرة يوم الجمعة 05-07-2013.
3. Entretien avec Ph. ROQOPLO, « effet de serre, une véritable expertise est-elle possible », La Recherche, n° 259, novembre 1993, vol 25.
4. DJABERRA.D (interview), directeur des risques d'entreprises et de particuliers à la CASH ASSURANCE, revue d'assurance, n° 6, août 2014.
5. ELWATAN (journal) du 03 mars 2012 et du 23-05-2011.
6. MEGHRAOUI et all, elwatan (journal) du 16-04-2011.

قائمة لأهم المواقع الالكترونية

www.atlas-mag.net.

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_FRE_interactive.pdf.

<https://www.doctrine.fr/d/CE/1990/CETATEXT000007768680>,

<https://journals.openedition.org/vertigo>

Source Numérique : ARCHIPEL- TOULOUSE-1CAPITOLE (intranet)

<https://www.legifrance.gouv.fr>

jurisprudence.prim.net

www.irma-grenoble.com

www.gridauh.fr

<http://www.conseil-etat.fr/>

www.jac-cerdacc.fr

<http://www.persee.fr>

[www.side.developpement-durable.gouv.fr/.../Jurisques-Prévention-des-
risques-naturels-J...](http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/.../Jurisques-Prévention-des-
risques-naturels-J...)

www.riseo.fr

<https://www.senat.fr/>

www.conseil-etat.fr

www.green-law-avocat.fr

[http://id.erudit.org/iderudit/008695ar.](http://id.erudit.org/iderudit/008695ar)

فهرس الموضوعات

ملخص

أهم المختصرات

01.....	المقدمة
12.....	الباب الأول: الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى
	الفصل الأول: التعرف على الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وإعلام
13.....	الجمهور بها
14.....	المبحث الأول: التعرف على أخطار معقدة وغير مؤكدة
15.....	المطلب الأول: تقيد القانون بحقائق غير قانونية
15.....	الفرع الأول: مفهوم الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وتصنيفاتها
21.....	الفرع الثاني: القرار العمومي أمام عدم التأكد العلمي
23.....	اولا : عدم التأكد العلمي لصيق بالأخطار الكبرى
25.....	ثانيا: مبدأ الاحتياط: أداة قانونية للتحكم في عدم اليقين العلمية
29.....	1. الاخطار التكنولوجية ارضية خصبة لتطبيق مبدأ الاحتياط
30....	2. تطبيق مبدأ الاحتياط في مجال الاخطار الطبيعية
31	الفرع الثالث: الخبرة العلمية: أداة للمساعدة على اتخاذ القرار
32.....	اولا: ضرورة حضور الخبرة في مسار اتخاذ القرار العمومي
32.....	1. اللجوء المتزايد للجوء إلى الخبرة العلمية
35.....	2. صعوبة التمييز بين التحاليل التقنية والقرار السياسي
36..	ثانيا: إعادة مراجعة مبادئ ملائمة الخبرة العلمية
36.....	1. ضمان جدية الخبرة
39	2. الموضوعية وعدم الانحياز، أساس الخبرة المجدية
39.....	1.2. ضمان موضوعية الخبرة

42.....	2.2. ضمان عدم تحيز الخبير.....
43.....	المطلب الثاني: معرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية التزام متعدد الاطراف.....
44.....	الفرع الأول: دور السلطات العمومية في التعرف على الاخطار الكبرى.....
44.....	اولا: تطور الإطار القانوني في معرفة الأخطار.....
45.....	1. هيكلية معرفة الأخطار: من قانون ما بعد الكارثة إلى قانون التنبؤ.....
46.....	1.1. الديوان الوطني للارصاد الجوية.....
47.....	2.1. مركز البحث وعلم الفلك و الفيزياء الفلكية و الفيزياء الارضية.....
47.....	3.1. المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل.....
48.....	2. تدخل التشريع والشركة الدولية في عملية تقييم الاخطار الكبرى.....
48.....	1.2. تأسيس معرفة الأخطار على مشاريع متفرقة ومجزئة.....
	2.2. انضمام الجزائر الى اتفاق اوروبا و البحر الابيض المتوسط حول الاخطار الطبيعية
49.....	EUR-OPA
50.....	3.2. معرفة الأخطار عند إعداد ادوات التخطيط.....
51.....	ثانيا : معرفة ممرضة للأخطار في القانون الوقاية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية.....
52.....	1. إعداد سياسة شاملة لمعرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.....
53.....	2. ضرورة المحافظة على إجراءات معرفة خاصة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية.....
54.....	3: إقامة تعاون بين السلطات العمومية.....
	الفرع الثاني: زيادة الالتزام بالتعرف على الاخطار الطبيعية والتكنولوجية الناجم عن
56.....	المقتضيات البيئية.....
56.....	اولا: مبدأ الوقاية، أداة للمعرفة المدمجة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية.....
58.....	ثانيا: التقييم البيئي أداة لمعرفة جماعية للأخطار الطبيعية والتكنولوجية.....
59.....	1. التقييم البيئي للمخططات والبرامج.....
60.....	2. التزام مستعملي الأرض بالتقييم البيئي.....
60.....	1.2. تقييم الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في دراسات التأثير.....

- 2.2. الأخذ بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية في الحساب عند إعداد دراسة الخطر.....61
- المبحث الثاني: إعلام الجمهور ومشاركته في تسيير الأخطار الطبيعية والتكنولوجية
- الكبرى.....61
- المطلب الأول: تقاسم المعلومات، وسيلة لإشراك الجمهور.....65
- الفرع الأول: حق الأشخاص في الوصول إلى المعلومة والقيود الواردة عليه.....65
- أولاً: الأشخاص المعنيين بالمعلومة.....67
1. تقييدات على المستفيدين من المعلومة.....67
2. الجهات الموجهة إليهم طلبات الإعلام.....68
- ثانياً: حدود الحق في الوصول إلى المعلومة المتعلقة بحماية السكان من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.....70
1. عوائق في وجه الحصول على المعلومات المتعلقة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية.....70
2. أسرار الدولة والسر التجاري: قيود على حق الحصول على المعلومة.....72
- الفرع الثاني: كفايات الإعلام في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.....75
- أولاً: التزام الإدارة بالإعلام.....75
1. الهيئات المكلفة بالإعلام حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.....76
2. الإعلام المباشر للسكان حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.....77
- 1-2. الالتزام بوضع الإشارات المبيّنة للأخطار.....78
- 2-2. الإعلام المباشر للسكان من خلال قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.....79
- 3-2. الإعلام عن طريق إطلاق الإنذار.....80
3. الإعلام غير المباشر عن الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.....81
- 1.3. نشر الأعمال الإدارية : وسيلة للإعلام في مجال الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.....82
- 2.3. الإعلام غير المباشر عن طريق قانون التهيئة والتعمير.....85
- 1.2.3. الإعلام عن الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في الأدوات المحلية.....85

87	2.2.3. شهادة التعمير: اداة اعلام حول الاخطار الطبيعية و التكنولوجيا
88	3.3. دراسة أو موجز التأثير على البيئة: آلية أخرى لإعلام الجمهور
89	ثانيا: التزامات الأفراد بالإعلام
89	1. الإعلام في إطار التعاملات العقارية
90	2. التزام مالك ومستغل المؤسسة بإعلام الجمهور
	المطلب الثاني: مشاركة الجمهور في اتخاذ القرار الإداري في ميدان الأخطار الطبيعية
93	والتكنولوجيا
94	الفرع الأول: أسس المشاركة وتأطيرها في التشريعات البيئية
94	اولا: اهمية مشاركة الجمهور
95	1: بروز فكرة مشاركة الجمهور
96	2: المشاركة في تسيير الأخطار الطبيعية والتكنولوجيا
99	ثانيا: تأطير القانون الدولي لمبدأ المشاركة: اتفاقية ارهوس AARHUS نموذجا
100	1. تعميم المشاركة
101	1.1. مبدأ عدم التمييز وتعميم المستفيدين من حق المشاركة
101	2.1. توسيع نطاق التطبيق
102	2. جدوى المشاركة
102	1.2. توقيت ومدة المشاركة
102	2.2. سيرورة المشاركة
103	3.2. المشاركة والقرار العمومي
104	الفرع الثاني: تنوع الإجراءات في القانون الداخلي
104	اولا/ المشاركة اللاحقة على القرار، إجراءات من اجل الإعلام
105	1. المشاركة في إعداد أدوات التهيئة والتعمير
106	2. التحقيق العمومي المتعلق بالمؤسسات المصنفة
106	3- حدود التحقيق العمومي

109.....	ثانيا: المشاركة السابقة على القرار، بؤادر مراعاة أراء الجمهور
109.....	1. المشاورة إلزام عام لكنه هش
111	2. حصر إمكانيات ممارسة الوظيفة التشاركية
111.....	1.2- مشاركة غير مؤكدة وذات نطاق ضعيف
111	2.2- التستر على المعلومات والتلاعب بها
	الفصل الثاني : تفصل التحكم في التعمير مع قواعد قانون البيئة كآلية للوقاية من الأخطار
113.....	الطبيعية و التكنولوجيا الكبرى
113.....	المبحث الأول: التحكم في التهيئة و التعمير كآلية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجيا الكبرى
	المطلب الأول: دور التخطيط المجالي والحضري في الوقاية من الأخطار الطبيعية
116.....	والتكنولوجيا
	الفرع الأول: تطبيق مبدأ الوقاية على مستوى المخطط الوطني والمبادئ والقواعد العامة
117.....	للتهيئة والتعمير
117.....	أولا: المقاربة الوقائية من الأخطار الكبرى في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم
118.....	1. برنامج العمل الإقليمي : كبح التسحل وتوازن الساحل
118.....	1.1. إعادة توجيه ونشر التعمير في المرتفعات
119.....	1. 2. بناء مدن جديدة
119.....	2. برنامج العمل الإقليمي (PAT9) تغيير تموقع الأنشطة والتمركز الإداري
119.....	1.2. تغيير مواقع مؤسسات الإنتاج والمراكز الإدارية
120	2.2. وضع ترتيبات تحفيزية وإجراءات مرافقة لإعادة التموقع
	ثانيا: دور المبادئ والقواعد العامة للتهيئة والتعمير في الوقاية من الأخطار الطبيعية
121	والتكنولوجيا
	الفرع الثاني: مخططات التعمير المحلية: أدوات استشرافية في خدمة الوقاية من الأخطار
126	الطبيعية والتكنولوجيا
126.....	أولا: التأطير المباشر للوقاية من الأخطار في أدوات التهيئة والتعمير

- ثانيا: أخذ الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في الحسبان عند إعداد أدوات التعمير.....128
1. إعداد دراسات معمقة لمعرفة الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.....129
2. إدماج المعطيات المتعلقة بالأخطار في وثائق التعمير.....131
- 1.2. مكانة الأخطار في المستندات البيانية والتقارير التوجيهي.....133
- 2.2. تطبيق إجراءات حماية الإقليم من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.....136
- المطلب الثاني: تجسيد الوقاية من الأخطار على مستوى تراخيص شغل واستعمال الأراضي.....138
- الفرع الأول: دور رخصة البناء ورخصة التجزئة في الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.....139
- أولا: رخصة البناء: أداة وقاية مهمة من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية.....139
- ثانيا . رخصة التجزئة أداة وقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.....143
- الفرع الثاني : مراحل انجاز تراخيص شغل الأراضي.....144
- أولا . تقييم الأخطار أثناء دراسة طلبات الترخيص.....144
- ثانيا. الشروط الخاصة من اجل وقاية فعالة.....146
- ثالثا . الرقابة على البناءات واللجوء إلى العقوبات لتأمين الوقاية.....151
- 1 . الترتيبات المتعلقة بالبناءات الآيلة للسقوط.....151
2. المراقبة في ميدان التهيئة والتعمير.....152
3. اللجوء إلى العقوبات.....154
- المطلب الثاني: آليات تدخل الدولة في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.....156
- الفرع الأول: تدخل الدولة عن طريق مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى.....157
- الفرع الثاني: تدخل الدولة في مجال الوقاية بواسطة المشاريع ذات المصلحة الوطنية والتجديد الحضري واستعمال تقنيات البناء المضاد للزلازل.....159
- أولا: تدخل الدولة عن طريق المشاريع ذات المصلحة الوطنية.....159
- ثانيا: اللجوء إلى مشاريع التجديد الحضري وأدوات تقنية تستهدف الوقاية من الأخطار

160.....	الطبيعية
161.....	1. تدخلات عن طريق التجديد الحضري
163.....	2. التنظيم المتعلق بمقاومة الزلازل
	الفرع الثالث: نزع الملكية من أجل الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية: أداة
165.....	تهدف إلى ضمان أمن الأشخاص
166.....	أولاً: الأخطار سبب لنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية
169.....	ثانياً: تنفيذ إجراء نزع الملكية بسبب الأخطار
171.....	الفرع الرابع: التحكم في التعمير حول المنشآت الخطرة وفي مسار نقل المواد الطاقوية
172.....	أولاً: إنشاء محيط الحماية حول المنشآت الصناعية الخطرة
	ثانياً: إنشاء مساحة استغلال الحقول البترولية والمناطق الصناعية المتخصصة في
174.....	المحروقات
175.....	ثالثاً: تأمين نقل المواد الخطرة
	المبحث الثاني: الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى بواسطة قانون
177.....	البيئة التكنولوجية
178.....	المطلب الأول: التفاعل بين حماية البيئة والوقاية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية
179.....	الفرع الأول : إدماج الأخطار الطبيعية الكبرى في حماية البيئة
179.....	أولاً: حماية الوسط الطبيعي
180.....	ثانياً: مكافحة الأضرار الناجمة عن النفايات الخطرة
183.....	ثالثاً : الوقاية عن طريق وضع حدود لأضرار مقبولة من طرف المجتمع
185.....	الفرع الثاني: إدماج الانشغالات البيئية في تسيير الأخطار الطبيعية
185.....	أولاً: اخذ البيئة في الحسبان أثناء التخطيط لأخطار الفيضانات وحماية الغابات
186.....	1. الترتيبات المتعلقة بتسيير المياه
187.....	1-1. الضبط الإداري في مجال المياه
188.....	2-1. إنشاء اتفاقات من أجل تحسين حماية الأشخاص وممتلكاتهم من أخطار الفيضانات
188.....	1-2-1. اتفاقات متعلقة بالأماكن العمومية الطبيعية للمياه

- 1-2-2. اتفاقات متعلقة بالأماكن العمومية الاصطناعية للمياه.....189
- 1-3. إنشاء نظام توقع الفيضانات 190
2. غابات الحماية والوقاية من خطر الانجراف والتصحّر.....191
- ثانيا: المخططات العامة للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى: أداة للتسيير المدمج للأخطار الطبيعية والتكنولوجية.....193
1. استعمال تقنيات قانون البيئة في الوقاية من الأخطار: التخطيط البيئي نموذجاً.....193
- 1-1. المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة.....195
- 2-1. المخططات البيئية القطاعية.....196
2. المنظومة الوطنية للمواكبة والمنظومة الوطنية لإعلام الجمهور.....198
- 1-2. المنظومة الوطنية للمواكبة.....199
- 2-2. منظومتي الإعلام والتكوين.....199
3. منظومة تقييم الأخطار الكبرى من أجل تسيير شامل ومدمج.....199
- 1-3. تحديد المناطق القابلة للإصابة.....200
- 3-2. تنوع مضمون المخطط لضمان الفعالية والشمولية.....201
4. المخطط العام للوقاية من خطر الفيضانات نموذجاً.....202
- 1.4. تقييم أولي لخطر الفيضانات.....202
- 2.4. تحديد المناطق ذات مخاطر مرتفعة للفيضانات.....203
- 3.4. إعداد خرائط للمناطق القابلة للفيضان.....203
- 4.4. اتخاذ التدابير الضرورية للوقاية من مخاطر الفيضانات.....204
- المطلب الثاني: الوقاية عن طريق التقليل من التلوث عند المصدر.....205
- الفرع الأول: التزامات المستغل والسلطات العمومية أثناء مرحلة ما قبل استغلال المنشأة المصنفة.....205
- أولاً: دور المستغل في تطبيق قواعد الوقاية.....205
1. النظام القانوني للمؤسسات لمصنفة.....206

1.1. نظام الترخيص لإداري.....	207
2-1. النظام التصريحي.....	209
2. دراسة التأثير على البيئة.....	210
1-2. تعريف دراسة مدى التأثير على البيئة.....	211
2-2. مجال تطبيق ومحتوى دراسة وموجز التأثير على البيئة.....	212
3-2. خصوصية إجراء مدى التأثير الخاص بمجال المحروقات.....	218
1-3-2. الجهة المؤهلة لاستقبال الدراسة وفحصها.....	219
2-3-2. وجوب تقديم وثائق ومعلومات إضافية على تلك المستوجبة في المرسوم رقم	
145-07.....	219
4-2. نقائص دراسة التأثير في البيئة.....	219
3. دراسة الخطر.....	221
1-3. دراسة الأخطار: أداة لمعرفة الأخطار التكنولوجية الكبرى وإعداد ترتيبات	
مواجهتها.....	221
2-3. دراسة الأخطار: أداة أساسية لاتخاذ القرارات في مجال الوقاية.....	225
3-3. واقع دراسة الأخطار في الجزائر.....	228
4. المخطط الداخلي للتدخل.....	230
1-4. مجال تطبيق المخطط الداخلي للتدخل.....	231
1-1-4. مضمون المخطط الداخلي للتدخل.....	231
2-1-4. تفعيل مخطط التدخل وتكييفه.....	232
2-4. إجراءات مراجعة مخطط التدخل والتأكد من فعاليته.....	233
1-2-4. التمارين التطبيقية لمخطط التدخل.....	233
2-2-4. مراجعة المخطط الداخلي للتدخل.....	233
5. المخططات الخاصة للتدخل.....	234
1.5 مهام المستغل في إعداد مخطط التدخل.....	235

236.....	2.5. مهام اللجنة في إعداد مخطط التدخل
236.....	3.5. تدابير مشتركة بين المستغل واللجنة
237.....	ثانيا: رقابة السلطة العمومية على التزامات المستغل قبل بداية نشاط المؤسسة
237.....	1. الالتزام برقابة وتفتيش المؤسسات المصنفة
237	1-1 . اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة
237.....	1-1-1. تنظيم اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة
238.....	2-1-1. مهام اللجنة
238.....	1-2-1-1. المشاركة في إعداد قواعد و وثائق الوقاية من الأخطار التكنولوجية
238.....	2-2-1-1. مراقبة اللجنة للمؤسسة المصنفة قبل بداية نشاطها
239.....	2-1. رقابة مفتشي البيئة
239.....	1-2-1. المسار الرقابي لمفتشي البيئة للمنشآت المصنفة
240.....	2-2-1. رقابة مفتشي البيئة في ظل المرسوم رقم 232-08
241.....	2 . الالتزام بدراسة ملف طلب الترخيص
243.....	3. التحقيق العمومي
244.....	الفرع الثاني: احترام التزامات الأمن أثناء مرحلة الاستغلال وإلى غاية التوقف النهائي لنشاط المؤسسة المصنفة
245.....	أولا. التزامات المستغل أثناء نشاط المؤسسة
245.....	1. تصريحات المستغل المتعلقة بالنشاط العادي للمؤسسة
245.....	1-1. حالة التعديل في المؤسسة المصنفة
246.....	2-1. التصريح بتغيير مستغل المؤسسة المصنفة
248.....	2. التزام المستغل للتصريح بالحوادث
248.....	ثانيا : دور السلطات العمومية خلال نشاط المؤسسة المصنفة
251.....	ثالثا: إعادة الحال الى ما كان عليه في الموقع في حالة توقف استغلال النشاط
254.....	خلاصة الباب الأول

- الباب الثاني: تسيير الكوارث الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.....255
- الفصل الأول: المسؤولية و التعويض لجبر الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية.....256
- المبحث الأول: المسؤولية على أساس الخطأ.....257
- المطلب الأول: غياب و نقائص في أداء الإدارة لمهامها الوقائية.....258
- الفرع الأول: مصادر المسؤولية الإدارية.....258
- أولاً: قصور في إعداد الترتيبات الوقائية من الأخطار.....259
1. المسؤولية الناجمة عن عدم انجاز أو التأخر في إعداد وثائق التخطيط للأخطار الطبيعية.....259
2. عدم المشروعية الناجمة عن غياب أو عدم كفاية اخذ الأخطار الطبيعية و التكنولوجية في الحسبان في القرارات ذات الطابع التنظيمي.....266
- 1-2. الرقابة على مشروعية مخطط الوقاية من الاخطار الكبرى.....266
- 2-2. الرقابة على مشروعية الادوات المحلية للتعمير.....268
- ثانياً: قصور في اداء السلطات العمومية لالتزاماتها.....272
1. المسؤولية الناجمة عن عدم اعلام الجمهور و غياب مراعاة الاخطار في تراخيص شغل الاراضي واستغلال المنشآت المصنفة.....272
- 1-1. قصور في نشر المعلومة حول الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.....272
- 1-1-1. مسؤولية الإدارة الناجمة عن عدم إعلام وإطلاق الإنذار وإجلاء السكان.....273
- 2-1-1. مسؤولية الدولة الناجمة عن تقصيرها في أداء مهامها نحو البلدية.....274
- 2-1. المسؤولية الناجمة عن إغفال الأخطار في تراخيص شغل الأراضي ورقابة البناءات وفي تراخيص استغلال المنشآت المصنفة.....275
- 1-2-1. قيام المسؤولية على أساس عدم مشروعية التراخيص الفردية بشغل الأراضي.....275
- 2-2-1. قصور في الرقابة على البناءات.....279
- 3-2-1. رقابة القاضي الإداري على تراخيص استغلال المنشآت المصنفة لحماية

279.....	البيئة.....
280.....	2. قصور في نشاطات الضبط الإداري والرقابة والوصاية.....
280	1-2. الخطأ في مجال الضبط الإداري.....
281.....	1-1-2. مسؤولية البلدية في مجال الضبط الإداري.....
284.....	2-1-2. مسؤولية الدولة.....
285.....	1-2-1-2. مسؤولية الوالي الناجمة عن اخلاله بمهامه في اطار الضبط الإداري.....
287.....	2-2-1-2. مسؤولية الدولة في مجال المنشآت المصنفة لحماية البيئة.....
289.....	2-2. تقدير الخطأ في النشاطات الرقابية والوصائية.....
291	الفرع الثاني: حدود قيام مسؤولية الإدارة.....
291.....	أولاً: دور الضحية في الإغفاء من مسؤولية الإدارة.....
294	ثانياً: الكارثة الطبيعية المكيفة كقوة قاهرة.....
298	المطلب الثاني: المسؤولية على أساس الأخطاء الناجمة عن النشاطات المادية للإدارة.....
298.....	الفرع الأول: مجال تطبيق المسؤولية على أساس الخطأ في حالة وقوع أخطار طبيعية.....
299.....	أولاً: المنشآت والأشغال التي يمكن أن تؤثر في حدوث أخطار طبيعية.....
300	ثانياً: صفة الضحية كمعيار محدد في تحديد نظام المسؤولية الإدارية.....
301.....	الفرع الثاني: المسؤولية على أساس الخطأ بسبب الأشغال العمومية.....
301.....	أولاً: مصادر الخطأ.....
301	1: الأضرار الواقعة على الطريق العمومي.....
305	2. الأضرار التي تسببها الفيضانات.....
307.....	ثانياً: قيام المسؤولية.....
307.....	1. تحديد السلطة العمومية المسؤولة.....
308.....	2. خطأ الضحية عامل يخفف من مسؤولية الإدارة أو يعفيها منها.....
309.....	المبحث الثاني: المسؤولية دون خطأ.....
	المطلب الأول: قيام المسؤولية على أساس المخاطر أو على أساس انقطاع المساواة أمام

- 310.....الأعباء العامة في مجال الأخطار الطبيعية
- الفرع الأول: المسؤولية على أساس المخاطر في مجال الأضرار العرضية الناجمة عن
- 311.....الأشغال العمومية
- 311.....اولا: الأضرار الناجمة عن حوادث الأشغال العمومية المسببة للغير
- ثانيا: المسؤولية على أساس المخاطر للمرتفق في وجود منشآت ذات خطورة
- 313.....استثنائية
- 317.....ثالثا: المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن الأشياء الخطرة
- الفرع الثاني: تعويض الأضرار الدائمة على أساس انقطاع المساواة أمام الأعباء العامة..318
- 318.....اولا: تعويض الأضرار الدائمة الناجمة عن الأشغال العمومية
- ثانيا: تعويض الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية المشروعة.....320
- 322.....المطلب الثاني: قيام المسؤولية
- 322.....الفرع الأول: رابطة السببية
- الفرع الثاني: تحديد الشخص المسؤول وتقاسم المسؤوليات.....324
- 324.....اولا: تحديد الشخص المسؤول
- ثانيا: تعدد الأشخاص العمومية المسؤولة.....324
- 325.....الفرع الثالث: خطأ الضحية في غياب خطأ الإدارة
- 327.....الفصل الثاني: إشكالية تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية و التكنولوجيا الكبرى
- 328.....المبحث الأول: إشكالية تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية الكبرى
- المطلب الأول: محدودية الأدوات التقليدية لضمان تعويض الأضرار الناجمة عن الكوارث
- 328.....الطبيعية والتكنولوجية
- 328.....الفرع الأول: تكيف الكارثة الطبيعية بالقوة القاهرة قيد على عملية التعويض
- 328.....أولا: الكارثة الطبيعية : الحالة الامثل لتوفر شروط القوة القاهرة
1. خفض عدم التوقع بتحسين عملية التعرف على الأخطار.....329
2. التقليل من عدم القدرة على المقاومة بسبب تطور ادوات المواجهة.....332

- 332.....3. علاقة العامل الخارجي بالنشاطات البشرية و دورها في تحقق الأخطار.
- 337.....ثالثا: حدود التعويض التأميني الإرادي.
- 337.....1. الحدود المرتبطة بطبيعة الأخطار الكارثية.
- 339.....2. مسألة القدرات المالية للمؤمنين (ASSUREURS)
- 340 الفرع الثاني: تدخل السلطة العمومية لتعويض ضحايا الأخطار الطبيعية.
- 341.....أولا: الدولة الاجتماعية و التضامن الوطني.
- 343.....ثانيا: تعويض الضحايا: اشكال مختلفة للتدخل
- 345.....1. التخطيط للنجدة والتدخلات (LES PLANS ORSEC).
- 346 1-1. مخططات النجدة والتدخلات : أدوات تنظيم توقعية لعمليات النجدة.
- 347.....2-1. تنظيم التدخلات والإسعافات في ظل المرسوم رقم 231-85.
- 347.....1-2-1. أنواع مخططات التدخل والإسعافات.
- 348 1-1-2-1. المخطط البلدي لتنظيم التدخلات والإسعافات.
- 348.....2-1-2-1. المخطط الولائي لتنظيم التدخلات والإسعافات.
- 349.....2-2-1. أجهزة القيادة ووسائل تطبيق مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات.
- 351.....2. أشكال عامة لتدخل الدولة.
- 353.....1-2. أنظمة المساعدة المقدمة للأفراد.
- 353.....1-1-2. المساعدات المباشرة.
- 353.....1-1-1-2. نطاق تطبيق المساعدات.
- 353.....2-1-1-2. مساعدات متنوعة: بناء السكنات نمودجا.
- 355 2-1-2. التسهيلات الممنوحة لضحايا الكوارث الطبيعية.
- 355.....2-2. المساعدات الممنوحة للجماعات الإقليمية.
- 356.....ثالثا: التضامن الدولي من اجل تمويل شامل لعملية تسيير الأخطار.
- 356.....1. الأمم المتحدة و المساعدة الإنسانية.
- 358.....2. تدخل البنك العالمي بواسطة مشاريع.

3. التعاون العربي في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية.....359
- المطلب الثاني: التعويض المنتظم لضحايا الكوارث الطبيعية..... 360
- الفرع الأول: النظام القانوني للتأمين على الكوارث الطبيعية.....361
- أولاً: تطور التأمين ضد الكوارث الطبيعية في الجزائر.....362
- ثانياً: التأمين ضد الكوارث الطبيعية في الأمر 03-12 لسنة 2003.....363
1. الطابع الأمر للتأمين ضد الكوارث الطبيعية.....363
2. تحديد الأقساط من طرف السلطة العمومية..... 365
- 2-1. المنطقة الجغرافية 367
- 2-2. تحديد قيمة العقار.....369
3. تدخل السلطات العمومية في مجال تأطير إعادة التأمين.....370
- ثالثاً: الضمانات الممنوحة في عقود التأمين ضد الكوارث الطبيعية.....371
1. مجال تطبيق التأمين ضد الكوارث الطبيعية.....371
- 1-1. الحوادث المضمنة في عقد التأمين ضد الكوارث الطبيعية.....371
- 2-1. الممتلكات والأنشطة المغطاة بالتأمين ضد الكوارث الطبيعية.....372
- 3-1. الأضرار التي يضمنها التأمين ضد الكوارث الطبيعية.....374
2. مسار العملية التعويضية.....376
- 2-1. تدخل الدولة عن طريق الإعلان عن حالة الكارثة الطبيعية.....376
- 2-2. تعويض المنكوبين من طرف شركات التأمين 377
- رابعاً: تفصل التعويض مع الوقاية من الأخطار الطبيعية.....379
- الفرع الثاني: الحفاظ على أنظمة خاصة للتعويض بواسطة الصناديق.....382
- أولاً. النظام الخاص بالتعويض عن الكوارث الفلاحية.....383
1. أساس تعويض الكوارث الفلاحية.....383
2. تمويل تعويض الكوارث الفلاحية.....384
3. صعوبات إقلاع قطاع التأمين ضد الكوارث الفلاحية.....385

- ثانيا: اللجوء إلى التضامن الوطني لتمويل الوقاية ومساعدة الضحايا.....386
1. تمويل صندوق الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وكيفيات التعويض.....387
2. مهام مبتورة لصندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى.....388
- المبحث الثاني: آليات التعويض عن الكوارث التكنولوجية الكبرى.....389
- المطلب الأول. عدم ملائمة الآليات التقليدية للمسؤولية أمام إشكالية الأخطار التكنولوجية الكبرى.....392
- الفرع الأول: الأضرار التكنولوجية الكبرى، التلوث نمودجا: أضرار بدون مسؤول.....392
- أولا: استحالة تحديد سبب معين في ظل وجود أسباب عديدة ومتداخلة.....393
- ثانيا. غياب فكرة رابطة السببية في المقاربة التعويضية.....397
1. ذوبان المسؤولية.....397
2. تعقد موضوع البيئة.....398
3. البيئة، مسؤولية جماعية.....400
- المطلب الثاني. وضع ضمانات تأمينية خاصة للأخطار التكنولوجية الكبرى.....401
- الفرع الأول: ازدواجية معالجة الأخطار الكبرى من طرف المؤمنين 402
- أولا. إدراج ترتيبات خاصة في عقود التأمين التقليدية.....403
- ثانيا. اللجوء إلى عقود تأمين متخصصة.....404
1. عدم كفاية سقف الضمان.....410
2. إشكالية مدة الضمان.....410
3. التأمين الإجباري.....411
- 1-3. حدود التأمين الإجباري.....412
- 2-3. مشاكل الإعلام.....412
- 3-3. الإعسار.....413
- 4-3. بعض الجوانب السلبية الأخرى للتأمين الإجباري.....413
- ثالثا. الوظيفة الوقائية للتأمينات.....414

1. تطور دور المُؤمِّن في ميدان الوقاية.....416
2. نقائص التأمين في دوره الوقائي من الأخطار الكبرى.....417
- الفرع الثاني: ظهور آليات موازية للتعويض عن الضرر الناجم عن الأخطار.....418
- أولاً: مشاركة المسؤولين عن الأضرار في تعويض الأخطار الكبرى.....420
1. إنشاء صناديق التعويض: ضرورة أوجبها التضامن والاستعجال.....420
2. أنواع صناديق التعويض.....424
- 1-2. صناديق تحديد المسؤولية.....424
- 2-2. صناديق الضمان.....425
- 3-2. صناديق إعادة الحال إلى كما كان عليه.....425
3. حالات تدخل صناديق التعويضات.....425
4. المبادئ العامة لتعويض عادل وفعال.....426
- 1-4. الاستعمال المتزامن للصناديق والأنظمة التأمينية.....427
- 2-4. التكلفة.....427
- ثانياً: الوضعية الحالية لصناديق التعويض عن الأخطار التكنولوجية.....428
1. التعااضدية الدولية للنشاط البترولي.....428
2. صعوبة إنشاء صندوق تعويض دولي.....433
3. صناديق الوقاية وإزالة التلوث في الجزائر.....433
- 1-3. الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.....434
- 2-3. الصندوق الوطني لحماية الساحل والمناطق الشاطئية.....435
- خلاصة الباب الثاني.....437
- خاتمة.....439
- قائمة المراجع.....444
- فهرس الموضوعات.....483