

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة العربي التبسي - تبسة-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
" قسم الحقوق "

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم القانونية
تخصص قانون عقاري

مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة الكوارث الطبيعية في الجزائر

إشراف الدكتور:
طارق مخلوف

إعداد الطالبة:
أسماء حيني

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
صونية بن طيبة	أستاذ محاضر " أ "	رئيسا
طارق مخلوف	أستاذ محاضر " ب "	مشرفا ومقررا
ريم مـراحي	أستاذ محاضر " ب "	ممتحنا

السنة الجامعية: 2020/2019

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة العربي التبسي - تبسة-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
" قسم الحقوق "

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم القانونية
تخصص قانون عقاري

مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة الكوارث الطبيعية في الجزائر

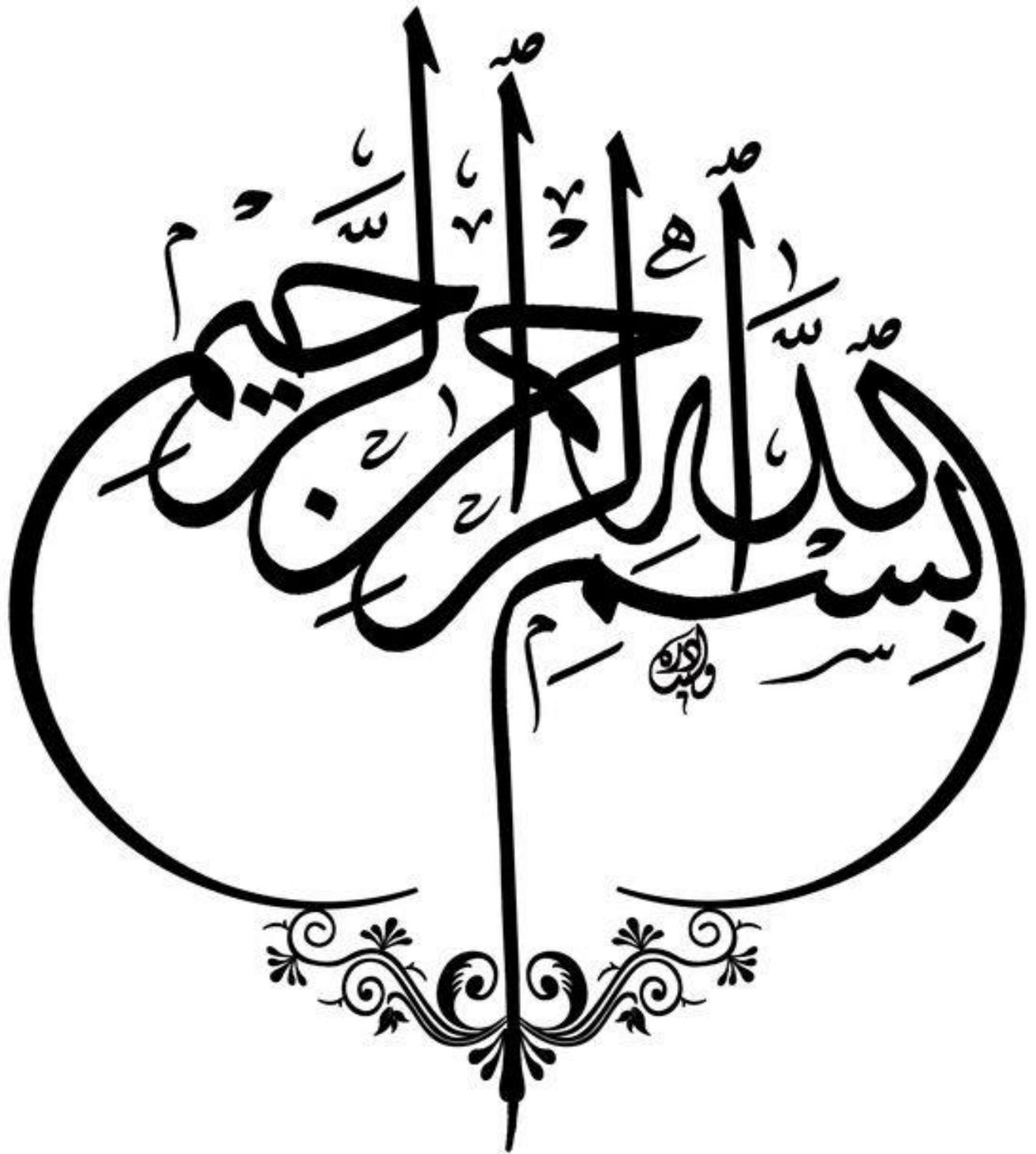
إشراف الدكتور:
طارق مخلوف

إعداد الطالبة:
أسماء حنيبي

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
صونية بن طيبة	أستاذ محاضر " أ "	رئيسا
طارق مخلوف	أستاذ محاضر " ب "	مشرفا ومقررا
ريم مـراحي	أستاذ محاضر " ب "	ممتحنا

السنة الجامعية: 2020/2019



الكليية لا
تتحمل
أي مسؤولية على
ما يرد
في هذه
المذكورة من
آراء

إهداء

إلى العائلة الكريمة التي أمدتني بالتشجيع والدعم:

والديّ الكريمين أطال الله في عمرهما

زوجي ورفيق دربي

أبنائي أنس وأدم

إلى إخوتي وكل الأهل والأصدقاء

إلى كل زملائي طلبة الماستر تخصص عقاري

إلى كل من يسعى لطلب العلم

أهدي هذا العمل المتواضع

شكر وتقدير

الشكر والحمد لله تعالى على توفيقه لي في هذا العمل،

الشكر والتقدير إلى كل أساتذة قسم الحقوق

وأخصّ بالذكر الأستاذ المؤطر:

طارق مخلوف على قبوله الإشراف على هذه المذكرة .

كما أتوجّه بالشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة

الدكتورة صونية بن طيبة

والدكتورة ريم مراحي

على تحمّل عناء قراءة المذكرة وإثرائها.

المختصرات

Abréviation

أولا المختصرات باللغة العربية:

ص = صفحة

ط = طبعة

د ط = دون طبعة

ج ر = الجريدة الرسمية

د ج = دينار جزائري

ثانيا المختصرات باللغة الأجنبية:

- SNAT** : Schéma National d'Aménagement du Territoire
- PDAU** : Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
- POS** : Plan d'Occupation des Sols
- SU** : Secteurs Urbanisés
- SAU** : Secteurs à Urbanisés
- SUF** : Secteurs d'Urbanisation Futur
- SNU** : Secteurs Non Urbanisables
- PC** : Permis de Construire
- PL** : Permis de Lotir
- PD** : Permis de Démolir
- CU** : Certificat d'Urbanisme
- CM** : Certificat de Morcellement
- CC** : Certificat de Conformité
- CGS** : Centre national de recherche en Génie parasismique
- CRAAG** : Centre de Recherche en Astronomie et
Astrophysique et Géophysique

مفتوحة

مقدمة

تعدّ المخاطر الطبيعية بأنواعها من زلازل، براكين، عواصف قويّة وفيضانات... جزء من نظام الكرة الأرضية ولها نتائج وخيمة، وقد تعرّضت المجتمعات على مر العصور للكوارث الطبيعية وعانت الكثير من آثارها المدمّرة على الممتلكات والأرواح؛ ويرجع ذلك لاختيار الإنسان أماكن الخطر لإقامة مسكنه ومنشآته دون أخذ الحيطة والحذر أثناء تصميم المباني أو محاولة الاستطلاع الكافي على خصائص الموقع. وبتطور العلم والتكنولوجيا وازدهار المجتمعات البشرية ظهرت ضرورة التفكير في ميدان الحماية من الكوارث الطبيعية بهدف المحافظة على العنصر البشري وكذا النظام الاقتصادي للدول.

تأسيساً على ما ذكر برز اهتمام المجتمع الدولي بالأخطار الكبرى من خلال تقرير الأمم المتحدة سنة 1990 للعشرية الدولية للوقاية من الكوارث الطبيعية¹، وذلك من أجل الوصول إلى معرفة أحسن للأخطار وتطوير ثقافة الوقاية للقدرة على تسيير الأزمات وتقييم الكوارث بغية الحد من آثارها على الإنسان وبيئته وممتلكاته، وحدّدت يوم 13 أكتوبر من كل سنة يوم دولي للحد من الكوارث بهدف توعية الناس بكيفية اتخاذ إجراءات للحد من خطر تعرّضهم للكوارث.

ومن مظاهر اهتمام العالم بمجال الحد من الكوارث تم عقد عدّة مؤتمرات أبرزها قمة "ريو دي جانيرو بالبرازيل" سنة 1992² بهدف البحث والتفكير في إيجاد الطرق الكفيلة لتدارك الوضع وتشجيع البحث العلمي في إطار تبادل الخبرات التقنية والقانونية في مجال الحماية من الأخطار الطبيعية خاصة الزلازل (من خلال تحليل الهزات الزلزالية ودراستها وحصر آثارها على المدن وصولاً إلى إنتاج خرائط زلزالية مع تحديد موقع إمكانية حدوثها ثم الاستعداد والتهيؤ للمواجهة عن طريق وضع استراتيجيات لاستخدام وشغل الأراضي وقوانين التصميم متضمنة الشروط الفنية والهندسية بالإضافة إلى دراسة

1 - هيئة الأمم المتحدة، مناسبات أممية، الأيام الدولية، الموقع الرسمي <http://www.un.org.com>

تاريخ التصفح: 2020/04/30 على الساعة 22:00

2 - هيئة الأمم المتحدة، قمة ريودي جانيرو 1992، الموقع نفسه، (تاريخ التصفح نفسه).

مقدمة

تقييم نوعية الطبقات الأرضية لتقدير حجم الأضرار الذي يمكن أن يصيبها ومحاولة وضع معايير البناء المناسبة لها) .

ومن هذا المنطلق بدأت الحكومات تنتهج سياسة الوقاية من الكوارث الطبيعية، والجزائر بحكم موقعها الجغرافي المتميز بكثافة هذه الكوارث زلازل، انزلاق التربة، فيضانات والتي سجّلتها عبر تاريخها، كان لا بدّ عليها البحث عن الأدوات المناسبة لإدارة هذه الكوارث، خاصة وأنّ مدننا تتميز بالهشاشة لعدّة اعتبارات أهمها تمركزها في الجزء الشمالي الذي يقع بخط يتميّز بنشاط زلزالي نشيط وتوسّعها بشكل فوضوي، فتبنّت سياسة التخطيط للوقاية من الأخطار بداية من الثمانينات عن طريق مرسومين تنفيذيين كرد فعل لكارثة الأصرام سنة 1980، غير أنّ فيضانات باب الواد سنة 2001 وزلزال بومرداس سنة 2003 كشفتنا ضعف المنظومة التشريعية المعمول بها وعدم القدرة على التسيير الناجح للأزمات وعليه تمّ تبني قانون جديد يتضمن الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث وشرعت في إعادة النظر في القوانين المتعلقة بالعمران باعتبار أنّ هذا الأخير له الأثر الكبير في حجم الخسائر سواء الماديّة أو البشرية.

مما سبق فإنّ أهمية الموضوع تبرز في النقاط التالية:

- تظهر أهمية الدراسة القانونية لفعالية آليات الوقاية من الكوارث الطبيعية بالجزائر في تشخيص الأسباب سواء المباشرة أو غير المباشرة التي تحول دون تحقيق مواجهة قويّة لمخاطر الكوارث والتخفيف ولو نسبياً من أثارها الجسيمة، لعلّ هذا التشخيص يتبعه حلول ناجحة.
- تتبع أهمية هذه الدراسة من ضرورة الاستجابة للتغيّرات المتسارعة في مجال إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية سواء على المستوى المحلي أو الدولي وكذا الاستفادة من التجارب الناجحة على الصعيد العالمي.
- الوقاية من الكوارث الطبيعية تعتبر إحدى الركائز الأساسية للتنمية المستدامة المستهدفة من خلال أغلب التشريعات الحديثة .

مقدمة

لقد وقع اختياري لهذا الموضوع دون سواه للأسباب التالية:

○ الأسباب الذاتية:

- التأثر الشخصي بكارثة فيضانات تبسة التي حدثت في سبتمبر 2018 وخلفت وفاة طفل وخسائر مادية معتبرة.
- الرغبة في التعمق في دور التشريعات المنظمة للبناء والتعمير في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية.

○ الأسباب الموضوعية:

- تعرّض الجزائر إلى كوارث عديدة ومتقاربة زمنياً، وبالرغم من ضعف شدتها إلا أنها تخلف خسائر مرعبة سواء من الجانب البشري أو الجانب الاقتصادي أو من الجانب البيئي.
- باعتبار الوقاية من الأخطار الطبيعية وتسيير الكوارث موضوع الساعة ومحل اهتمام الخبراء والمختصين إذ نجده حديثاً كعنوان لعدّة ندوات وملتقيات محلياً ودولياً.
- البحث في العوائق التي تواجه فعالية قوانين العمران بالميدان خاصة أنّ لها الدور الفعّال في سياسة الوقاية من الكوارث الطبيعية.

سمح الإطلاع على موضوع الوقاية من الكوارث الطبيعية في الجزائر بدراسة مختلف القواعد والآليات القانونية والتدابير المتخذة لإنجاح المنظومة الوقائية وبرز بوضوح دور التخطيط العمراني في هذه المنظومة، الأمر الذي يستدعي طرح تساؤلات جوهرية يتمحور حول:

هل تضمن التشريعات المنظمة للعمران مواجهة فعّالة لمخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر؟ وكيف تساهم الآليات القانونية المستحدثة في تحقيق تنمية عمرانية مستدامة؟

للإجابة على الإشكالية المطروحة ومراعاة لطبيعة الموضوع اعتمدنا على المنهج التحليلي كون الدراسة تتعلق أساساً بتحليل النصوص القانونية والتعليق عليها الواردة

مقدمة

بالتشريعات المتعلقة بالعمران والقوانين ذات الصلة بالموضوع خاصة قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وقانون التأمين ضد الكوارث الطبيعية بهدف الوقوف على الثغرات والنقائص المسجلة بشأنها.

كما استخدمنا المنهج الوصفي الذي يعتمد على جمع المعلومات وتفسيرها كون الدراسة متعلقة بظواهر طبيعية تتميز بخصائص تقنية لا يمكن التعرف عليها دون تفسيرها.

نهدف من خلال هذه الدراسة إلى بلوغ الأهداف التالية:

- التعريف بالكوارث الطبيعية وتسليط الضوء على الزلازل والفيضانات وأسباب حدوثها وأثارها للتمكّن من البحث عن حلول للوقاية من مخاطرها.
- توضيح العلاقة الوطيدة بين قوانين التهيئة والتعمير وسياسة الوقاية من الأخطار الطبيعية بإبراز دور التخطيط العمراني في إنجاح النظام الوقائي.
- تحليل النصوص القانونية وتقييم مدى تأدية هدفها بفعالية ونجاعة في مسألة ضمان توفير الأمان للأشخاص حتى تؤدي وظيفتها على الوجه المطلوب والمتمثل بالدرجة الأولى في تأمين حاجة الإنسان بالشعور بالأمان من الأخطار المحدقة به.
- تقديم اقتراحات لتحسين النظام القانوني الوقائي لتحقيق مواجهة أفضل للكوارث المحتملة في المستقبل.

في مجال البحث على ما كتب عن موضوع الكوارث الطبيعية، نجد العديد من الدراسات الجامعية في تخصصات تقنية كالهندسة المدنية والهندسة المعمارية، أمّا على مستوى تخصص القانون فإنّ الدراسات نادرة ما عدا دراستين:

- خالد بوصفصاف، الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية الكبرى و تسيير الكوارث في الجزائر، أطروحة دكتوراه ، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2019/2018.
- كاهنة مزوزي ، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، تخصص إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر، باتنة ، 2012/2011.

مقدمة

في محاولة تحقيق هذه الأهداف اعترضتني عدة صعوبات تتمثل في:

- قلة الدراسات القانونية المتخصصة بموضوع الدراسة.
- تشعب عناصر الموضوع وشساعته؛ بحيث تتدخل في الوقاية من الأخطار الكبرى قوانين عديدة وأنظمة مختلفة محلياً ودولياً وتساهم فيها أغلب القطاعات في الدولة الأمر الذي يصعب وضع حدود للدراسة.
- الظروف الاستثنائية التي تمرّ بها الجزائر، وسائر بلدان العالم والمتمثلة في ضرورة الحجر الصحي لمقاومة فيروس " Covid 19 " وتأثير هذه الظروف على عملية البحث العلمي ونفسية الباحث على حد سواء.

للإجابة عن الإشكالية التي طرحت آنفاً، تمّ اختيار خطة ثنائية لهذه الدراسة مقسّمة

إلى فصلين:

سنتطرق في الفصل الأول الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران أين يتم تناول مفهوم الكوارث وتاريخها في الجزائر مع تبيان دور التخطيط العمراني في النظام الوقائي.

أمّا الفصل الثاني فخصّصناه لمواجهة آثار الكوارث الطبيعية في إطار التوجّه نحو تنمية عمرانية مستدامة أيم يتم التطرّق للأحكام العامة في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى ثم الأحكام الخاصة بكل من الزلازل والفيضانات.

الفصل الأول

الإطار العام

للموقاية من الكوارث الطبيعية

في مجال العمران

إنّ الوعي بضرورة الوقاية من الكوارث الطبيعية يبدأ عادة بعد وقوع عدّة كوارث وأحياناً عند تكرارها، ليتبع ذلك مساراً من البحث العلمي هدفه التعرف على تلك الأخطار خاصة من قبل المختصّين، إذ أصبح البحث في أسباب الكوارث الطبيعية وسبل الوقاية منها والحدّ من أضرارها توجهاً جديداً ومحل اهتمام كلّ الدّول، والجزائر واحدة من الدّول التي تواجه عوامل مناخية وجيولوجية تجعلها من الأراضي المعرّضة للأخطار خاصة الزلازل والفيضانات وما زاد الوضع تعقيداً إقامة المباني والمنشآت بالمناطق المعرّضة لهذه الأخطار، لذا وضعت الالتزام بالوقاية كرهان تسعى لتحقيقه من خلال قوانين العمران لأنّ تأثر النسيج العمراني بالكوارث الطبيعية يؤدي بالضرورة إلى خسائر مادية وبشرية.

وبداية وعي الحكومة بضرورة الاستعداد الجيد لمواجهة الأخطار ظهرت من خلال وضع الخطط اللازمة واتخاذ كافة الإجراءات الوقائية، فشرعت في إصلاح المنظومة التشريعية العمرانية إمّا بتعديل القوانين الموجودة أو بسن قوانين جديدة مستهدفة الوقاية من الأخطار، وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني أين يتم إبراز دور التخطيط العمراني في المنظومة الوقائية الشاملة، وقبل ذلك ارتأينا ضرورة التطرق إلى الإطار المفاهيمي للدراسة في المبحث الأول بهدف تقديم مفاهيم عمرانية تخدم موضوعنا، ثم مفاهيم خاصة بالكوارث وأسبابها وتسليط الضوء على الزلازل والفيضانات باعتبارهما أكثر الكوارث إضراراً بالعمران مع تبيان تاريخها في الجزائر وحجم الخسائر التي خلّفتها وآثارها على مختلف المستويات.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للدراسة .

إنّ الحديث عن الوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران يتطلب بدايةً ضرورة الإشارة لبعض المفاهيم العامة المتعلقة بالموضوع في المطلب الأول وتسلية الضوء على الكوارث الطبيعية محل الدراسة (الزلازل - الفيضانات) ، مفهومها و التعرف على أسباب حدوثها في المطلب الثاني . وارتأينا ذكر أهم الكوارث الطبيعية التي خلّفت خسائر مادية ضخمة وعدداً كبيراً من الضحايا و المنكوبين في الجزائر من خلال المطلب الثالث .

المطلب الأول : مفاهيم عامة

من خلال هذا المطلب سنتطرق إلى المفاهيم المتعلقة بالعمران في الفرع الأول ثم مفهوم الكارثة الطبيعية في الفرع الثاني ومن خلال الفرع الثالث نحاول التمييز بين الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية .

الفرع الأول :

مفاهيم متعلقة بالعمران

قبل الغوص في دور أدوات التهيئة والتعمير في عملية الوقاية من الكوارث الطبيعية ارتأينا توضيح مدلول المصطلحات المتعلقة بالعمران لرفع اللبس عنها والمتمثلة في:
أولاً: العمران: هو ذلك التنظيم المجالي الذي يهدف إلى إعطاء نظام معين للمدينة لكون هذه الأخيرة تعبر عن اللاتنظيم واللاتوازن من الناحية الوظيفية والمجالية، كما تعبّر كلمة العمران عن ظاهرة التوسع المستمر الذي تشهده المدينة بشكل متواصل مع مرور الزمن¹ .

ثانياً: المدينة: هي كل تجمع حضري ذو حجم سكاني يتوفر على وظائف إدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية فهي شكل من التجمعات البشرية بالغ الكثافة والتنظيم ، كما أنّها التحام بين المقومات الروحية والمكونات المادية لا يمكن الفصل بينهما² .

1 - بوجمعة خلف الله، العمران والمدينة، د ط ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2005 ، ص 9.

2 - انظر: المادة 3 من قانون رقم 06/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر العدد 15، لسنة 2006.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

ثالثاً: المدينة الجديدة: تعد مدناً جديدة كل تجمع بشري نو طابع حضري ينشأ في موقع خال أو يستند إلى نواة أو عدة نوى سكنية موجودة¹ .

رابعاً: التخطيط: هو أسلوب أو منهج يهدف إلى حصر ودراسة كافة الإمكانيات والموارد المتوفرة في الإقليم أو الدولة، وتحديد كيفية استغلال هذه الموارد والإمكانيات لتحقيق الأهداف المرجوة خلال فترة زمنية معينة² .

خامساً: التهيئة العمرانية: التعريف القانوني للتهيئة العمرانية ورد بالمادة الثانية من قانون 03/87 المتعلق بالتهيئة العمرانية³ والتي تنص على: " تشكل التهيئة العمرانية الإطار الاستدلالي للحفاظ على المجال الجغرافي وحمائته واستعماله وتقييم علاقة بين نشاطات القطاعات المختلفة للاقتصاد الوطني..."
وتجسد التهيئة العمرانية اختيارات توزيع النشاطات الاقتصادية والسكان في المجال الجغرافي وتندرج في إطار تسيير إداري ومنسجم للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي ينبغي أن تخضع لها جملة الأعمال⁴ .

سادساً: تهيئة الإقليم: بالرجوع إلى المادة الأولى من قانون 20/01⁵ المتعلق بتهيئة الإقليم يمكن تعريفها على أنها تلك التوجيهات والأدوات خاصة التخطيطية منها- التي من طبيعتها ضمان تنمية الفضاء الوطني تنمية منسجمة ومستدامة على أساس الاختيارات الإستراتيجية التي تقتضيها هذه التنمية وكذا السياسات التي تساعد على تحقيقها.

سابعاً: التخطيط الإقليمي: هو دراسة الموارد الطبيعية والبشرية سواء المستغلة أو غير المستغلة في رقعة محددة من الأرض (إقليم) لمعرفة إمكانيات هذا الإقليم وموارده

1 - انظر: المادة 2 من قانون رقم 08/02 المؤرخ في 08/05/2002 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة، ج ر العدد 34، لسنة 2002.

2 - انظر: محمد خميس الزوكة، التخطيط الإقليمي وأبعاده الجغرافية، ط 3، دار المعرفة الجامعية -الاسكندرية-، سنة 1991، ص 23.

3 - القانون رقم 03/87 المؤرخ في 27/01/1987، المتعلق بالتهيئة العمرانية، ج ر العدد 5، لسنة 1987.

4 - انظر: المادة 7 من قانون رقم 03/87 السالف الذكر.

5 - القانون رقم 20/01 المؤرخ في 12/12/2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميتها المسـتدامة، ج ر العدد 77، ص 18.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

المتاحة، واستغلالها خلال فترة زمنية محددة لتحقيق أهداف معينة تهدف أساساً إلى النهوض بالإقليم وإنعاشه¹.

ثامناً: التخطيط العمراني: يقصد بالتخطيط العمراني سواء كان حضرياً أو ريفياً الاهتمام باختيار المواقع المثالية للمحلات العمرانية في الأقاليم المختلفة، مع توزيعها بنمط معين من حيث الحجم والعدد والتباعد، مما يؤدي في النهاية إلى حصول السكان على كافة الخدمات التي يحتاجون إليها في سهولة ويسر قدر المستطاع².

الفرع الثاني :

مفهوم الكوارث الطبيعية

اختلف الكتاب في الاتفاق على تعريف محدد للكارثة، حيث أنّ البعض استند في تعريفه لمقدار الخسائر البشرية الناتجة عنها، في حين استند آخر إلى مقدار الخسائر المادية، واعتمد غيرهم على ربط تعريفه بالأمرين معاً -حجم الأضرار المادية والبشرية- وهناك من استند إلى مدى وقوع الحدث في أسلوب حياة المنطقة الواقع بها لذلك سيتم التطرق إلى مختلف المفاهيم ثم استخلاص تعريف إجرائي يتناسب وهذا البحث.

أولاً : التعريف اللغوي : مأخوذة من : " كَرِثَ ، كَرِثُهُ الأَمْرُ ، يَكْرِثُهُ وَ يَكْرِثُهُ كَرِثًا ، وَأَكْرَثَهُ " : ساء و اشتد عليه ، و بلغ منه المشقة ، وقال الأصمعي : و لا يقال كَرِثَهُ ، و إنما يقال : أَكْرَثَهُ ، على أن رؤبه ، قال : و قد تجلّى الكَرْبُ الكوارثُ. وفي حديث علي : في سَكْرَةٍ مُلْهَثَةٍ و غَمْرَةٍ كَارِثَةٍ ، أي شديدة شاقة ، من كَرِثه الغم أي بلغ منه المشقة³.

ثانياً : التعريف الاصطلاحي : عُرِّفت الكارثة بعدة تعاريف منها :

1- تعريف هيئة الأمم المتحدة :

1 - انظر: محمد خميس الزوكة، المرجع السابق، ص 28.
2 - انظر: محمد خميس الزوكة، المرجع نفسه ، ص 34.
3 - كاهنة مزوزي ، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، تخصص إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر، باتنة ، 2012/2011 ، ص 25 .

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

(الكارثة هي حالة مفاجئة يتأثر من جرائها نمط الحياة اليومية فجأة و يصبح الناس بدون مساعدة و يعانون من ويلاتها و يصيرون في حاجة إلى حماية ، و ملابس ، و ملجأ و عناية طبية واجتماعية واحتياجات الحياة الضرورية الأخرى)¹ .

2- تعريف المنظمة الدولية للحماية المدنية :

(الكارثة هي حوادث غير متوقّعة ناجمة عن قوى الطبيعة ، أو بسبب فعل الإنسان و يترتب عليها خسائر في الأرواح و تدمير كل الممتلكات ، و تكون ذات تأثير شديد على الاقتصاد الوطني و الحياة الاجتماعية و تفوق إمكانيات مواجهتها قدرة الموارد الوطنية و تتطلب مساعدة دولية)² .

3- تعريف الدليمي خلف حسين علي³:

(هي حدث مفاجئ أو غير مفاجئ، ولأسباب طبيعية لا دخل للإنسان فيها، وأخرى بسبب تصرف الإنسان الخاطئ أو لتداخل الأسباب الطبيعية والبشرية، ويترتب عليها خسائر مادية يختلف حجمها حسب نوع الكارثة وشدتها)⁴ .

4- تعريف لمنظمات دولية مختصة في إدارة الكوارث

(الكارثة هي حوادث غير متوقّعة ناجمة عن قوى الطبيعة، أو بسبب فعل الإنسان ويترتب عليها خسائر في الأرواح وتدمير في الممتلكات، ذات تأثير شديد على الاقتصاد الوطني وتفق إمكانيات مواجهتها قدرة الموارد الوطنية وتتطلب مساعدات دولية)⁵ .
و في هذا الصدد يعرّف البعض الكارثة بأنها : " تحوّل مدمر و عنيف في أسلوب الحياة الطبيعية و البشرية ، محدثاً بصورة مفاجئة أضراراً مادية على نطاق واسع ، مخلفاً عدداً كبيراً من الجرحى و الوفيات " ¹ .

1 - الموسوعة الحرة ، كوارث طبيعية ، من خلال الرابط : <http://ar.wikipedia.org>

تاريخ التصفح 2020/03/30 على الساعة 17:00.

2 - الموسوعة الحرة ، كوارث طبيعية ، المرجع نفسه (نفس تاريخ التصفح) .

3 - الدليمي خلف حسين علي (باحث عماني صاحب كتاب الكوارث الطبيعية والحد من أثارها ، عمان، 2009)

4 - حبيب عبد الله أحمد أبو زايد، متطلبات إدارة الكوارث الطبيعية ومستوى نجاحها في قطاع غزة، رسالة ماجستير،

الجامعة الإسلامية غزة ، سنة 2015، ص10.

5 - حبيب عبد الله أحمد أبو زايد، المرجع نفسه ، ص 10.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

و بخصوص مصطلح الكارثة ، فإنّ المشرع الجزائري لم يُعط تعريفاً خاصاً لها، لكن بالرجوع للمادة 4 من القانون 20/04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث²، فقد أطلق عليها مصطلح: "الخطر الكبير" مُعرِّفاً إيّاها في المادة الثانية كالاتي: « كل تهديد محتمل على الإنسان و بيئته يمكن حدوثه بفعل مخاطر طبيعية استثنائية أو بفعل نشاطات بشرية ».

نلاحظ من التعريفات السابقة أنّ لها معاني متقاربة فجلها تتفق على أن الكارثة حدث يترتب عنه آثار على جميع المستويات يصعبُ تداركُها وقت وقوعها لأنها تحدث فجأة دون سابق إنذار لذلك يجب الاستعداد لمواجهةها و التخفيف من آثارها .

التمييز بين

الفرع الثالث:

الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية

كما سبق البيان فإنّ الكوارث الطبيعية هي تلك الحوادث التي تتحكم فيها الطبيعة وليس للإنسان دخل في أسباب وقوعها، ولكن قد يتسبب في حجم الخسائر المترتبة على وقوعها بالإهمال وعدم الاحتياطات الملائمة لتفادي تلك الآثار الضارة أو التخفيف من آثارها؛ فالخطر الطبيعي هو وضع بيئي سابق لحدوث الكوارث يزيد العامل البشري الذي يتمثل في ضعف الاستعداد والتخطيط الذي يأخذ بعين الاعتبار المخاطر الطبيعية وتوطين التجمعات السكنية والعمرانية في مواقع معرضة لهذه المخاطر، كالبناء على مناطق الصدوع الزلزالية والبناء في الوديان والمناطق المعرضة للفيضانات، ويرجع ذلك غالباً إلى التهميش والفقر الذي تعانيه شرائح عريضة من المجتمع، والذي يضطرها للسكن في مواضع الخطر رغماً عنها ضمن توسعات عمرانية عشوائية³.

¹ - لمين لعريض ، الآليات القانونية لحماية البنايات من خطر الإنهيار في الجزائر ، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عقاري ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2018/2017 ، ص 73 .

² - القانون رقم 20/04 المؤرخ في 2004/12/25، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر العدد 84 ص 13.

³ - جمال حدار ، إدارة الكوارث الطبيعية في الجزائر ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، فرع التنظيمات السياسية، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر ، 2006/2005 ، ص 16 .

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

أمّا الأخطار التكنولوجية فهي تلك التي ترتبط وتتصلّ بشكل مباشر بما يصنعه الإنسان، وما يحرزه من تقدم في مجال التكنولوجيا، حيث يلعب العنصر البشري دوراً رئيسياً في وقوعها، وهي إمّا أن تكون عمداً أو نتيجة الإهمال والتّراخي و سوء الاستخدام وتسمّى الكوارث المصطنعة وهذا النوع يمكن تجنّبه بالتحكّم في أسباب وقوعه¹. وإذا كانت الأخطار الطبيعية الكبرى قد ظهرت مع ظهور الإنسان فإنّ الخطر التكنولوجي عرف بروزه كمصطلح وحتى ككارثة في السبعينات، حيث تزامن مع ظهور الوعي بالمشاكل البيئية وأصبح موضوع دراسات عمومية للوقاية ومن أبرز الأخطار التكنولوجية الحرائق، الانفجارات والأخطار النووية².

المطلب الثاني : أنواع الكوارث الطبيعية .

عرفت الجزائر ولا تزال العديد من الكوارث الطبيعية فمنها ما يكون بسبب الحركات الباطنية للأرض كالزلازل والبراكين، ومنها ما يكون في الجو كالعواصف والرياح ومنها ما يكون على سطح الأرض كالفيضانات وسنقتصر في هذه الدّراسة على الزلازل والفيضانات باعتبارهما الأكثر خطورة وإضراراً بالعمران .

الفرع الأول:

الزلازل

أولاً : مفهوم الزلازل:

1 - لمين لعريض، المرجع السابق، ص 73 .
2 - خالد بوصفصاف، الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية الكبرى و تسيير الكوارث في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2018/2019، ص 18 .

ارتبط وجود الزلازل بالأرض منذ نشأتها، إذ تعتبر الهزّات الأرضية جزء من حركتها اليومية الدائمة والمستمرة، فكثيراً ما تطلعنا وسائل الإعلام بأخبار عن الزلازل ومدى الخسائر التي تتسبب فيها باعتبارها أخطر الكوارث الطبيعية على الإطلاق، إذ أنه رغم قصر مدة حدوث الهزّة الأرضية والتي لا تتجاوز في الغالب الدقيقة الواحدة ونادراً ما تصل إلى خمس دقائق كأقصى حد في المناطق الزلزالية الشديدة، إلا أنها تتسبب في خراب عمراني يصل إلى درجة الدمار، وما يترتب على ذلك من تشريد لعدد كبير من السكّان وفقدانهم لمحلات سكناهم، إلا أنّ حجم الدمار لا يعتمد على قوة الزلزال فحسب بل على عدة عوامل أخرى أهمها مدى وجود تخطيط عمراني سليم¹.

وتعرّف الزلازل على أنها عبارة عن تموجات تحدث في الأرض نتيجة تحركات طبيعية ومستمرة لكتل وصفائح القشرة الأرضية واحتكاكها ببعضها محدثة ما يسمّى أمواج زلزالية تكون في شكل دائري، تقل شدتها كلّما ابتعدنا عن المركز، وقد تكون ضعيفة بحيث لا نكاد نشعر بها، كما قد تكون من الشدّة بحيث تدمّر مباني مدينة بأكملها في بضع ثوان²؛ فالقشرة الأرضية مقسّمة إلى سبع صفائح رئيسية وإلى عدد من الصفائح الثانوية، حيث تتحرك كلّ صفيحة باتجاه معيّن، وتعد مناطق التصادم بينها المواقع الرئيسية لانتشار الزلازل وبما أنها تحدث في مناطق محدّدة دون غيرها فإنّها تسمّى بـ "أحزمة الزلازل" وتعدّ الجزائر جزءاً من الحزام المتوسطي المتميّز بنشاطها الزلزالي نظراً لوقوعه في منطقة الالتحام بين الصفيحتين الأوروآسيوية والإفريقية، لذلك فهي معرّضة باستمرار إلى خطر هذه الهزّات الأرضية³ ومما يزيد من أهمية دراسة الكوارث الطبيعية في الجزائر، البرامج المتسارعة لبناء ملايين السكنات، آلاف المنشآت القاعدية، آلاف الكيلومترات من الطرق والعديد من السدود والهياكل الصناعية المختلفة وتمركزها في الشمال بالرغم من أنّ مراكز البحث المختصة تبين

1 - لمين لعريض، المرجع السابق، ص 74.

2 - لمين لعريض، المرجع نفسه، ص 75.

3 - كاهنة مزوزي، المرجع السابق، ص 27.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

بأنه عرف عدّة زلازل مدمرة كما أنّ **CRAAG** في موقعه الرّسمي يحصي بين 60 إلى 80 هزة أرضية يشهدها الشمال الجزائري شهريا¹.

ثانيا : أسباب الزلازل

ذكر العلماء عدّة عوامل أهمها :

➤ عوامل داخلية مرتبطة بتكوين الأرض والتي تتألف من عدّة طبقات هي من الخارج للداخل: (القشرة، الوشاح و لب الأرض) وعند عدم تجانس هذه الطبقات في عملية انتقال الحرارة من منطقة لأخرى تتراكم الطّاقة الحبيسة التي قد تتحرّر في أي لحظة عن طريق زلازل و براكين .

➤ تلعب جيولوجيا المكان دوراً هاماً في حدوث الزلازل حيث يؤثر سمك القشرة الأرضية في درجة التصدّعات وكذا نوع الأرض كونها جزر في المحيط أو أرض صخرية².

➤ كما أنّ هناك أسباب أخرى تساهم في حدوث الزلازل من أمثلتها عملية تعبئة السدود الضخمة بالماء، ممّا يخلق حالة عدم اتّزان في صفائح القشرة الأرضية ونفس الشيء في حالة التغيّر المفاجئ لمنسوب الماء فيها أو في الآبار العميقة بفعل عمليات الضّخ المستمرة .

➤ يحدث الزلازل نتيجة تموجات مديّة عميقة في قاع البحر تدعى التسونامي، وقد تبلغ سرعة موجة التسونامي **800 كلم في السّاعة** وبارتفاع حوالي **80 م** حيث أنّه عند اقترابها من الشاطئ يتراجع البحر أولاً، ثم يرتد مندفعاً في سلسلة أمواج مائية هائلة تقتحم اليابسة على مسافات بعيدة محدثة دماراً هائلاً، ولهذا يسمّى التسونامي بالأمواج الزلزالية³.

1 - حسين حساني، (إدارة خطر الكوارث الطبيعية في الجزائر، الواقع والأفاق)، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 11، جانفي 2014، ص 36.

2 - الموسوعة الحرة، الزلازل، من خلال الرابط <http://ar.wikipedia.org>

تاريخ التصفح 2020/02/23 على الساعة 18:00.

3 - لمين لعريض، المرجع السابق، ص 75 .

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

وقد كانت الزلازل تقاس بمدى تأثيرها على المباني والمنشآت التي تعرّضت للزلازل أي مدى شدّة الهزّة، وهو ما يسمى بمقياس "ميركالي" ذو 12 درجة، كما أنّ هناك مقياس تعمل به بعض الدول يسمّى مقياس "فوريل" ذو 10 درجات، إلا أنّ المعمول به والمعتمد في أغلب الدول هو مقياس رختر أو "رشتير" ذو 9 درجات والذي يعمل على قياس الزلازل من حيث قوّة الهزّة وليس شدتها¹ حيث تبدأ الخطورة عند بلوغ قوّة الزلازل 6 درجات فما فوق².

الفيضانات

الفرع الثاني:

أولاً: تعريف الفيضانات: تعد الفيضانات إحدى الكوارث الطبيعية الأكثر وقوعاً في العالم بعد الزلازل وتُعرّف بأنّها: (ظاهرة طبيعية تحدث عندما يزيد منسوب المياه في أي وادي، ليقوم مستوى ضفافه فيطغى عليها، وكلّما زادت سرعة جريان الماء من المنبع إلى مجرى الوادي زاد الفيضان)³. والعوامل التي تؤثر في درجة وجسامته الخطر هي عمق المياه، مدة الفيضان، سرعته، معدل ارتفاع مستوى المياه، تواتر وقوع الفيضان وموسم وقوعه⁴.

المناطق الأكثر عرضة للفيضانات: إنّ السلوك الطبيعي للمياه هو أنّها تنتقل من الأرض المرتفعة إلى السهول أو الأودية، المنحدرات الأكثر انخفاضاً؛ وهذا يعني أنّ المناطق المنخفضة المحاطة بالمرتفعات تكون دائماً معرضة للفيضانات بدرجة أو بأخرى. إضافة إلى ذلك فإنّ تساقط الأمطار بصورة كثيفة على أي بقعة من اليابسة يجعلها معرضة للفيضانات، ففي أي وقت تزداد فيه كميات الأمطار عن ما تستطيع التربة امتصاصه، فإنّ احتمالية وقوع الفيضان سيصبح وارداً .

1 - يكمن الفرق بين قوّة الهزّة ودرجة شدتها في أن القوّة لها معيار ثابت، أمّا الشدّة فهي متفاوتة تبعاً للمنطقة المتأثرة.

2 - جمال صالح، السلامة من الكوارث الطبيعية و المخاطر البشرية ، ط1 ، دار الشروق ، القاهرة، 2002، ص30.

3 - المديرية العامة للحماية المدنية، الفيضانات، الموقع الرسمي: www.protectioncivile.dz تاريخ التصفح 2020/03/07 على الساعة 11:00 .

4 - منظمة الصحة العالمية، البيان التقني الخاص بالأخطار، الفيضانات، www.who.int/hac/techguidance تاريخ التصفح 2020/03/11 على الساعة 10:00.

ولزيادة المشكلة فإنّ الكثير من المدن تكون أحياءها مبنية بطريقة عشوائية، إذ من الممكن أن تقع البنايات على مجاري تصريف المياه فتسُدُّ طريقها وعندها في حال تساقط الأمطار فإنّ المياه تجد طريقاً آخرأً بديلاً لها إذا كان الطّريق أمامها مسدوداً، ممّا يؤدي إلى حدوث فيضان في مناطق لا يمكن توقّعها أو الاحتراز من وصول الماء إليها¹.

ثانياً : أسباب الفيضانات

1/ الأمطار: هطول الأمطار بشكل غزير في فترة زمنية قصيرة قد يؤدي إلى حدوث فيضان، إذ قد يتجاوز منسوب المطر قدرة أنظمة التصريف على حمل المياه بعيداً عن الشوارع والمدن، وفي أحيان أخرى يمكن أن يؤدي هطول أمطار خفيفة أو متوسطة بشكل متواصل لعدّة أيام أو أسابيع إلى وقوع نفس النتيجة.

2/ فيضان النهر: يحدث عند زيادة منسوب المياه بحيث تفيض نحو مناطق اليابسة على ضفتي النهر، يحدث هذا النوع من الفيضانات عندما تتراكم المياه أكثر من المعتاد في أعلى مجرى النهر (منبعه)، وبما أنّ المياه تجري للأسفل باتجاه المصب الذي يكون أكثر انخفاضاً فإنّها تندفع على نحو مفاجئ بكمية ضخمة، فيرتفع منسوب النهر على المقدار الطبيعي ويحدث الفيضان².

3/ موجات المد البحري: حيث يغزو الماء المناطق القريبة من الشاطئ سواءً كانت بسبب العواصف والأعاصير البحرية أو بسبب زلازل التسونامي³.

4/ انهيار السدود: السد هو كتلة إسمنتية شيدها الإنسان لكي تكبح تدفق الماء من المناطق المرتفعة، وفي بعض الأحيان يكبح السد كميات كبيرة من المياه، والتي تكون متدفقة بسرعة كبيرة جداً من المرتفعات، بحيث تفوق قدرة السد الاستيعابية والتحمليّة، ممّا يؤدي إلى انهيار السد وحدوث فيضان في المناطق المحيطة به. من الممكن أن يتم التخلص من

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

المياه الزائدة عن قدرة السّد عن قصد والتخطيط لمنع انهياره، وهذا أيضاً يؤدي إلى حدوث فيضانات، ولكنها تكون أقل كارثية من فيضانات انهيار السّد كاملاً¹.

5/ ذوبان الثلوج والجليد: في العديد من المناطق الباردة تكون الثلوج غزيرة خلال فصل الشتاء، و لذا فإنّها تتراكم بكميّات كبيرة وقد تبقى الكثير منها صامدة بعد حلول الصيف، كما أنّ بعض قمم الجبال تغطّيها الثلوج بصفة دائمة، لكن أحياناً ترتفع درجة الحرارة بشكل مفاجئ نتيجة التقلّبات الجويّة، ممّا يؤدي إلى ذوبان الثلوج وتحولها إلى تيارات مائية هائلة أو تساقطها وانجرافها وهي لا تزال في الحالة الصلبة، ومن ثم تتدفّق نزولاً باتجاه الأماكن التي تكون بالعادة جافة ويطلق على هذه الظاهرة طوفان الثلوج².

المطلب الثالث : آثار الكوارث الطبيعية و تاريخها في الجزائر

الفرع الأول:

آثار الكوارث الطبيعية

من الشائع أن تترك الكوارث الطبيعية خلفها آثاراً ودماراً، ويشعر بذلك جميع قطاعات المجتمع الواحد، على المستويين المحلي والفردي، مما يدفع باتجاه استخدام مختلف القطاعات للإعداد لمواجهةها وقد يكون ذلك بشكل مباشر أو غير مباشر، غير أنّ تأثير الكوارث يبقى مرتبطاً بشدة الزلازل والفيضانات؛ إذ تعتمد شدة تأثيرها على مستوى التأهب والاستعداد للمجتمع، وللآثار آثار في مختلف المستويات يمكن إبراز أهمّها في النقاط التالية:

أولاً: الآثار على المباني والبنى التحتية: إنّ من أبرز الآثار العمرانية للكوارث الطبيعية هو تدمير أو تضرر عدد كبير من المعالم العمرانية المختلفة من مساجد ومدارس وأسوار

¹ - محمد مروان، المرجع السابق، تاريخ التصفح 2020/03/07 على الساعة 21:30 .

² - محمد مروان، المرجع نفسه (نفس تاريخ التصفح) .

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

ومبان سكنية ومعالم أثرية وغيرها من المرافق العامة، ممّا كان له أسوأ الأثر على الجانب الحضاري للإنسان¹ ، وتتمثّل أهم آثار الزلازل في:

- كلّما كانت شدّة الزلازل ضعيفة كانت الأضرار بسيطة كتهديم الأسيجة وحدوث تصدّع في جدران الأبنية أو سطوحها.

- تهدّم البيوت التي لا تتوفّر فيها شروط المتانة من حيث التصميم و نوع مواد البناء.

- تدمير المنشآت العمرانية وإحداث انهيارات وانزلاقات أرضية .

- تدمير منشآت البنية التحتية حيث تعمل على كسر شبكات المياه و الغاز و الصرف

الصحي.²

أمّا عن آثار الفيضانات فلا تقل خطورة عن آثار الزلازل المذكورة فقد تُحدث مياه الفيضان أضراراً جسيمة في وسائل النقل العام والخاص وذلك من خلال قطع الطرق وخطوط السكك الحديدية كما أنّها تُسبّب عطباً في وسائل الاتصالات .

ثانياً: الآثار الاقتصادية: تتسبّب الكوارث الطبيعية بإحداث خلل كبير في النظام الاقتصادي للدولة بسبب حجم الخسائر الماديّة التي تخلفها، فقد تؤدي إلى إلحاق أضرار فادحة بالقطاع الزراعي والصناعي والتجاري، وإلى تضرر الثروة الحيوانية بشكل كبير كما أنّ لها تأثير مباشر على غلاء أسعار مختلف المواد الغذائيّة وغيرها من السلع.

وجدير بالذكر أنّ للكوارث الطبيعية بكافة أنواعها تأثير سلبي على الجانب الاقتصادي للدولة، بسبب استنزافها لقدرة الدولة وإمكاناتها ومواردها الماليّة والماديّة، وقد تؤدي إلى اللجوء للديون الخارجية والاضطرار أحياناً لطلب المعونات الخارجية³ .

ثالثاً: الآثار النفسيّة: هناك آثار نفسية متنوّعة ومتدرّجة تعترى الأفراد وقت الكارثة أو وقت ترقّبهم لها، هذه الآثار قد تجتاح الأفراد فرادى وقد تتخذ صورة تأثير

1 - حبيب عبد الله أحمد أبو زايد، المرجع السابق، ص 16.

2 - كاهنة مزوزي ، المرجع السابق ، ص 29 .

3 - حبيب عبد الله أحمد أبو زايد، المرجع السابق، ص 16.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

جماعي، نتيجة الشعور بعدم الاطمئنان فهي قلق وخوف ورعب¹ ولعلّ أسوأ الآثار النفسية التي تتركها الكوارث هي رفع أنقاض الزلازل وصورة المدن الغارقة بالفيضانات التي لا تقل خطورة عن الزلازل إذ يكفي أن يبلغ ارتفاع المياه سريعة الجريان 15 سم لتكون قادرة على إيقاع الإنسان البالغ أرضاً.² ويمثل الغرق أهم أسباب الوفاة في حالة الفيضانات السريعة ويمكن أن يُسجَل وقوع إصابات مميتة أثناء الاضطلاع بأنشطة الإجلاء أو التنظيف وتتمثل الإصابات الملاحظة في تهتكات أو وخزات صغيرة تحدث نتيجة التعرّض لحطام الزجاج أو المسامير، كما يمكن أن يسجَل وقوع صدمات كهربائية³

رابعاً: الآثار السكانية: أهم الآثار السكانية المترتبة على وقوع الكارثة هي حدوث تغييرات في توزيع السكان، فقد كان ينتج عن الكوارث الطبيعية هجرات من المناطق المنكوبة إلى مناطق أخرى، بالإضافة إلى تغييرات كبيرة في النمو السكاني، حيث بلغ عدد بعض الضحايا في بعض الأحيان مئات الآلاف⁴.

خامساً: تأثير الكوارث على برامج التنمية: يمكن للكوارث الطبيعية أن تعيق بشكل كبير من فعالية تخصيص الموارد التنموية، وقد تكون آثارها معقّدة كانقطاع البرامج التنموية وتحويل موارد البلاد الرئيسية نحو تحقيق هدف قصير المدى لتلبية احتياجات ما بعد وقوع الكارثة؛ حيث أنّ الكوارث عادة ما تسبّب تغييراً في الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية داخل البلاد⁵.

سادساً: آثار الكوارث على سلامة البيئة: قد تؤدي الفيضانات إلى أضرار صحيّة شديدة بسبب انتشار المياه الملوثة والملينة بالجراثيم في أنحاء المدن ومن ثم تنفّس الأمراض والحساسية بين السكان، كما تتسبّب في توزيع كميات كبيرة من المياه والرواسب العالقة

1 - حبيب عبد الله أحمد أبو زايد، المرجع نفسه، ص 17.

2 - محمد مروان، المرجع السابق.

3 - منظمة الصحة العالمية، المرجع السابق، تاريخ التصفح 2020/03/11 على الساعة 12:00.

4 - حبيب عبد الله أحمد أبو زايد، المرجع السابق، ص 17.

5 - حبيب عبد الله أحمد أبو زايد، المرجع نفسه، ص 18.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

على مساحات شاسعة، مما يؤدي إلى تغير تكوين العناصر الغذائية القيمة في تربة الأراضي الزراعية، بالإضافة إلى غرق الحيوانات من مواشٍ و دواجن، وبالتالي لا يقتصر أثر الفيضانات الشديدة على خراب المنازل والمباني والممتلكات، ولكن على الأراضي الطبيعية أيضاً، فالبيئة هي عرضة للخطر كذلك حيث تتسبب الفيضانات في إطلاق المواد السامة المخزنة في منشآت الإنسان مثل: الدهانات، مبيدات الحشرات والبنزين وما سواها.¹

هناك العديد من الآثار المدمرة للفيضانات على المستوطنات البشرية والأنشطة الاقتصادية، ومع ذلك فالفيضانات خاصة الصغيرة والأكثر تواتراً يمكن أن تُحقق فوائد كثيرة، مثل شحن المياه الجوفية مما يجعل التربة أكثر خصوبة، وتوفير المواد الغذائية التي تنقصها، تمدّ مياه الفيضان المناطق التي بها حاجة ماسة لموارد المياه وخاصة في المناطق القاحلة وشبه القاحلة؛ لأنّ الفيضانات في المياه العذبة تلعب دوراً هاماً في الحفاظ على النظم البيئية في الممرات النهرية وعاملاً رئيسياً في الحفاظ على التنوع البيولوجي الناتج من الفيضانات.²

الفرع الثاني:

تاريخ الكوارث الطبيعية في الجزائر

¹ - محمد مروان ، المرجع السابق .

² - الموسوعة الحرة ، فيضان ، من خلال الرابط : <http://ar.wikipedia.org>. تاريخ التصفح 2020/03/30 على الساعة 20:00.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

لقد تعرّضت الجزائر إلى العديد من الكوارث الطبيعية هدّدت الأمن البيئي واستقراره بشكل رهيب وهذا بالنظر إلى الموقع الجغرافي والتركيب الجيولوجية لهذا البلد بالإضافة إلى الظروف المناخية التي تتمتع بها الجزائر¹. فالمنطقة التلية الجزائرية منطقة جد حساسة للحركات التكتونية، تاريخياً شمال الجزائر عرف عدة زلازل قوية، أهمها زلزال الشلف سنة 1980 حيث قدرت شدته 7,3 درجات أدى إلى موت أكثر من 2633 ضحية، أول خريطة للنشاط الزلزالي في الجزائر أنجزت من طرف (Perry 1847) وفي سنة 1973 أنجز (Rossel) خريطة قسم فيها الجزائر إلى 5 مناطق وحديثاً أنجز (Bezzeghoud 1996) خريطة النشاط الزلزالي من الفترة 1365 – 1992 و قسم الجزائر إلى 7 مناطق².

وخلال العقدين الماضيين شهدت الجزائر العديد من الزلازل وسلسلة من الفيضانات التي خلّفت خسائر في الأرواح البشرية وأضرار مادية جسيمة. وآثار الظواهر الطبيعية (الزلازل والفيضانات) في حال حدوثها لحسن الحظ لا تكون وخيمة في كل مرة حسب درجة قوتها، وبالنظر لما يوضّحه الجدولين رقم "1" ورقم "2" فإنّ الجزائر عانت من عدة كوارث كان أهمها زلزال الأصرام لسنة 1980 وبومرداس لسنة 2003 وفيضانات باب الوادي لسنة 2001.

جدول رقم (1): أهم الزلازل التي شهدتها الجزائر³

¹ - العربي زروق و جميلة حميدة، (التدابير الوقائية لحماية الأمن البيئي من المخاطر البيئية في التشريع الجزائري)، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 20، جوان 2018، ص 130 .
² - سهام راصول، حساسية الأخطار الطبيعية بولاية قالمة ، مذكرة ماجستير في تهيئة الأوساط الفيزيائية ، كلية علوم الأرض و الجغرافيا ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، ص 105 .
³ - الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، من خلال الرابط المدوّن أعلاه.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

Source: Informations collectées du site officiel du ministère de l'intérieur algérien :

<http://www.intérieur.gov.dz/Dynamics> et site du Centre de Recherche en Astronomie Astrophysique et

التاريخ	الموقع	نوع الكارثة	الضحايا والأضرار
1365/01/03	الجزائر	زلزال	تدمير الجزائر كلياً وكثير من الضحايا
1891/01/15	قورايا	زلزال بقوة 7.5	أكثر من 38 قتيلاً وخسائر كبيرة في البنايات
1910/06/26	سور الغزلان	زلزال بقوة 6.6	أكثر من 30 قتيلاً وخسائر كبيرة في البنايات
1922/08/25	أبو الحسن	زلزال بقوة 5.1	قتيلين وخسائر في البنايات
1954/09/09	الشلف	زلزال بقوة 6.7	1234 قتيل، 20000 مسكن منهار
1960/02/12	بجاية	زلزال بقوة 5.6	أكثر من 264 قتيل وخسائر كبيرة في البنايات
1960/02/21	مسيلة	زلزال بقوة 5.6	أكثر من 47 قتيل، 88 جريح وخسائر كبيرة في البنايات
1965/01/01	مسيلة	زلزال بقوة 5.5	5 وفيات، 1300 مسكن منهار
1973/11/24	برج "منصورة"	زلزال بقوة 5.1	4 وفيات، 50 جريح
1980/10/10	الشلف "الأصنام"	زلزال بقوة 7.3	أكثر من 2633 قتيل وأكثر من 2 مليار دولار أضرار
1985/10/27	قسنطينة	زلزال بقوة 5.9	10 وفيات وخسائر مادية
1989/10/29	جبل شنوة "تيازة"	زلزال بقوة 6.0	22 قتيل، وخسائر مادية
1994/08/18	معسكر	زلزال بقوة 5.4	171 وفاة، 290 جريح، 1000 مبنى محطم
1999/12/22	عين تيموشنت	زلزال بقوة 5.8	28 وفاة، 25000 منكوب
2003/05/21	بومرداس	زلزال بقوة 6.8	2278 وفاة، 11000 جريح، 180000 بدون مأوى، 19800 مبنى متضرر، 16715 مبنى محطم أضرار قدرت ب 222 مليار د ج
2010/05/21	مسيلة	زلزال بقوة 5.2	قتيلين، الكثير من المباني متضررة

Géophysique : <http://www.craag.dz/.consultée> le 06/03/2020 .

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

جدول رقم (2): أهم الفيضانات التي شهدتها الجزائر¹

التاريخ	الموقع	نوع الكارثة	الضحايا والأضرار
1969/10/09	شرق البلاد	فيضانات	27 قتيل، 44 جريح
1971/10/12	تيزي وزو	فيضانات	40 قتيل
1974/03/28	تيزي وزو	فيضانات	52 قتيل
1980/19/01	العلمة	فيضانات	44 قتيل، 50 جريح
1982/11/11	عنابة	فيضانات	21 قتيل
1984/12/29	جيجل	فيضانات	29 قتيل، 11000 منكوب
1993/10/20	غيليزان	فيضانات	23 قتيل، 20 جريح
1994/09/23	برج بوعريبيج	فيضانات	16 وفاة، أضرار قدرت ب 10.000.000 دج
1994/09/28	معسكر	فيضانات	قتيلين
1995/10/28	الأغواط	فيضانات	40 قتيل
2001/11/10	باب الوادي	فيضانات	أكثر من 900 وفاة ومفقود، أكثر من 544 مليون دولار أضرار
2004/04/14	أدرار	فيضانات	3 وفيات، أكثر من 5000 عائلة منكوبة ، 700 مبنى منهار
2007/09/14	خنشلة	فيضانات	وفاة واحدة، 31 عائلة منكوبة
2008/10/01	غرداية	فيضانات	43 قتيل، 4 مفقودين، 86 جريح
2008/10/08	بشار	فيضانات	13 قتيل، 4300 مبنى تضررت
2009/01/20	أدرار	فيضانات	وفاة واحدة وتضرر 5500 مبنى
2011/10/01	البيض	فيضانات	11 قتيل من ضمنهم عون من أعوان الحماية المدنية
2012/02/22	الطارف	فيضانات	3 وفيات، أضرار مادية كبيرة
2018/09/12	تبسة	فيضانات	وفاة طفل 5 سنوات، 18 جريح، تضرر العديد من السكنات والمنشآت العمومية
2018/09/18	قسنطينة	فيضانات	وفاة شخصين ، أضرار مادية معتبرة
2019/08/25	قسنطينة	فيضانات	شخصين مفقودين ، أضرار مادية معتبرة

¹ - المديرية العامة للحماية المدنية، إحصائيات الأخطار الكبرى (1962 – 1912)، الموقع الرسمي من خلال الرابط: www.protectioncivile.dz تاريخ التصفح 2020/03/30 على الساعة 18:00

المبحث الثاني: مواجهة الكوارث الطبيعية عن طريق التخطيط العمراني

لقد عرفت الجزائر فكرة المخططات العمرانية منذ الاستعمار كالمخطط التوجيهي العام والمخطط العمراني الموجه، وبعد الاستقلال بقي العمل بهذه المخططات إلى حين صدور الأمر 24/67¹ الذي خول للبلدية صلاحية إعداد المخطط الأصلي لعمران البلدية. وفي محاولة لمواكبة التغيرات الاقتصادية والسياسية كان لا بد من التوجه نحو نظام عمراني جديد حيث تم إصدار القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير²، والذي يعتبر مرحلة حاسمة فعلا في تطبيق سياسة عمرانية جديدة نظرا لما يتضمنه من أدوات وآليات لذا سنتناول في هذا المبحث مختلف الأدوات المنظمة للنشاط العمراني بشكل عام ومدى فعاليتها في مواجهة الكوارث الطبيعية بشكل خاص. سنفصل في أدوات التهيئة في المطلب الأول والرخص المتعلقة بالبناء والتعمير في المطلب الثاني أما المطلب الثالث سيخصص للشهادات المتعلقة بالتهيئة والتعمير.

المطلب الأول : الأدوات المتعلقة بالتهيئة والتعمير

تعد أدوات التهيئة و التعمير الركيزة الأساسية لتطبيق السياسة الوطنية للتهيئة والتعمير وبالرجوع للمادة 66 من قانون 25/90³ نجدها تنص على: " تحدد أدوات التعمير قوام الأراضي العامرة والقابلة للتعمير" وبصدور قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير خصّ فصل كامل معنون بأدوات التهيئة والتعمير من المادة 10 إلى المادة 42 جعل من القواعد العامة للتهيئة والتعمير تحل محل أدوات لتعمير في حال غيابها كحد أدنى من الشروط الواجب الالتزام بها عند الإقدام في عمليات البناء لحين إعدادها وسنتطرق للقواعد العامة في الفرع الأول أمّا الأدوات تتمثل في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير سنتناوله في الفرع الثاني و المخطط الثاني هو مخطط شغل الأراضي سيتم التعرض له في الفرع الثالث .

1 - الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي، ج ر عدد6، سنة 1967.

2 - القانون رقم 29/90 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 49، سنة 1990.

3 - القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18/11/1990 المتضمن التوجيه العقاري، ج ر عدد 49، سنة 1990.

الفرع الأول:

القواعد العامة للتهيئة و التعمير

لم يقدم المشرع الجزائري تعريفا صريحا للقواعد العامة للتهيئة والتعمير وبالرجوع إلى قانون 29/90 فقد تم ذكر هذه القواعد بشكل عام وتحديدًا في الفصل الثاني من المادة 3 إلى المادة 9 منه إلى جانب المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المحدد للقواعد العامة للتهيئة و التعمير¹ ويمكن تعريف هذه القواعد بأنها مجموع القواعد العامة التي تطبق عند غياب أدوات التعمير والتي تهدف إلى تحديد الشروط الواجب توافرها في مشاريع البناء قصد تحقيق توسع عمراني آمن و سليم، يسمح بإبراز قيمة المناطق التي تتوفر على منجزات طبيعية أو ثقافية أو تاريخية، وكذلك حماية الأراضي الفلاحية والغابات إلى غيرها من المناطق ذات المميزات البارزة، لاسيما فيما يخص البناء والأعمال المتعلقة به وموقعه وتهيئة هذه المناطق على نحو يسمح بتنظيمها وحمايتها².

في حال غياب أدوات التهيئة والتعمير تتم عملية البناء والتعمير عن طريق ضوابط وقيود تقع على عاتق الباني عند طلب رخصة البناء وتشمل:

عدم المساس بالسلامة والأمن العمومي: هنا يجب التأكد من أن البناية المراد إنجازها لا تكون من جراء موقعها أو استعمالها المساس بالسلامة والأمن العمومي³.

عدم المساس بالبيئة: إذا كان للبناء المزمع إنجازه مساس بالبيئة في مختلف جوانبها يرفض منح الرخصة.

عدم المساس بالمعالم الأثرية والثقافية: يمكن رفض تسليم رخصة البناء إذا كان من شأن الباني المساس أو تغيير المعالم الأثرية⁴.

قيد السلامة من الكوارث الطبيعية: لم ينص عليها المشرع الجزائري ضمن القواعد العامة عند إصدار قانون 29/90 إلا بعد تعديله بموجب قانون 05/04 حيث أدرج صنفًا

1 - المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28/5/1990، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، ج ر العدد 26.

2 - كاهنة مزوزي، المرجع السابق، ص 34.

3 - انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي 175/91 السابق الذكر.

4 - نورة منصور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، د ط، دار الهدى عين مليلة، 2010، ص 15.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

جديدا في مجموع القطع الأرضية غير قابلة للبناء ممثلة في الأراضي المعرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية¹، هذا لا يعني إهمال هذا القيد بصفة مطلقة إذ تضمن المرسوم 175/91 رفض منح رخصة البناء في أرض معرضة للأخطار إذ تنص المادة 3 منه : " إذا كان البناء أو التهيئة مقررة في أرض معرضة للأخطار الطبيعية مثل الفيضانات والانجراف وانخفاض التربة وانزلاقها والجرف يمكن رفض رخصة البناء والتجزئة أو منحها بالشروط الخاصة التي تتطلبها القوانين والتنظيمات المعمول بها." باستقراء هذه المادة نستشف أن المشرع جعل رفض منح رخصة البناء بسبب الأخطار جوازي وليس إلزامي على الإدارة المختصة إذ يمكن لهذه الأخيرة منح الترخيص بالبناء في مناطق مهددة كالزلازل والفيضانات مع وجوب التقيد بشروط السلامة و الالتزام بقواعد البناء المضادة للزلازل أو حسب نوع الخطر المحيط بالأرض محل البناء و درجة جسامته، غير أنّ الكوارث الطبيعية التي شهدتها الجزائر بعد سن هذه القوانين وحجم الآثار والتبعات الجسيمة تدل على خرق النص القانوني وعدم مراعاة شروط السلامة والمعايير الواجب اتباعها وأبرزها زلزال بومرداس 2003 وفيضانات باب الوادي 2001².

كما أنّ المادة 17 من المرسوم نفسه نصّت على ضرورة ضمان صرف مياه الأمطار دون ركود ووجوب تنظيم الترتيبات الضرورية لصرف سريع للمياه، مع ضرورة إنجاز قنوات تصريف خاصة بمياه الأمطار تضمن الصرف السريع ووجوب التصفية الدورية للبالوعات من بقايا صرف مياه الأمطار³ حتى لا يتسبب ببطء صرفها أو انسدادها في إلحاق أضرار جسيمة مادية وبشرية من جراء المسار غير الطبيعي للمياه في وسط المناطق السكنية والتي قد تتحول إلى فيضانات وحرصاً على ضمان الصرف السريع للمياه والحفاظ على الصحة نصت المادة 38 من نفس المرسوم على وجوب الفصل بين قنوات الصرف الصحي عن قنوات صرف مياه الأمطار.

¹ - راجع المادة 4 من قانون رقم 05/04 المؤرخ في 14/08/2004 المعدل والمتمم للقانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51.

² - انظر الجدول رقم (1) ص 22 والجدول رقم (2) ص 23.

³ - فيضان برج الكيفان بتاريخ 20/09/2009 حدث نتيجة انسداد البالوعات.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

مما سبق نخلص إلى أنّ للقواعد العامة دور في الوقاية من الأخطار الطبيعية في حال غياب أدوات التعمير وتجسيدها فعليا، لكن هذا لا يعني أنها تقوم مقام أدوات التهيئة إذ تبقى هذه الأخيرة الركيزة الأساسية لقانون العمران إذ تنص المادة 11 من قانون 29/90 على: " تحدد أدوات التهيئة والتعمير التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية كما تضبط توقعات التعمير وقواعده ... وتحدد أيضا شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية ."

الفرع الثاني:

المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU)

نظم المشرع الجزائري المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في قانون 29/90 و ذلك في القسم الثاني من الفصل الثالث و عرّفه بأنّه " أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري يحدّد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذاً بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي " ¹ هذا التعريف يوضّح رغبة المشرع في تنظيم المجال ومراقبة التوسّع العمراني للمدن قصد إيجاد التوازن بين إشباع حاجات المواطن في مجال السكن وبين حماية الأراضي الفلاحية و بين ممارسة الأفراد للنشاطات الصناعية ². وبعد تحديد المشرع لأهداف المخطط وتحديد الخطوط العريضة له جاء في نص المادة 19 من نفس القانون ليفصل موضوعه بدقة ويوضح القطاعات ذلك أن هذا المخطط يقوم على أساس الاستعداد للمستقبل بإعداد المشروعات المناسبة له في البلدية أو البلديات المعنية وهذا من خلال تقسيمه للمنطقة التي يتناولها إلى مجموعة من القطاعات ³ محددة كما يلي :

1 - انظر: المادة 16 من قانون رقم 29/90 السابق الذكر.
2 - شهرزاد عوابد، (البعد البيئي لأدوات التهيئة والتعمير ومقتضيات التنمية المستدامة)، مجلة تشريعات التعمير والبناء العدد 5، مارس 2018، ص 3.
3 - القطاع هو جزء ممتد من تراب البلدية يتوقع تخصيص أراضيه لاستعمالات عامة وفي آجال محددة للتعمير، انظر المواد من 19 إلى 23 قانون رقم 29/90.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

1/ **القطاعات المعمرة " SU "** تشمل كل الأراضي ولو كانت غير مجهزة بكل المرافق أو غير مبنية أو مساحات خضراء أو حدائق كما تشمل المنطقة المعمرة الواجب تجديدها وإصلاحها وحمايتها .

2/ **القطاعات القابلة للتعمير " SAU "** تشمل الأراضي المخصصة للتعمير على الأمدين القصير و المتوسط في آفاق 10 سنوات .

3/ **قطاعات التعمير المستقبلية " SUF "** وتشمل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق 20 سنة .

4/ **قطاعات غير قابلة للتعمير " SNU "** و هي الأراضي التي يمكن أن تكون حقوق البناء فيها محددة بنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات أي أنّ هذه المناطق يشملها ارتفاق عدم البناء كقاعدة ولكن إن وجدت حقوق البناء فيها فتكون مقيّدة ومبينة بدقة¹ مثل بعض الأراضي السياحية والأراضي الفلاحية المصنّفة ذات إمكانية زراعية مرتفعة وما يهمننا في هذه الدراسة المناطق ذات الخطورة بسبب تعرّضها للفيضانات أو بسبب نشاطها الزلزالي.

ويتضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير استنادا لنص المادة 17 من قانون 29/90 ما يلي:

أولاً: التقرير التوجيهي: تحدّد فيه التوجهات العامّة للسياسة العمرانية بعد تقديم شرح للوضع الحالي وتحديد الوعاء العقاري الذي سوف يطبق في نطاقه حيث يضبط فيه تحليل الوضع القائم، تعيين الشبكة العمرانية الحضرية والريفية واقتراح آفاق التنمية في البلدية التي تشمل آفاق السكن والعمل والمرافق على المدى الطويل، المتوسط والقصير وقسم التهيئة المقترح بالنظر إلى التوجيهات الخاصة في مجال التهيئة العمرانية وحماية الساحل وتخفيف المخاطر الطبيعية والتكنولوجية².

1 - نورة منصور، المرجع السابق، ص 25.
2 - انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 317/05 المؤرخ في 10/09/2005، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ج ر عدد 62 سنة 2005 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 1991/05/28، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتعمير والمصادقة عليه، ج ر عدد 26، سنة 1991.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

ثانياً: لائحة التنظيم: تحدد اللائحة القواعد المطبقة بالنسبة لكل منطقة مشمولة

في القـطاعات المحددة في المواد من 19 إلى 23 قانون 29/90 والذي

يهـمنا في

موضوع الدراسة تضمّنها ما يلي:

- المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها بإبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة والمناطق المطلوب حمايتها¹.
- المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية لاسيما التصدعات الزلزالية أو الانزلاق أو انهيار التربة والفيضانات.
- المناطق الزلزالية وتصنيفها حسب درجة قابليتها لخطر الزلزال.
- الأخطار الكبرى المبيّنة في المخطط العام للوقاية والمخططات الخاصة للتدخل.

ثالثاً: المستندات البيانية والمرجعية: وتشمل عدّة مخططات نذكر تلك المتعلقة

بالوقاية من الكوارث الطبيعية والمتمثلة في:

- مخطط الارتفاقات الواجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.
- مخطط يحدّد مساحات المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية والمخططات الخاصة بالتدخل وتحدد المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية عن طريق الدراسات الجيوتقنية أو الخاصة .

إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

يجب أن تغطى كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير²، يتم إعداد مشروع هذا المخطط بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته استناداً لنص المادة 24 من قانون 29/90 وتتم الموافقة على إعداده عن طريق:

أولاً: مداولة من المجلس الشعبي البلدي: تتضمن توجيهات يحددها مخطط التنمية بالمنطقة المعنية، طرق مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والقائمة المحتملة للتجهيزات

¹ - لمين لعريض، المرجع السابق، ص 39.

² - راجع المادة 24 من قانون رقم 29/90 سالف الذكر .

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

ذات الفائدة العمومية وبعد انتهاء المداولة، يتم تبليغها إلى الوالي المختص إقليمياً للمصادقة عليها، وقد يكون هذا القرار ولائياً إذا كان التراب المعني تابعاً لولاية واحدة، أما إذا كان التراب المعني تابعاً لولايات مختلفة، فيكون القرار وزارياً مشتركاً بين الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية¹. وفي حال إذا كان المخطط يشمل تراب بلديتين أو أكثر فقد أجاز المشرع إسناد مهمة إعداد هذا المخطط لمؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات².

ثانياً: استشارة بعض الإدارات: حددت المادة 7 من المرسوم 177/91 المؤسسات الواجب إطلاعها كتابياً بالمقرر القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومنها: (رؤساء غرف التجارة وغرف الفلاحة، رؤساء المنظمات المهنية، رؤساء الجمعيات المحلية) ولهؤلاء مهلة 15 يوم للإفصاح عن نيتهم في المشاركة في إعداده. ولتأكيد حرص المشرع على مبدأ المشاركة والتشاور في إعداد هذا المخطط، نجد أنه جعل استشارة بعض الإدارات والمصالح إجبارية وهذه الهيئات منصوص عليها في المادة 8 من نفس المرسوم ورغبة في إشراك جهات أكثر تخصصاً في البناء فقد ألزم الجماعات المحلية بضرورة استشارة اللجنة الهندسية المعمارية عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير³.

ثالثاً: إجراء تحقيق عمومي: يخضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير للاستقصاء العمومي مدة 45 يوماً وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يصدر بشأنه قرار يبين فيه (الأماكن التي يمكن استشارة مشروع المخطط فيها، يعين المفوض المحقق أو أكثر، تحديد كفاءات إجراء التحقيق و تاريخ انطلاق وانتهاء مدة التحقيق طبقاً لنص المادة 26 من قانون 29/90). يعدل مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بعد التحقيق

1 - لمين لعريض، المرجع السابق، ص 41.

2 - راجع المادة 215 من قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37.

3 - انظر المادة 40 من الرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 18/05/1990، متعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس، ج ر العدد 32، (المعدل والمتمم).

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

العمومي ليأخذ بعين الاعتبار خلاصة التحقيق، قبل أن يوجه إثر الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي البلدي للسلطة المختصة من أجل المصادقة¹.

رابعاً: المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: حسب المادة 14 من المرسوم 177/91 يرسل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بعد المصادقة عليه بمداولة في المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي المختص إقليمياً، وذلك من أجل تلقي رأي المجلس الولائي المختص خلال 15 يوماً الموالية لتاريخ استلام الملف، وبعد ذلك تتم المصادقة على المخطط التوجيهي من الجهة المختصة حسب عدد سكان البلدية².

هذا المسار المتدرج لصناعة قرار المصادقة يندرج في مسعى الدولة على ضمان تناسق أدوات التهيئة والتعمير وتصاميم التهيئة العمرانية تفادياً للتوسع العمراني العشوائي وتحديد المناطق المعرضة للأخطار والتخطيط لمواجهتها والتقليل من آثارها.

مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: لقد جعل القانون من مسألة مراجعة

المخطط أمراً ممكناً لأسباب مذكورة على سبيل الحصر في حالتين : /1
حالة القطاعات المراد تعميمها في طريق الإشباع.

/2 عدم استجابة المخطط لأهداف مشاريع التنمية و لطموحات مواطني البلدية المعنية³.
نلاحظ غياب حالة ضرورة مراجعة المخطط بهدف الوقاية من الأخطار الطبيعية بالرغم من أنه سبب منطقي أكثر من التسبب بمواكبة التطور لأن الاهتمام بأمن الأشخاص وسلامتهم أولى من الاهتمام بمسايرة طموحاتهم.

الفرع الثالث:

مخطط شغل الأراضي (P O S)

يعتبر مخطط شغل الأراضي، المستوى القاعدي للتخطيط العمراني؛ فهو الأداة الثانية من أدوات التعمير حيث يجب أن تغطي كل بلدية أو جزء منها بهذا المخطط وهذا

1 - عبد الكريم بودريوة، (إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر) مداخلة ضمن أعمال الملتقى الوطني يومي: 17 ، 18 فيفري 2013 ، جامعة محمد خيضر بسكرة .
2 - راجع المادة 15 من المرسوم رقم 177/91 السالف الذكر.
3 - انظر المادة 28 من قانون رقم 29/90 السابق الذكر.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

من أجل تحديد المفصل لقواعد وحقوق استخدام الأراضي والبناء، في ظل احترام التوجيهات التي يأتي بها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير¹.

نصت المادة 31 من قانون 29/90 على أنه : "يحدّد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق واستخدام الأراضي والبناء"؛ أي أنه عبارة عن أداة يمكن من خلالها تحديد الشكل الحضري لكل منطقة من خلال تنظيم حقوق البناء على الأراضي، وكذلك تبيان كيفية استخدامها وفقا للتوجيهات المحددة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير² وقد ضبطت كيفيات إعداد هذا المخطط والمصادقة عليه المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 318/05³.

محتوى مخطط شغل الأراضي: بناء على نص المادة 32 من نفس القانون فإنه يتكون من : أ/ لائحة التنظيم: تتضمن ما يلي:

- مذكرة تقديم يثبت فيها تلاؤم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي ، وكذا البرنامج المعتمد للبلدية المعنية تبعا لأفاق التنمية فيها.
- القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة على بعض أجزاء التراب الوطني، ويتعلق الأمر بالأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة والأراضي الفلاحية ونجد نوع المباني المرخص بها أو المحظورة ووجهتها، وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض التي يعبر عنها معامل شغل الأراضي ومعامل مساحة ما يؤخذ من الأرض⁴ مع جميع الارتفاقات المحتملة.
- ب/ المستندات البيانية المرجعية: تشمل على:
- مخطط بيان الموقع (بمقياس 1/2000 أو 1/5000).
- مخطط طوبوغرافي (بمقياس 1/500 أو 1/1000).

1 - لمين لعريض، المرجع السابق، ص 48 .

2 - شهرزاد عوابد، المرجع السابق، ص 8.

3 - المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المؤرخ في 10/09/2005 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 178/91 الذي

يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه، ج ر العدد 62.

4 - لمزيد من التفصيل انظر المادة 18 من المرسوم رقم 178/91 السابق الذكر.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

- مخطط الواقع القائم؛ وهو يبرز الإطار المشيد حاليا وكذلك الطرق والشبكات المختلفة والارتفاعات الموجودة (بمقياس 500/1 أو 1000/1).
 - مخطط تهيئة عامة (بمقياس 500/1 أو 1000/1) يحدّد المناطق المتجانسة وكذلك موقع إقامة التجهيزات والمنشآت ذات المصلحة العامة وكذا خط مرور الطرق والشبكات المختلفة مع إبراز ما تتحمّله الدولة وما تتحمّله الجماعات المحلية.
 - خارطة تحدّد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية¹ (بمقياس 500/1 أو 1000/1) مصحوبة بالتقارير التقنية المتصلة بذلك، وكذا
- الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية، حيث يتم تحديد هذه المناطق المصنّفة حسب درجة قابليتها للخطر .

إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي: هي نفس إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، والاختلاف الوحيد في مرحلة الإعداد يكمن في مرحلة الاستقصاء العمومي حيث حددها المشرع ب 60 يوم² ومنح المفوض المحقق مدة أطول للتحقيق كون مخطط شغل الأراضي يأتي أكثر تفصيلا عما يحتويه المخطط التوجيهي، تمثل مشاركة السكان في تسيير الكوارث الطبيعية خصوصية لا يمكن الاستغناء عنها في مجال الوقاية والتقليل من الهشاشة. نشير في هذا الشأن إلى أنّ الاستقصاء العمومي الذي يقوم به المفوض يشهد انخفاض في نسبة مشاركة المواطنين في معظم الأحيان، ويرجع ذلك إلى كون البلدية لا تقوم بالدور الإعلامي كما يلزم.

يصادق المجلس الشعبي البلدي بمداولة على "مخطط شغل الأراضي المعدل" عند الاقتضاء، لأخذ نتائج الاستقصاء العمومي بعد أخذ رأي الوالي أو الوالي المنتدب المختصين إقليميا في الحسبان³، وبعدها يوضع تحت تصرّف المواطنين عن طريق قرار

1 - تحدّد هذه المناطق بناء على اقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير والمختصة إقليميا بالأشكال نفسها التي أملت الموافقة على مخطط شغل الأراضي، انظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 318/05.

2 - انظر: المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 السابق الذكر.

3 - انظر: المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 189/18 المؤرخ في 2018/07/15، المعدل والمتمم للمرسوم 178/91، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

من رئيس المجلس الشعبي البلدي، إن لم يكن هناك أي اعتراض فإنّ مخطط شغل الأراضي يثبت بصفة فعلية وقانونية ويصبح نافذاً¹.

مراجعة مخطط شغل الأراضي: ذكرت المادة 37 من قانون 29/90 خمس شروط لمراجعة مخطط شغل الأراضي على سبيل الحصر، وما يهمنا وجود الشرط التالي:

" إذا كان الإطار المبني قد تعرّض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية " وبهذا يتجلى وبوضوح دور مخطط شغل الأراضي في مجال مواجهة الكوارث الطبيعية باعتباره أداة تفصيلية للمخطط التوجيهي إذ يعمل على مراقبة التوسّع العمراني عن طريق التحديد المفصل لحقوق استخدام الأراضي ومن خلال تحديد حقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض والتي يعبر عنها بمعاملين هما) معامل شغل الأرض ومعامل مساحة ما يؤخذ من الأرض)؛ إذ يجب على مخطط شغل الأراضي تحديد معامل شغل أراضي متدني جدا في المناطق غير القابلة للتعمير خصوصا منها تلك المعرضة للكوارث الطبيعية².

يظهر في الأخير أنّ المخططات المحلية للتعمير هي أدوات أساسية وملائمة لسياسة الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية على المستوى المحلي، لكن أظهرت التجربة أنه في ظل ضغوط حاجة الإسكان تصدر السلطات العمومية رخص البناء بسهولة بالغة، وأحيانا في مناطق معرضة لأخطار كبرى { مثل البنايات التي شيّدت أغلبها برخص بناء في المنطقة البترولية بحاسي مسعود } بالتزامن مع مراجعة مخططات التعمير³ وما تفشي ظاهرة البناء الفوضوي ووقوع العديد من الكوارث { مثل زلزال بومرداس سنة 2003 وفيضانات غرداية سنة 2008 } رغم وجود هذه المخططات إلا دليل على عدم احترام القانون وضعف الرقابة وغض النظر عن عدّة مخالفات وتجاوزات، هذا في حال وجود هذه المخططات إذ أن الواقع يكشف عددا لا بأس به من مخططات شغل الأراضي لا تزال قيد الدراسة أما عن المخططات التوجيهية فالكثير منها يحتاج إلى تحيين ومراجعة .

1 - شهرزاد عوابد، المرجع السابق، ص 12.

2 - لمين لعريض، المرجع السابق، ص 53.

3 - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 135.

هذا فيما يخص المخططات فما حكم الرخص المتعلقة بالتهيئة والتعمير في عملية الوقاية من الأخطار الطبيعية ؟ هذا ما سيوضحه المطلب الثاني .

المطلب الثاني : الرخص المتعلقة بالتهيئة والتعمير

الهدف الأساس من نظام الترخيص المتعلق بالبناء والتعمير هو التحقق من عدم تعارض المباني المزمع إقامتها مع قانون البناء والمصلحة العامة العمرانية، ويقع هذا الترخيص في مجال حرية ممارسة أحد مظاهر حق الملكية العقارية¹ ؛ وعليه فإن الحق في البناء ليس مطلقاً، إنما ترد عليه قيود وضعها المشرع تحقيقاً للمصلحة العامة على رأسها السلامة العمومية وتتمثل هذه الرخص في: رخصة البناء، رخصة التجزئة ورخصة الهدم التي خول القانون سلطة منحها للإدارة المختصة حتى تفرض رقابتها على النشاط العمراني وسنتناول هذه الرخص فيما يلي:

الفرع الأول:

رخصة البناء (P C)

أولاً: تعريف رخصة البناء: هي عبارة عن ترخيص إداري يشترط لتشييد أو إنجاز أو بناء جديد مهما كان نوعه بما فيه جدران الإحاطة أو أي تعديل في بناية يتعلّق بالمظهر الخارجي². كما عرّفت بأنها: " القرار الإداري الصادر عن سلطة مختصة قانوناً تمنح بمقتضاه الحق للشخص طبيعياً كان أو معنوياً بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد العمران"³.

من خلال التعاريف السابقة نستخلص خصائص رخصة البناء والتي تتمثل فيما يلي:

✓ تتميز بأن لها طابع عيني وهذا لارتباطها بالعقار الذي يشيّد فيه المبنى .

1 - محمد الأمين كمال، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير "رخصة البناء نموذجاً، ماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012/2011، ص 48.
2 - عمر حمدي باشا، نقل الملكية العقارية، د ط، دار هومة ، الجزائر، 2004 ، ص 91.
3 - الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، د ط، دار الفجر للنشر، القاهرة 2005، ص 12.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

- ✓ رخصة البناء لها طابع التحويل بمعنى إمكانية تحويلها من المستفيد إلى شخص آخر دون إصدار رخصة جديدة بحيث يكون الرضا بين الطرفين.
- ✓ تعتبر رخصة مسبقة ؛ لا بد من وجودها قبل البدء بأعمال البناء حيث تمنح بعد جملة من الإجراءات تمكّن الإدارة من دراسة فنية وتنظيمية للبناء المزمع إقامته .
- ✓ تتصّف بالعمومية فهي ملزمة على كل شخص طبيعي أو معنوي للقيام بكل الأعمال المتعلقة بالبناء¹ .

- ✓ تعتبر حقاً للأفراد وليست منحة أو ميزة ولكنها حق مقيّد بضرورة الإذن ما تقرره الإدارة بشأن نطاقها وصورتها والأثر المترتب عليها تحت رقابة القضاء.
- ثانياً: نطاق تطبيق رخصة البناء:** القانون لم يترك المجال مفتوحاً للإدارة في منح رخص البناء وإنما حصرها في حالات واستثنى حالات أخرى سنوضحها فيما يلي:
أ/ **الحالات التي توجب الحصول على رخصة البناء:** بناء على المادة 52 من قانون 29/90 يمكن تحديد مجال تطبيق رخصة البناء من حيث موضوعها كالآتي:

- ❖ إنشاء المباني: يقصد بإنشاء المبنى البدء في إقامته لأول مرة .
- ❖ تمديد المباني الموجودة: أي توسيع البناء بزيادة مساحته أو الحيّز المكاني القائم مثل هدم حائط بداخل شقة أو أكثر لتوسيعها ونشير بهذا الشأن أنّ عبارة تمديد البناء جاءت غامضة، هل يقصد بالتمديد، التمديد الأفقي أم التمديد العمودي أم كليهما معا ؟² .
- ❖ تغيير البناء: المقصود بتغيير البناء تعلية المبنى أو تعديل في الواجهة الخارجية له؛ فهو يشمل فقط الحيطان الضخمة أو الواجهات الخارجية للمبنى .
- ❖ إقامة جدار للتدعيم أو التسييج: يقصد بتدعيم المباني تقويتها وإزالة ما بها من خلل وقد استوجب القانون ضرورة الحصول على ترخيص قبل الشروع فيها نظراً لما تحتاجه هذه العملية من رقابة وتقنيات خاصة³ . ووسّعت المادة 41 من المرسوم التنفيذي 419/15⁴

1 -كلثوم حجوج، الرقابة على رخص وشهادات التعمير في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018، ص 78.
2 -الزين عزري، المرجع السابق، ص 17.
3 -كاهنة مزوزي، المرجع السابق، ص 52.
4 -المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 25/01/2015، يتضمن كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر العدد 7، ص 4.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

من مجال اشتراط رخصة البناء إذ تنص على : " يشترط كل تشييد لبناية تتضمن أشغالها تغيير مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبناية والشبكات المشتركة العابرة للملكية، حيازة رخصة البناء" .

ب/ الحالات المستثناة من الحصول على رخصة البناء: بالرجوع إلى نص المادة 53 من قانون 29/90 نجدها قد أوردت حالة قد أخرجتها عن نطاق رخصة البناء ممثلة في البنايات التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني. وبالرجوع للمادة 2 من المرسوم التنفيذي 176/91¹ نجد المشرع استثنى أيضا الهياكل ذات الطابع الاستراتيجي من نطاق تطبيق رخصة البناء هذه العبارة المرنة تتعارض مع مبدأ الوقاية من الأخطار الطبيعية لأن أغلب المنشآت ذات الأهمية الوطنية – طابع استراتيجي – قد أنجزت بالجزء الشمالي للبلاد وهي مناطق ذات طابع زلزالي نشيط كما تمّ البيان بالمبحث الأول ، فكان على السلطة المختصة استعمال عبارات أكثر دقة وتقادي العبارات المرنة التي لها حق الخروج عن مبدأ الخضوع لرخصة البناء.

ثالثا: إجراءات إصدار رخصة البناء: لفرض الرقابة القبلية على عملية البناء لا بد من وضع شروط وإجراءات لتسليم هذه الرخصة فقد نصّ المشرع الجزائري في قانون 29/90 وشدّد فيها في المرسوم 19/15 وتتمثل في :

1/ تقديم الطلب : ربطت المادة 50 من قانون 29/90 مسألة حق البناء بملكية الأرض؛ وبالتالي فلا يحق لأي كان أن يقوم بتشييد مبنى بدون رخصة تحت طائلة عدم شرعية البناء. وينبغي أن يتقدم بطلب رخصة البناء والتوقيع عليه من قبل المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو الهيئة المخصّصة لها قطعة الأرض أو البناية، ولدعم الطلب يلتزم الشخص بإرفاق الطلب بالوثائق المتعلقة بالبناء وقد نصّ عليها المرسوم 19/15 والمتمثلة في ملف إداري و آخر تقني؛ هذه الوثائق تبين انسجام مشروع البناء مع قواعد العمران ومدى انسجامه مع قواعد حماية البيئة² .

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 1991/05/28، يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، ج ر العدد 26.
² - راجع المواد 42 ، 43 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السابق الذكر.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

وتجدر الإشارة أن الظهور الأول لرخصة البناء في التشريع الجزائري لم يقابله استفادة من فرضها في مواجهة الكوارث الطبيعية؛ لأنّ مضمونها لم يكن يلزم طالب الرخصة باتخاذ أي إجراء أو تدبير لمواجهة الأخطار المعرضة لها قطعة الأرض، كما أنّ المشرع أعفى " البنايات ذات الأهمية القليلة " أي البنايات الفردية من اللجوء إلى مهندس معماري، غير أن آثار الزلزال الذي ضرب بومرداس سنة 2003 أفرز تدخّل المشرع بإصلاحات عميقة¹ على رخص البناء حيث عمّم اللجوء إلى المهندس المعماري ودراسات الهندسة المدنية لكل مشروع بناء للتكفل بالدراسات المضادة للزلازل والانزلاقات الأرضية والفيضانات في حال وجودها².

وأهم الوثائق التي تمكّن السلطة المختصة من دراسة ملف الترخيص بالبناء واتخاذ قرار صائب فيما يتعلق بمواجهة الأخطار الطبيعية، يجب أن يكون لها صورة واضحة عن المشروع ولذا يتضمن الملف وثائق عديدة أهمها:

➤ تصميم لقطعة الأرض ومساحتها، طبيعة الأشغال.

➤ مخطط يسمح بمعرفة وصفية للأرض داخل البلدية ومشروع هندسي يشمل

(مخطط الموقع، مخطط الكتلة، حدود القطعة الأرضية ...)

2/ دراسة الطلب: وتتم على مستويين:

أ- على مستوى الشباك الوحيد للبلدية: على رئيس المجلس الشعبي البلدي إرسال نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة طبقاً للمادة 47 من المرسوم 19/15 .

ب- على مستوى الشباك الوحيد للولاية: إذا كان اختصاص تسليم الرخصة من قبل الوالي أو الوزير المكلف بالعمران فعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي إرسال ملف الطلب مرفقا برأي مصالح التعمير إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران³ .

3/ إصدار القرار: بعد دراسة الملف من الجهات المختصة بالتحقيق، فعلى الإدارة إصدار قرار بالموافقة أو بالرفض أو بالتأجيل أو قرار منح الرخصة بتحفظ والتزام .

1 - انظر تعديل المادة 55 من قانون رقم 29/90 بموجب قانون رقم 05/04 السالف الذكر .

2 - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 138.

3 - لتفصيل أكثر راجع المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 السالف الذكر.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

- ✓ قرار منح الرخصة: يصدر من قبل الجهة المختصة إذا تحققت الشروط القانونية في الملف المرفق بالطلب، وخاصة بموافقته لأحكام مخطط شغل الأراضي وتوجيهات مخطط التهيئة وكافة القواعد العامة للتهيئة¹.
- ✓ قرار برفض طلب منح الرخصة: ذكرت أسباب الرفض على سبيل الحصر بالمادة 44 من المرسوم 176/91 والذي يهمننا في موضوع الدراسة وجود الحالة التالية:
{ لا تمنح الرخصة إذا كانت الأرضية المعدة للبناء معرضة للأخطار الطبيعية كالفيضانات والانجراف وانخفاض التربة وانزلاقها والزلازل والجرف }.
- ✓ قرار بتأجيل البت في طلب الرخصة: عندما يكون مخطط شغل الأراضي أو المخطط التوجيهي في حالة إعداد، للإدارة تأجيل اتخاذ القرار في مدة لا تتجاوز سنة واحدة استناداً لنص المادة 53 من المرسوم 19/15 السالف الذكر .
- ✓ قرار بمنح الرخصة بتحفظ والتزام: يمكن للإدارة منح الترخيص بالبناء مع تحفظات على أن تعلل قرارها²، تتعلق هذه التحفظات بالبنائات والمنشآت المزمع بناؤها والتي تمس بموقعها وحجمها أو مظهرها الخارجي بالمنطقة الحضرية. وفي الأخير يمكن اعتبار التأطير القانوني الحالي لرخصة البناء له أساس وقائي للحماية من الأخطار الطبيعية بجانب رخصة التجزئة .

الفرع الثاني:

رخصة التجزئة (PL)

رخصة التجزئة من الوثائق المتعلقة بالتعمير ودورها لا يقل عن دور رخصة البناء من حيث الأهمية في المحافظة على النسق العمراني، وكذا محاربة البناء الغير القانوني لذا نجد المشرع قد وحد بين هاتين الرخصتين في كثير من الأحكام الأمر الذي يجعلنا نقتصر في هذا الفرع بالأحكام المتعلقة برخصة التجزئة دون تكرار الأحكام المشتركة بينهما والتي سبق ذكرها في الفرع السابق.

أولاً: تعريف رخصة التجزئة ومجال تطبيقها:

1 - كاهنة مزوزي، المرجع السابق، ص 59.

2 - راجع المادة 44 ف⁴ من المرسوم رقم 176/91 السابق الذكر.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

أ/ تعريف رخصة التجزئة: جاء في المادة 57 من قانون 29/90 أن رخصة التجزئة تشترط لكل عملية تقسيم لاثنتين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها، وورد في المادة 7 من المرسوم التنفيذي 19/15 توضيح يتعلّق باشتراط أن تكون القطعة أو مجموع القطع الأرضية ناتجة عن هذا التقسيم من شأنها أن تستعمل في تشييد بناية . وقد عرّفت أيضاً بأنّها : " عملية تقسيم لاثنتين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها.¹ وعليه فإن رخصة التجزئة تطلب عندما يريد المالك أو موكله تجزئة الأرض العارية لقطعتين أو أكثر قصد تشييد بناية ولا تطلب رخصة التجزئة في الأراضي الفلاحية².

ب/ نطاق تطبيق رخصة التجزئة: خلافاً للنطاق الذي حدّده المشرع لتطبيق رخصة البناء، فإنّ رخصة التجزئة هي لازمة في كل تقسيم لملكية عقارية أو عدة ملكيات مهما كان موقعها إذا كانت الغاية منها تشييد بنايات عليها، ومع هذا فإنّ المشرع وحمايةً للمصلحة العامة العمرانية، فرض عدم منح رخصة التجزئة إذا لم تكن الأرض المجزأة موافقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محل ذلك³ وإذا ما قامت الإدارة بمنح رخصة التجزئة عدّ قرارها معيباً قابل للطعن فيه لأنّ الامتناع عن منح الرخصة هنا من النظام العام لا يجوز للإدارة مخالفته.

ثانياً: إجراءات إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة: لقد اقتصر المشرع بشأن الحق في طلب رخصة التجزئة على كل من المالك أو موكله فقط طبقاً للمادة 8 من المرسوم 19/15 على خلاف الصفة التي منحها المشرع لطالب رخصة البناء. أول إجراء يقوم به المالك أو موكله هو تقديم طلب للحصول على رخصة التجزئة لملكيته سواء كانت قطعة أرضية أو عدة قطع، يكون هذا الطلب مرفق بملف طويل يغلب عليه الطابع التقني⁴.

1 - الزين عزري، المرجع السابق، ص 42.
2 - عمر حمدي باشا، المرجع السابق، ص 91.
3 - راجع المادة 18 من المرسوم رقم 176/91 السابق الذكر.
4 - لتفصيل أكثر راجع المادة 9 من المرسوم رقم 176/91 السابق الذكر.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

وقد عرف مضمون ملف طلب التجزئة بدوره تطوراً هاماً في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية حيث أصبح يتضمّن العديد من الوثائق والتصاميم ومذكرتين تشمل واحدة منهما على البيانات المتعلقة بمختلف أشكال شغل الأرض وعدد المساكن ودراسة جيوتقنية يعدها مخبر معتمد، أمّا الملف البياني والتقني فيتم إعداده من طرف مكتب دراسات الهندسة المعمارية أو التعمير ويؤشّر على الوثائق المذكورة أعلاه مهندس معماري ومهندس مسح الأراضي¹. يرسل الملف في 5 نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي محل وجود القطعة الأرضية وتجدر الإشارة أن دراسة الملف قد تستوجب إجراء تحقيق عمومي حول التجزئة للتأكد من مدى مطابقة مشروع الأراضي المجزأة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي وتبعاً للمخطط التوجيهي².

ثالثاً: الجهة المختصة بمنح رخصة التجزئة: جعل المشرع اختصاص منحها ثلاثي

الأطراف مثلما هو الحال في رخصة البناء.

➤ رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية أو للدولة.

➤ الوالي بالنسبة للمشاريع ذات الأهمية المحلية

➤ الوزير المكلف بالعمران بالنسبة للمشاريع ذات الأهمية الوطنية³.

ويخول القرار المتضمن رخصة التجزئة لصاحبه الحق في التجزئة دون التصريح له بالوجود الفعلي للوحدات العقارية الجديدة الناجمة عن عملية التقسيم، ويبقى الوجود المادي لهذه الوحدات مرتبطاً بإنجاز أشغال التهيئة في أجل محدد بثلاث سنوات وإلا سقطت رخصة التجزئة إذا لم تنجز الأشغال⁴.

رابعاً: مضمون القرار المتعلق بمنح رخصة التجزئة: تنص المادة 19 من المرسوم

19/15 على أن رخصة التجزئة تتضمّن وجوب إنجاز صاحب الطلب للأشغال المتعلقة

بجعل الأراضي المجزأة قابلة للاستغلال، وقد يتم تسليم الرخصة ببعض الشروط وهذا

ضماناً لحسن إنجاز التجزئة حيث يمكن للإدارة أن تشترط ما يلي:

1 - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 141.

2 - راجع المواد 10، 11 من المرسوم التنفيذي رقم 15/19 السالف الذكر.

3 - مقداد مصباحي، قواعد التهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق،

جامعة محمد لمين دباغين-سطيف- 2015/2016، ص 142.

4 - محمد الأمين كمال، المرجع السابق، ص 99.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

✓ تخصيص بعض المواقع المهيأة لبناء تجهيزات عمومية وللبناءات ذات الاستعمال التجاري أو الحرفي وإقامة محلات مهنية.

✓ تعديل أو إلغاء أحكام دفتر الشروط عندما تكون مخالفة لطابع الأرض المجزأة¹.

الفرع الثالث:

رخصة الهدم (P)

تم استحداث هذه الرخصة في قانون 29/90 والمرسوم 176/91 بهدف حماية البنايات التاريخية بالإضافة إلى حماية المواطن .

أولاً: مفهوم رخصة الهدم: تشترك رخصة الهدم مع كل من رخصتي البناء والتجزئة، في كون كل منها تصدر بموجب قرار إداري مضمونه القيام بنشاط عمراني (بناء، تجزئة، هدم) ولكن تختلف عنهما من حيث النطاق والإجراءات. وفي ظل عدم وجود تعريفات تشريعية لرخصة الهدم فقد تنوعت الاجتهادات الفقهية سعياً إلى تحديد تعريف دقيق لها فتم تعريفها بأنّها: " القرار الإداري الصادر من الجهة المختصة والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعاً ضمن مكان مصنف أو في طريق التصنيف"².

ونصّ المشرع على عدم إمكانية القيام بعملية هدم جزئية أو كلية لبناية دون الحصول على رخصة الهدم طبقاً لنص المادة 61 من المرسوم 176/91 وذلك لضمان إنجازها في الظروف الأمنية والتقنية المطلوبة³. وتجدر الإشارة أن رخصة الهدم تختلف عن قرار الهدم؛ لأن هذا الأخير عبارة عن قرار صادر بإرادة منفردة من قبل الإدارة على مخالفات محددة قانوناً مثل حالة البناء دون رخصة البناء أو عدم المطابقة لرخصة البناء. ونستنتج من خلال التعريف السابق خصائص رخصة الهدم وهي كما يلي:

✓ تعتبر رخصة الهدم قرار إداري مسبق لكل عملية هدم كلية أو جزئية فلا يجوز أن يرخص بهدم بناية بموجب أمر شفوي أو إذن إداري .

1 - لتفصيل أكثر انظر المواد 20، 21 من المرسوم رقم 19/15 السابق الذكر.

2 - الزين عزري، المرجع السابق، ص 57.

3 - عمر حمدي باشا، المرجع السابق، ص 103.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

- ✓ تعتبر أداة من أدوات الرقابة على العقار المبني خاصة المحمي منه حيث تنحصر على البناءات المصنفة أوفي إطار التصنيف الأملاك التاريخية أو السياحية أو الثقافية.
- ✓ تتميز بالطابع العام كونها تجبر كل شخص طبيعي ومعنوي بالحصول عليها مسبقاً قبل الشروع في عملية الهدم الكلي أو الجزئي للبناءة .

ثانياً: نطاق تطبيق رخصة الهدم: الأصل أنّ للأفراد الحرية المطلقة في هدم بناياتهم دون حاجة إلى ترخيص، إلا أنّ المشرع قد جعل من الحصول على رخصة الهدم لازماً إذا كانت العملية واقعة في المناطق الآتية:

أ- إذا كان الهدم كلياً أو جزئياً يتعلّق ببنائة مصنّفة كما سبق البيان.

ب- إذا كانت الجدران أو البناية آيلة للانهيّار .

وقد أعطى المشرع أحكام خاصة بالنسبة للبناءات الآيلة للانهيّار بأن يوصي رئيس المجلس الشعبي البلدي بهدم الجدران أو المباني أو البناءات الآيلة للانهيّار طبقاً لنص المادة 86 من المرسوم 19/15 واتخاذ كل الاحتياطات الضرورية والتدابير الوقائية لضمان حماية وسلامة الأشخاص والممتلكات في حال وقوع كارثة¹.

ثالثاً: إجراءات إصدار القرار المتعلق برخصة الهدم: إنّ رخصة الهدم تسلم وفق نفس إجراءات رخصتي البناء والتجزئة حيث تنص المادة 61 من قانون 29/90:

" يودع طلب رخصة التجزئة أو البناء أو الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني."

ومنح المشرع في المادة 62 من المرسوم التنفيذي 176/91 الصفة من أجل طلب رخصة الهدم إلى كل من المالك، الوكيل والهيئة العمومية المخصصة لها البناية؛ إذ يتوجّب على مالك البناية الآيلة للسقوط أن يقدم طلباً للترخيص له بهدمها وهذا حتى تتم عملية الهدم بطرق أمنية وتقنية مدروسة، وتفادي الأضرار التي قد تحدثها هذه العملية للغير فيما لو تمت بدون ترخيص. يقمّ المعني بالأمر طلب رخصة الهدم مرفق بملف يعدّه مكتب

¹ - راجع المادة 89 من قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

دراسات في الهندسة المعمارية¹. وبعد الانتهاء من دراسة الملف والتحقيق فيه في الآجال المحددة² ، يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يصدر قراره الذي يتضمن إحدى الحالات الآتية:

- الموافقة على تسليم الرخصة إذا توافرت الشروط القانونية، إلا أنّ المستفيد منها لا يمكنه مباشرة أشغال الهدم إلا بعد 20 يوم من تاريخ الحصول عليها وبعد إعداد تصريح بفتح الورشة طبقاً لنص المادة 73 من المرسوم 176/91 .
- رفض الإدارة تسليم رخصة الهدم ويجب أن يكون هذا الرفض معللاً؛ مبنياً على أسباب موضوعية طبقاً لنص المادة 72 من نفس المرسوم. وجدير بالذكر أنه لا يمكن للإدارة رفض تسليم هذه الرخصة عندما يكون الهدم هو الوسيلة الوحيدة لوضع حد لانهايار البناية استناداً لنص المادة 66 من المرسوم ذاته.
- عدم الرد بعد انقضاء آجال تحضير الملف، للمعني إجبارها بالرد عن طريق عريضة تقدم لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يلزم بالرد خلال 30 يوم من إيداعها، وإلاّ فللمعني حق اللجوء للقضاء طبقاً لنص المادة 72 سالف الذكر.

في الأخير نخلص أنّ الرخص المتعلقة بالتهيئة والتعمير هي أدوات فعالة للرقابة القبلية وللوقاية من كل الأخطار محتملة الوقوع شريطة منحها وفق التنظيم القانوني المسطر، وتجدر الإشارة أنّ المرسوم رقم 19/15 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها محل تعديل إذ صدر مشروع مرسوم تنفيذي في مارس 2020³.

المطلب الثالث : الشهادات المتعلقة بالتهيئة والتعمير

1 - راجع المادة 72 من المرسوم رقم 19/15 السالف الذكر.
2 - انظر المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 السالف الذكر.
3 - انظر: إرسالية وزارة الداخلية الموجهة إلى الولاية " الإرسالية رقم 32571 المؤرخة في 2020/03/31 ، الصفحة الرسمية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية : تاريخ التصفح: 2020/04/15
Ministère de l'intérieur-Algérie www.facebook.com

في إطار حرصه على مراقبة أشغال البناء والتعمير، تبنى المشرع مجموعة من الشهادات الخاصة كأدوات رقابة بصفة عامة وآليات للوقاية من الكوارث الطبيعية في المناطق الخاصة وسنحاول عرضها من خلال تخصيص الفرع الأول لشهادة التعمير والفرع الثاني لشهادة التقسيم والفرع الثالث لشهادة المطابقة .

الفرع الأول:

شهادة التعمير (C U)

تعد شهادة التعمير من أدوات الرقابة المسبقة على عملية البناء؛ إذ تضمن البناء على الأرضية وشروط تجزئتها، والإمداد بالمعلومات عن المساحة المتبقية القابلة للبناء. إضافة إلى أنها تضمن عدم الاعتراض عند إقامة الأشغال في الحدود المقررة لها¹. عرّفت شهادة التعمير على أنها شهادة معلومات تحدد للمعني حقوقه في البناء والارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية وتزويده بكل المعلومات من أجل أن يتصور مدى انسجام غايته من البناء مع أحكام رخصة البناء التي قد يطلبها بعد ذلك².

استناداً إلى نص المادة 4 من المرسوم 176/91 يجب أن تبين الشهادة ما يلي:

- ❖ أحكام التهيئة والتعمير المطبّقة على القطعة الأرضية والارتفاقات المدخلة عليها .
- ❖ إيصال القطعة الأرضية المعنية بالتجهيزات الجماعية الموجودة التي ستنتج لاحقاً.
- ❖ الأخطار الطبيعية والتكنولوجية التي يمكن أن تمس الموقع المعني خاصة ظهور شروخ زلزالية نشطة على سطح التربة، الأراضي المعرضة للفيضانات، هذه الفقرة التي أضافها المشرع بموجب تعديل المرسوم 03/06 المؤرخ في 03/06/2006، المعدل للمرسوم رقم 176/91، ج ر العدد 5، على اعتبار التوجه القانوني للوقاية من الأخطار الكبرى.

1 - مقدار مصباحي، المرجع السابق، ص 150.

2 - الزين عزري، المرجع السابق، ص 64.

3 - المرسوم التنفيذي رقم 03/06 المؤرخ في 03/06/2006، المعدل للمرسوم رقم 176/91، ج ر العدد 5، جانفي 2006، ص 5.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

وتمثل شهادة التعمير اليوم وثيقة أساسية، وحيوية في مجال الإعلام حول الأخطار الطبيعية؛ لأنّ أية شهادة تعمير تسلّم لطالبتها تبين الأخطار الطبيعية التي يمكن أن تمس المشروع وكذا الأخطار التي تم التعرف عليها أو الموضوعة على خرائط والتي تؤدي إلى تحديد مدى قابلية إقامة المشروع على القطعة الأرضية استناداً لنص المادة 4 من المرسوم 19/15 السابق الذكر .

وتجدر الإشارة إلى أنّ الوظيفة الإعلامية لشهادة التعمير كانت تواجه في السابق عائقاً جدياً؛ تمثل في عدم رد الإدارة المحلية على طالبيها، وكان سكوتها آنذاك يعد منحاً لها بطريقة ضمنية وإن كانت هذه الأخيرة تعد ضماناً للمعني من حيث الآثار المترتبة، فإنّها لا تعفي الإدارة من واجبها في الإعلام حول الأخطار¹. ولقد استدرك المشرع الأمر نسبياً من خلال المرسوم 19/15 حيث مكّن صاحب الطلب الذي واجه صمت الإدارة، تقديم طعن إلى الولاية وفي حال عدم الرد يلجأ المعني إلى الوزارة المكلفة بالعمران كملاد أخير لتأمر بدورها مصالح التعمير الولائية بالرد على صاحب الطلب بالإيجاب أو إخطاره بالرفض المسبّب كما يمكن له اللجوء إلى القضاء².

وأضاف نفس المرسوم بالمادة 4 وجوب تبليغ المعني بشهادة التعمير أو بطاقة المعلومات خلال 15 يوم الموالية لتاريخ إيداع الطلب، بعد أن كانت المدة شهرين في ظل المرسوم 176/91 السالف الذكر.

وبالرغم من أهمية شهادة التعمير في مجال الإعلام بوجود أخطار طبيعية إلّا أنّ المشرع لم يجعلها إلزامية³ ولم يرتب أي جزاء على عدم الحصول عليها، الأمر الذي يستوجب إعادة النظر في طابعها الجوازي لأنّ الواقع العملي أثبت ضرورة الحصول على هذه الشهادة نظراً لقيمة المعلومات الواردة بها؛ حيث تحدد على سبيل المثال عدد

1 - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص85.

2 - انظر المادة 6 من المرسوم رقم 19/15 السابق الذكر.

3 - تنص المادة 51 من قانون رقم 29/90 السالف الذكر " يمكن كل شخص طبيعي أو معنوي معني، قبل الشروع في الدراسات، أن يطلب شهادة للتعمير تعين حقوقه في البناء والارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية."

الطوابق المسموح به على تلك القطعة الأرضية ومن ثمة فهي تعبر عن الرقابة التي تمارسها الجهات الإدارية على استعمال الأفراد لممتلكاتهم وحقوقهم العينية على العقارات بالبناء عليها¹.

الفرع الثاني:

شهادة التقسيم (C M)

تنص المادة 26 من المرسوم 176/91 على أنّ شهادة التقسيم عبارة عن وثيقة تبيّن شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام؛ وعليه فهي تختلف عن رخصة التجزئة كونها تقع على عقار مبني؛ أي أنّه عقار سبق تعميمه بموجب وثائق رسمية كشهادة التعمير ورخصة البناء، بينما رخصة التجزئة تنصب على عقار غير مبني. وتم تعريف شهادة التقسيم على أنّها وثيقة عمرانية تمنح في إطار تنظيم عمليات البناء تحوّل للمستفيد منها القيام بعمليات التقسيم للعقارات المبنية² وتصدر في شكل إداري عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية أو ممثلاً للدولة، وكذا الوالي والوزير المكلف بالتعمير بإرادة منفردة بعد دراسة الطلب المقدم من طرف طالب الشهادة. فشهادة التقسيم ملزمة لكل مالك عند تصرّفه في أي جزء مفرز من ملكيته المبنية بعقد رسمي أمام الموثق، ذلك أنّ هذا التقسيم ينتج عنه عقد ملكية جديد يثبت ملكية العقارات الناتجة عن التقسيم بمواصفاتها ومشمولاتها وحدودها الجديدة ومن ثمة حق الانتفاع بها والتصرّف فيها وفق القانون³.

ويتوقّف الحصول عليها على طلب يقدمه المالك أو موكله يحمل توقيع المعني (المالك أو موكله) استناداً لنص المادة 34 من المرسوم 19/15، وتبلغ شهادة التقسيم وفق

1 - مقدار مصباحي، المرجع السابق، ص 152.

2 - الزين عزري، المرجع السابق، ص 68.

3 - مقدار مصباحي، المرجع السابق، ص 153.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

النموذج المرفق بالمرسوم خلال الشهر الموالي لتاريخ إيداع الطلب بعد أن كانت المدة شهرين في ظل المرسوم 176/91.

وحدّد المشرع مدة صلاحية هذه الشهادة بثلاث سنوات ابتداءً من تاريخ تبليغها طبقاً لنص المادة 39 من المرسوم 19/15 السالف الذكر.

وما يمكن الإشارة إليه أنّ شهادة التقسيم ليس لها طابع إلزامي ممّا يجعل إقبال الأفراد على طلبها ضئيلاً؛ وعليه فالإدارة المختصة لا تلزم أصحاب المباني على ضرورة الحصول عليها حتّى يسمح لهم باستعمال القطعة الأرضية ، الأمر الذي يجعل من أغلبية الأشخاص يقومون بعملية التقسيم كل حسب مصلحته الخاصة، وفي معظمه يقسم المبنى إلى عدة تقسيمات تتجاوز الحد المعقول دون دراية بالأخطار التي تهدد مبناه سواء من الناحية الصحية أو من ناحية الوقاية من أخطار الكوارث الطبيعية .

الفرع الثالث:

شهادة المطابقة (C C)

تمثّل شهادة المطابقة تنويجاً لقرار الترخيص بالبناء، وبالتالي تمكين المرخّص له باستغلال العقار فيما يشيّد له، وذلك بمنح صاحبها شهادة إدارية تفيد إقراراً من الإدارة المختصة بأنّ أعمال البناء قد تمّ إنجازها وفق قواعد قانون البناء وقرار الترخيص به¹.

أولاً: مفهوم شهادة المطابقة: نص المشرع الجزائري على شهادة المطابقة في المادتين 56 و 57 من قانون 29/90 السالف الذكر وكذا المواد من 63 إلى 69 من المرسوم 19/15. يعرّف البعض شهادة المطابقة على أنّها: "أداة قانونية لاستلام المشروع وتأكيد لمحتوى رخصة البناء، وتأكيد على احترام صاحب الرخصة لقواعد التعمير

¹ - نورة منصوري، المرجع السابق، ص 70.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

ولمخططات التهيئة والتعمير...¹ " وهي كذلك: " وسيلة مراقبة مدى احترام المستفيدين من رخص البناء لأحكام هذه الأخيرة " ².

وتتميّز شهادة المطابقة بالخصائص التالية:

✓ تعدّ هذه الشهادة وثيقة إدارية بالنظر إلى الجهة المصدرة لها والتي تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي استناداً لنص المادة 64 من المرسوم 19/15.

✓ تعتبر من رخص الضبط لأنها تمنح للإدارة رقابة بعدية على مطابقة عمليات البناء لأحكام رخصة البناء ورخصة التجزئة من خلال المعاينة والتحقيق.

✓ تعتبر هذه الشهادة رخصة استغلال واستعمال إذ تسمح للمستفيد من رخصة البناء استعمال المبنى واستغلاله.

✓ شهادة المطابقة ذات طابع وجوبي باعتبارها أداة إلزامية نصت على ذلك المادة 56 من قانون 29/90: " يجب على المالك أو صاحب المشروع أن يشعر المجلس الشعبي البلدي بإنهاء البناء لتسلم له شهادة المطابقة ".

غير أنه ما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام، هو عدم تطبيق هذه الإلزامية كما ينبغي في الواقع المعاش فكثيراً ما نلاحظ قيام البعض وما أكثرهم بشغل البناية دون استخراج شهادة المطابقة في ظل لا مبالاة تامة من طرف الإدارة، بل أنّ هناك من يتجاوز الأجل المحدد في رخصة البناء ويشغل البناية دون إتمام إنجازها، ثم يستأنف الأشغال كيفما يشاء دون تجديد الترخيص، ودون مطابقة للقواعد والمواصفات التقنية اللازمة³، ناهيك عمّا تفرزه هذه التصرفات من تشويه للمظهر الخارجي للبناية، وانعدام تناسق النمط العمراني بين البنايات، ولعلّ هذه التصرفات هي التي أدّت بالمشروع الجزائري في خطوة يائسة منه إلى إصدار قانون 15/08 المحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها⁴.

1 - الزين عزري، المرجع السابق، ص 66.

2 - محمد الأمين كمال، المرجع السابق، ص 132

3 - لمين لعريض، المرجع السابق، ص 185.

4 - قانون رقم 15/08 المؤرخ في 20/07/2008، يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها، ج ر العدد 44، صادرة سنة 2008.

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

وفي هذا الإطار مكنّ المشرع من خلال هذا القانون صاحب البناية المتممة من الحصول على رخصة البناء على سبيل التسوية والذي لم يتحصّل من قبل على رخصة البناء مع إمكانية الاستفادة من رخصة إتمام الإنجاز على سبيل التسوية صاحب البناية غير المتممة والذي لم يحصل على رخصة البناء من قبل، حسب الشّروط والكيفيات التي حدّدها قانون مطابقة البناءات وإتمام إنجازها. ومع ذلك فقد أثبت هذا القانون فشله واقعياً، إذ لم يلق الاستجابة المتوقّعة منه خاصة وأنّه قانون مؤقت حدّدت له مدة 5 سنوات لا غير، ورغم عزم الحكومة على هدم كل بناء غير مطابق بمجرد انتهاء آجال هذا القانون، غير أنّها كانت تضطر في كل مرّة لتمديد العمل به صراحة وآخر قرار جاء في إطار قانون 14/19¹ (المادة 102 منه).

ثانياً: كيفية البت في قرار المطابقة: لاستخراج شهادة المطابقة لا بدّ في البداية وكأصل عام من إيداع تصريح من طرف المستفيد من رخصة البناء بالانتهاء من الأشغال حتّى يتمّ التحقق من مطابقة البناءات وفق إجراءات معيّنة². يستدعي رئيس المجلس الشعبي البلدي لجنة مراقبة المطابقة³ للاجتماع، وذلك في أجل 15 يوماً من إيداع التصريح ويرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي إشعار بمرور اللجنة يتمّ بموجبه إخطار المستفيد من رخصة البناء بتاريخ إجراء المراقبة قبل 8 أيام على الأقل طبقاً لنص المادة 67 فقرة 1 و2 من المرسوم 19/15، وبعد عملية مراقبة المطابقة يعد محضر الجرد فوراً، ويذكر في هذا المحضر جميع الملاحظات بما فيها رأي اللجنة حول مدى المطابقة التي تمت معابنتها، ثمّ يتمّ توقيع المحضر من طرف أعضاء اللجنة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي ليقرر حسب الحالة :

1 - قانون رقم 14/19 المؤرخ في 2019/12/11، يتضمن قانون المالية لسنة 2020. ج ر العدد 81 ، الصادرة سنة 2019.

2 - لتفصيل أكثر انظر المواد 66 – 69 من المرسوم رقم 19/15 السالف الذكر.

3 - الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء (C T C).

الفصل الأول : الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران

- ❖ حالة مطابقة البناء المنجزة: يتم تسليم شهادة المطابقة للمعني في أجل 8 أيام من تاريخ المعاينة¹ ويكون التسليم من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي مهما كانت الجهة المصدرة لرخصة البناء استناداً لنص المادة 64 من المرسوم 19/15.
- ❖ حالة عدم مطابقة البناء المنجزة: يؤجل أمر تسليمها، وعلى السلطة المختصة إعلام المعني بعدم إمكانية تسليم شهادة المطابقة مع تذكيره بالعقوبات التي يتعرض لها بموجب أحكام قانون 29/90 السالف الذكر، ويحدّد له أجل لا يتجاوز ثلاث أشهر للعمل على جعل البناء مطابقاً للتصاميم المصادق عليها، وبعد انقضاء هذا الأجل إمّا يتم تسليم الشهادة في حال امتثاله لما طلب منه أو رفض منحها في الحالة العكسية؛ حيث يتم في هذه الحالة الشروع في الملاحقات القضائية حسب نص المادة 69 من نفس المرسوم.

وتعد مراقبة الأشغال حلقة مفصلية في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى؛ حيث تسمح بكشف مخالفات التعمير المتعلقة بالبناء في المناطق المعرضة للكوارث أو عدم احترام أحكام رخصة البناء ذاتها. غير أنّ هذه الرقابة شكّلت لسنوات نقطة ضعف في مجال التهيئة والتعمير، إذ لم تكن التزامات حقيقية بالمراقبة على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مديرية التعمير، بل كانت الزيارات التفنيسية عبارة عن " إمكانية " تخضع لتقدير المسؤولين المحليين.

لكن وبعد التعديلات التي شهدتها قانون التهيئة والتعمير سنة 2004² ، أصبح ضمان رقابة مطابقة البناء وجوبي على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانوناً.

خلاصة الفصل الأول

1 - انظر المادة 68 من المرسوم رقم 19/15 السالف الذكر.

2 - انظر المادة 6 من القانون رقم 05/04 السابق الذكر.

لقد رأينا أنّ الوعي بضرورة الوقاية من الكوارث الطبيعية بلغ مكانة مميزة في الجزائر، باعتبارها من الدول المعرضة لعدة أخطار طبيعية خاصة "الزلازل والفيضانات" وعانت كثيراً من آثارها الوخيمة على جميع المستويات، وقد عمدت على التخطيط العمراني باعتباره آلية فعّالة في مواجهة هذه الكوارث .

وبعد دراسة دور مختلف أدوات التهيئة والتعمير في المنظومة الوقائية تمّ استخلاص النتائج التالية:

— يعاني الإطار التشريعي المتعلق بالعمران من التأخر الكبير في إعداد النصوص التنظيمية لتفعيله في الميدان خاصةً البطء في إنجاز المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأراضي وإن وجداً فيحتاجان بالضرورة إلى تحيين ومراجعة.

— للرّخص المتعلقة بالتهيئة والتعمير الدور الهام في الوقاية من الأخطار الطبيعية باعتبارها أدوات للرّقابة القبلية شريطة منحها وفق التنظيم القانوني المسطر وعدم تعارضها مع المخططات الرجعية.

— للشهادات المتعلقة بالتهيئة والتعمير الدور الفعال في الوقاية من الأخطار الطبيعية لا يقل عن دور الرّخص، خاصةً شهادة المطابقة لأنها أداة رقابة بعدية إلاّ أنّها تمنح رغم وجود العديد من التحفظات.

— تبرز أهميّة التخطيط العمراني على المستوى المحلي في النظام الوقائي من المخاطر الكبرى إلاّ أنّه يحتاج إلى رقابة فعّالة تضمن للمعايير والمواصفات المطلوبة.

— بالرغم من وجود عدة آليات وقواعد تنظم حركة البناء والتعمير إلاّ أنّ الميدان يسجّل عدة مظاهر سلبية في النسيج العمراني في الجزائر وأبرزها البناءات الفوضوية وبالمناطق المعرضة للأخطار.

الفصل الثاني

مواجهة الكوارث الطبيعية

في إطار التوجّه نحو تنمية

عمرانية مستدامة

حضيت التنمية المستدامة بدراسات عديدة في العقود الأربعة الماضية لاسيما بعد المفهوم الذي وضعته لها الأمم المتحدة سنة 1987 والمتمثل في: " هي التنمية التي تلبي احتياجات الجيل الحاضر دون التأثير على فرص الأجيال المقبلة في ضمان الحصول على احتياجاتها " ¹ .

ومن المؤكد أنّ تحقيق مقاصد التنمية المستدامة مرهون بالتبعية بمدى التحكم في التعمير وتنظيمه وضبطه على أحسن وجه ² والذي يظهر بصورة خاصة في القدرة على مواجهة الأخطار الطبيعية والتخفيف من آثارها. لذا عمد المشرع الجزائري خلال العشرين سنة الماضية – خاصة بعد سنة 2000- على وضع منظومة قانونية تجلّي فيها بشكل صريح اعتماد التخطيط لضمان تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وسنسلط الضوء على أكثر القوانين فعالية وصلة في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والمتمثلة في قانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، قانون 20/04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى في إطار التنمية المستدامة والأمر 12/03 المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية ³ .

لذا سنتناول الأحكام العامة للتخطيط للوقاية من الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة في المبحث الأول ونفصل في الأحكام الخاصة في المبحث الثاني.

1 - شهرزاد عوايد، المرجع السابق، ص 14.

2 - عبد الكريم بودريوة، المرجع السابق .

3 - الأمر رقم 12/03 المؤرخ في 26/08/2003، المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، ج ر العدد 52.

**المبحث الأول : الأحكام العامة للوقاية من الكوارث الطبيعية
في إطار التنمية المستدامة**

إنّ السلامة العمومية تتطلب فرض مشاريع وقواعد تنظيمية مركزية؛ لأنّ الإقليم يعد تراثاً مشتركاً للأمة¹، وعليه فإنّ الوقاية من الكوارث الطبيعية تقتضي أحكام عامة تسري على كامل التراب الوطني بشكل متجانس من جهة وفي حال حدوث أي كارثة طبيعية تنسّم بالجسامة من جهة أخرى

لذا ارتأينا دراسة الأحكام العامة المتعلقة بالتخطيط للوقاية من الكوارث الطبيعية الواردة على مستوى المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في المطلب الأول، الأحكام العامة الواردة على مستوى قانون الوقاية من الأخطار الكبرى في المطلب الثاني، وسنخصّص المطلب الثالث لنظام التأمين على الكوارث الطبيعية باعتباره آلية مستحدثة تميّزت بالإنزامية منذ سنة 2003.

المطلب الأول: الأحكام الواردة بالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم

يتميّز الإقليم الجزائري بمؤهلات عديدة، ومع ذلك فهو يعاني من اختلالات وفوارق خطيرة على جميع المستويات، مما استدعى التفكير في وضع سياسة جديدة لإعادة التوازن للإقليم، والحد والقضاء على المشاكل التي تواجهه، وفي هذا السياق عبّرت الدولة عن نيتها في مواجهة هذه الاختلالات بوضع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وقبل تسليط الضوء على دور هذا المخطط في الوقاية من الكوارث الطبيعية وجب التطرق أولاً إلى مفهومه في الفرع الأول، أهدافه في الفرع الثاني ثم دوره في مواجهة الأخطار الطبيعية في الفرع الثالث.

الفرع الأول:

1 - خالد بوصفصاف ، المرجع السابق، ص 114.

مفهوم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (S N A T)

يتواجد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في قمة هرم المخططات المتعلقة بتهيئة الإقليم حيث لا يوجد مخطط أشمل أو أعلى منه، فهو المخطط الأول لأدوات تهيئة الإقليم وتميمته المستدامة، وهذه الأهمية تقتضي منا بدايةً التعرف على هذا المخطط وتبيان خصائصه.

أولاً: تعريف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم: يعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وثيقة توجيهية للتخطيط الإقليمي، ويعتبر الأداة الأساسية والمرجعية لتهيئة الإقليم¹، كما أنه آلية للتسيير المجالي الحضري²، وبالرجوع لنص المادة 7 من قانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم نجد المخطط يترجم بالنسبة لكافة التراب الوطني التوجيهات والترتيبات الإستراتيجية الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتميمته المستدامة ويطورها. وعليه فالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم عبارة عن مخطط توجيهي دلالي لكل المخططات الأخرى على مستوى الإقليم، الهدف منه إعادة التوازنات الضرورية لديمومة التنمية أو خلق الظروف المواتية لترقيتها، كما يحدد الأعمال التكاملية الضرورية لحماية المناطق الحساسة كالمناطق الساحلية، المرتفعات الجبلية، السهوب والجنوب والمناطق الحدودية³.

يتم تقديم المخطط للبرلمان بهدف المصادقة عليه والتي تتم عن طريق التشريع⁴ ويمتد هذا المخطط لمدة 20 سنة كاملة، لكن ذلك لا يمنع من أن يكون موضوع تقييمات دورية وتحيين كل خمس سنوات استناداً لنص المادة 20 من قانون 20/01، وذلك بغرض المتابعة والتقييم الدوري للمخطط بحيث يكون هذا التقييم بمثابة لوحة القيادة التي تظهر لنا مدى فاعلية تطبيق المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

1 - انظر: المواد 7، 8 من قانون رقم 20/01 السالف الذكر.

2 - انظر: المادة 19 من قانون رقم 06/06، السابق الذكر.

3 - لمين لعريض، المرجع السابق، ص 25.

4 - تمت المصادقة بموجب القانون رقم 02/10، المؤرخ في 2010/10/21، ويتضمن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج ر العدد 61.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

ثانياً: خصائص المخطط الوطني لتهيئة الإقليم: يتميز المخطط الوطني

بخصائص تميزه عن غيره من المخططات تتمثل في:

✓ **الطابع المركزي والشمولي:** باعتباره آلية تخطيط مركزي يرمي إلى تصور الحلول الكفيلة بالمواجهة الشمولية لكل القطاعات على كل أجزاء الإقليم الوطني إذ لا يقتصر على مجال واحد إنما يغلب عليه صفة الموحد لمختلف السياسات العمومية¹.

✓ **الطابع الإلزامي:** تنص المادة 2 من قانون 02/10 على: " تلتزم كل القطاعات الوزارية وكذلك الجماعات الإقليمية والمؤسسات الوطنية والمحلية، باحترام ضوابط وقواعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم والعمل بها في إعداد كل مشاريعها ومخططاتها"

✓ **الطابع الوقائي:** تسعى السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم إلى حماية الفضاءات والمجموعات الهشة إيكولوجياً واقتصادياً، حماية الأقاليم والسكان من الأخطار المرتبطة بالتقلبات الطبيعية².

✓ **الطابع العلاجي:** يتمثل في الاستجابة لرهان إعادة التوازن بين الأقاليم والمناطق المختلفة، بالاستغلال العقلاني للفضاء الوطني، خاصة توزيع السكان والأنشطة الاقتصادية على كافة الأقاليم³.

الفرع الثاني:

أهداف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم

جاء المخطط الوطني لتهيئة الإقليم كوسيلة للمحافظة على العقار وعصرنة المدن، ويظهر ذلك من خلال المتطلبات التي يرمي لتحقيقها، ومن أهمها تنظيم تموقع السكان والنشاطات في الإقليم⁴.

ويمكن إبراز أهم أهداف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم والتي تتمثل في:

1 - راجع: القانون رقم 02/10، السابق الذكر، ص 9.
2 - راجع: القانون رقم 02/10، المرجع نفسه، ص 55.
3 - راجع: القانون رقم 02/10، المرجع نفسه، ص 28.
4 - نوالدين يوسف، (المخطط الوطني لتهيئة الإقليم-وسيلة للمحافظة على العقار والبيئة وعصرنة المدن-) مجلة الحقوق والحريات، مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، عدد تجريبي 2013، ص 435.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

- أهم رهانات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم هو إعادة تركيب التسلسل العمراني للمدن الجزائرية، عن طريق ترقية وظائفها بما يتناسب مع مستوياتها وصبغتها الجهوية أو الوطنية من خلال التحكم في نموها عن طريق أدوات التهيئة العمرانية المحلية¹.
- الاستجابة للاختلالات في تموقع السكان والنشاطات في الإقليم، حيث تبين الإحصاء العام للسكان والسكن لسنة 2008 أن 63 % من السكان يتجمعون في الشمال على مساحة 4 % من التراب الوطني، ويتموقع 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، وهذه الاختلالات مكلفة بالنسبة للمجموعة الوطنية ومصدر توترات بالنسبة لمواردنا الطبيعية² كما أن هذا التوزيع من شأنه أن يخلق مشكلة في الفضاءات المخصصة للفلاحة إذ نجد أنها مهددة بالزحف العمراني بالإضافة لإثارة مشكلة البناء الفوضوي والأحياء القصديرية³.
- تنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي مع استهداف تخفيف الضغوط على الساحل والمدن الكبرى وترقية الجنوب.
- الحماية والتنميين والتوظيف العقلاني للموارد التراثية والثقافية والطبيعية وحفظها للأجيال القادمة⁴.

والذي يهمننا في موضوع الدراسة استهداف السياسة الوطنية حماية الفضاءات والمجموعات الهشة إيكولوجياً واقتصادياً وتنميتها وحماية الأقاليم والسكان من الأخطار المرتبطة بالتقلبات الطبيعية.

بعد التطرق لمفهوم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وأهدافه سنتناول في الفرع الثالث كيفية مساهمة هذا المخطط في الوقاية من الأخطار الطبيعية.

الفرع الثالث:

دور المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في مواجهة الأخطار الطبيعية

1 - لمين لعريض، المرجع السابق، ص 27.

2 - لتفصيل أكثر راجع القانون رقم 02/10، السالف الذكر، ص 1.

3 - نور الدين يوسف، المرجع السابق، ص 435.

4 - انظر: المادة 4 من قانون 20/01 السالف الذكر.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

وضع المخطط مقارنة وقائية من الأخطار الكبرى انطلقت من التشخيص التالي: (تشير الإحصائيات لسنة 2010 أنّ حوالي 86 % من السّكان تقيم في تجمعات مقرات الولايات والبلديات، وهي نسبة مرشحة للارتفاع في المستقبل)¹ . كما تعد الجزائر " أرض مخاطر " فمن بين المخاطر الأربعة عشر التي حدّتها منظمة الأمم المتحدة الجزائر معنية بعشرة منها² .

إذاً وتبعاً لهذه الوضعية، سنتناول البرامج المساهمة في عملية الوقاية والمتمثلة في:

أولاً: برنامج العمل الإقليمي "المخاطر الكبرى" (PAT 4)

تشكل الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، نظاماً شاملاً، تقوم الدولة بوضعه وتسييره وتتولى المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية إنجازها كل في إطار اختصاصه وتمثل برنامج العمل في الخطوات التالية:

1/ تحديد ومراقبة التعمير في المناطق ذات المخاطر: يتعلق الأمر على الصعيد الإقليمي الكلي بالحد من التمرکز العمراني في المناطق التلية وخاصة في الشريط الساحلي قصد الوقاية من المخاطر الزلزالية وذلك بالشروع في إعادة الانتشار للسكان نحو المناطق الداخلية للبلاد (المناطق خارج الخطر التل والهضاب العليا)³ .

2/ منهجة مخططات الوقاية من المخاطر وإدماجها في وثائق التعمير مع معايير مقاومة الزلازل : يتعلق الأمر بوضع مخططات للوقاية من المخاطر الطبيعية بمواصفاتها الخاصة في وثائق التوجيه والتخطيط والتعمير. ويتم على سبيل المثال إنجاز خرائط للمناطق الزلزالية الصغيرة بالمواصفات الخاصة بها وذلك في المخططات المحلية للتعمير، ويتم تطوير ومراقبة التفعيل الحقيقي وإجراءات الوقاية.

وجدير بالذكر أنّه تم تحديد معايير مقاومة الزلازل فيما يخص البناء وشرع في تنفيذها فعلياً بالاستفادة من التجربة المكتسبة في المناطق ذات المخاطر في العالم. وتستخدم كنموذج معياري مرجعي في وثائق التعمير ويتم تفعيلها بصفة منهجية في

1 - راجع في ذلك المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع السابق، ص 21.

2 - المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع نفسه، ص 14.

3 - المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع نفسه، ص 55.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

مشاريع إعادة التجديد والتوسع الحضري¹ . وحسب مضمون المخطط الوطني فإنه تم إحصاء التجمعات الحضرية الأكثر هشاشة وهي حالياً محل عمليات تأهيل وفق المعايير قصد تقليص قابلية تعرضها للمخاطر في الوسط الحضري.

3/ مساعدة تقنية، تحسيس وتجنيد الفاعلين: يتعلق الأمر بدعم الجماعات المحلية في إنجاز مخططات الوقاية من المخاطر ووثائق التعمير قصد تعريف مجمل المخاطر واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتقليص فرص التعرض للمخاطر وأثارها. ويتعلق الأمر بتحسيس جميع الفاعلين والمشاركين في الوقاية و يترجم هذا الدعم في:

- برنامج للتكوين قصد تطوير كفاءات تسيير المخاطر الكبرى، وطنياً ومحلياً ويمتد حتى للمقاولين وأصحاب المشاريع الخواص.
- وضع وكالة للوقاية من المخاطر الكبرى تسهر على تطبيق الإستراتيجية الوطنية وضمان مساعدة الجماعات المحلية في تفعيل عملي لإجراءات الوقاية² .

ثانياً: برنامج العمل الإقليمي "كبح الساحل وتوازن الساحل" (PAT 6)

نظراً للضغط الذي يعاني منه الساحل الجزائري³، ارتأت الدولة من خلال هذا المخطط وضع برنامج عمل قصد ضبط التوسع المفرط للساحل على حساب الفضاءات الداخلية، ويتم تطبيق البرنامج من خلال الآليات التالية:

1/ إعادة توجيه ونشر التعمير في المرتفعات: ومن أجل تحقيق ذلك ارتكزت المخططات على وضع برنامج للحث على التواجد داخل التل يعتمد على ترتيبات تحفيزية وتعويضية تشجع نقل بعض الأنشطة أو الخدمات المتواجدة حالياً في منطقة الساحل إلى أعماق التل، مع تكييف تنمية الشريط التلي مع المناطق التلية الثلاث: (الأحواض الداخلية للتل بثرواتها الفلاحية، جبال الأطلس التلي الهشة والهضاب التلية شبه القاحلة⁴).

1 - انظر : المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع السابق، ص 56 .

2 - المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع نفسه، ص 56 .

3 - تم تسجيل 39 تجمعاً سكنياً من طرف مسح الساحل من بين 92 بلدية شاطئية ، المرجع نفسه، ص 61.

4 - انظر : المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع السابق، ص 61،62 .

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

نستشف من هذا البرنامج دوره في الوقاية من الكوارث الطبيعية؛ إذ أنّ توجيه السكان إلى المناطق الداخلية يعتبر حماية من آثار الزلازل المحتملة الوقوع، كما أنّ نشر ثقافة التعمير في المرتفعات تعتبر آلية حماية فعالة من خطر الفيضانات. لكن كبح تعمير الساحل لا يمكن أن ينجح إلاّ بتنمية الهضاب العليا والجنوب بما يكفي قصد تثبيت السكان في أقاليمهم من خلال إنشاء مدن جديدة¹.

2/ بناء مدن جديدة: تعتبر إستراتيجية لفك الاكتظاظ من خلال إنشاء أقطاب ثانوية قادرة على دعم تنميتها وتحديد توسيع تخوم المجمعات العمرانية، ويتم ربط هذه المدن بالمدينة الكبرى بواسطة هياكل نقل واتصال فعالة: (طرق، سكك حديدية، تكنولوجيا الإعلام والاتصال) وتطوير القواعد الاقتصادية لهذه المدن بالانسجام مع الإستراتيجية الإقليمية². وعليه بادرت الجزائر بإصدار القانون 08/02 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، وبالرجوع إلى نص المادة 3 منه نجدها تنص على: " يندرج إنشاء المدن الجديدة ضمن السياسة الوطنية الرامية إلى تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة من أجل إعادة البنية العمرانية التي تهدف إليها أدوات تهيئة الإقليم وفق التشريع المعمول به " من خلال نص المادة يتضح جلياً مساعي الدولة إلى إقامة مدن جديدة مستدامة بعيدة كل البعد عن المناطق المعرضة للأخطار .

وبالرغم من أنّه لا يمكن إنشاء مدن جديدة إلاّ في الهضاب العليا والجنوب نجد وبصفة استثنائية إمكانية إنشاءها في المناطق الشمالية للبلاد تخفيفاً للضغط على المدن الكبرى وهران، الجزائر وقسنطينة³.

نلاحظ أهمية هذه الآلية للتوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة إلاّ أنّه كان من الأفضل إدراج رهان إنشاء مدن جديدة ضمن خانة الاستراتيجيات ذات المدى القصير لأنّ

1 - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 117 .
2 - المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع السابق، ص 62.
3 - انظر: المادة 4 من قانون رقم 08/02، المرجع السابق.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

تصنيفها في المشاريع ذات المدى الطويل يؤدي بالضرورة إلى التهاون والتراخي خاصة أنه ليس هناك ما يمنع من التعجيل والحرص لإنشائها.

ثالثاً: برنامج العمل الإقليمي " تغيير تموقع الأنشطة والتمركز الإداري " (PAT 9)
إنّ هذا البرنامج لا يعيد النظر في الوظيفة الرئيسية للجزائر العاصمة ولا في الطاقات الإنتاجية للشمال، بل يأتي لدعم إنشاء قواعد إنتاج وخدمات قوية في أقاليم أقل تجهيزاً، بما يسمح في دعم النشاط والتشغيل في الهضاب العليا والفضاءات التلية والجنوبية مما يشكل عنصر جذب هام لسكان الشمال ويعتمد هذا البرنامج على الاستراتيجيات التالية:
1/ إعادة تموقع المؤسسات الإدارية: يأخذ عدة أشكال ويمكن أن يركز على:

- دعم الإدارات الموجودة (الفروع القطاعية للولايات، المصالح الولائية) خاصة على مستوى مدن مقر الولايات.
- إعادة تموقع بعض المصالح الإدارية المركزية (المؤسسات العمومية، مراكز البحث، المدارس العليا)¹ مع وجوب اتخاذ إجراءات مرافقة لإعادة التموقع ضماناً لنجاح العملية وتمكين الأنشطة من إيجاد بيئة محلية ملائمة، وتتمثل إجراءات المرافقة هذه في تهيئة الهياكل الأساسية (وسائل النقل، الرقمنة) وتطوير الخدمات (النقل، التعليم) وتعد هذه الإجراءات ظرفية وتبقى مرتبطة بعمليات إعادة التموقع المعنية.

2/ وضع ترتيبات تحفيزية لإعادة التموقع: تتمثل في :

- المساعدة في تهيئة الإقليم.
- مزايا جبائية للمؤسسات التي اختارت التموقع في أقاليم ذات أولوية.

¹ - راجع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع السابق، ص 67.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

- مزايا مادية للمؤسسات التي تمّت إعادة تموقعها ويكون ذلك في شكل أراض ومباني. قروض بنسبة منخفضة للمؤسسات الراغبة في الإقامة في مناطق ذات أولوية في تهيئة الإقليم¹.

المطلب الثاني: الأحكام الواردة بقانون الوقاية من الأخطار الكبرى

وتسيير الكوارث

إنّ أول مرسوم تنفيذي أصدره المشرع الجزائري بهدف التحكم في الأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية هو المرسوم رقم 232/85 جاء كرد فعل لزلزال الأضنام الذي دمر المنطقة بكاملها، أمّا أهم قانون قررت إصداره السياسة الوطنية بشأن الكوارث الطبيعية والذي يتضمن بالفعل التدابير الوقائية لمواجهة وقوعها فقد صدر سنة 2004 تحت تسمية الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة وسنحاول من خلال الفرع الأول معرفة المبادئ العامة لقواعد الوقاية، أمّا في الفرع الثاني سندرس الأحكام العامة المطبقة على جميع الأخطار الكبرى ونخصص الفرع الثالث للمندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى .

الفرع الأول:

مبادئ قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى

يقصد بالوقاية² من الأخطار الكبرى اتخاذ الإجراءات والقواعد الرامية إلى الحد من قابلية الإنسان والممتلكات للإصابة بالمخاطر الطبيعية والتكنولوجية³ .
وتقوم قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث على مبادئ من شأنها تمكين التجمعات البشرية من الاندماج ضمن هدف التنمية المستدامة¹، وهي كما يلي:

1 - راجع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المرجع نفسه ، ص 67 ، 68 .
2 - استعمل المشرع مصطلح الوقاية بالرغم من وجود تدابير علاجية في تسيير الكوارث الطبيعية كمخططات التدخل والتّجدة وكان الأجدر به استعمال عبارة " مواجهة آثارها " بمعنى " الوقاية من الأخطار الكبرى ومواجهة آثارها " لتشمل التدابير المتخذة قبل وقوع الكارثة وبعدها.
3 - المادة 3 من قانون رقم 20/04 السالف الذكر.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

- **مبدأ الحيطة والحذر:** يستوجب توفر معارف علمية وتقنية كافية تسمح باعتماد تدابير فعلية مناسبة، وكذا ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة للوقاية من أي خطر يهدد الممتلكات والأشخاص والبيئة، بتكلفة مقبولة من الناحية الاقتصادية.
 - **مبدأ التلازم :** عند تحديد وتقييم آثار كل خطر أو كل قابلية للإصابة، يجب أن يوضع بعين الاعتبار تداخل واستفحال الأخطار بفعل وقوعها بكيفية متلازمة.
 - **العمل الوقائي والتصحيحي بالأولوية عند المصدر :** حيث يجب التكفل بأسباب القابلية للإصابة، قبل البحث في التدابير التي تسمح بالتحكم في آثار القابلية، على أساس أن الوقاية خير من العلاج.
 - **مبدأ المشاركة :** بحيث يكون لكل مواطن الحق في الإطلاع على الأخطار المحدقة به وعلى المعلومات المتعلقة بالأسباب التي تزيد من نسبة التعرض للخطر، وكذا مختلف تدابير الوقاية من آثار الأخطار الكبرى على جميع الأصعدة.
 - **مبدأ إدماج التقنيات الجديدة :** يستوجب مواكبة التطورات التقنية في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى، ثم دمجها في منظومة الوقاية كلما دعت الضرورة لذلك.
- ما يلاحظ على هذه المبادئ توجه الدولة نحو مسار توعوي وتحسيبي من خلال اتخاذ كل تدابير الحيطة والحذر وإشراك المواطنين للتخفيف من آثار الكوارث الطبيعية عن طريق الإعلام باعتباره آلية جد فعالة في هذا السياق.
- الإعلام في مجال مواجهة المخاطر:** يقصد به حق لكل شخص طبيعي أو معنوي معرفة الأخطار التي تحدث في مكان إقامته وأن تصله المعلومات المتعلقة بإجراءات الوقاية منها، وبالرجوع لنص المادة 11 من قانون 20/04 نجدها تنص على: " تضمن الدولة للمواطنين اطلاعاً عادلاً ودائماً على كل المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى. ويشمل حق الإطلاع 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،

1 - انظر: المادة 8 من قانون رقم 20/04 السالف الذكر.

- العلم بترتيبات التكفل بالكوارث... "

ويعتبر حق الإعلام مضمون دستورياً إذ أدرج التعديل الدستوري لسنة 2016¹ ولأول مرة في تاريخ الدساتير الجزائرية حق المواطن في الإعلام عموماً حيث تنص المادة 51 منه على: "الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن، لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة... "

ونظراً لأهمية الإعلام في منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى، أدرج المشرع الجزائري هذا الحق في قانون 10/03² المتعلق بحماية البيئة حيث جاء في المادة 7 منه: " لكل شخص طبيعي أو معنوي يطلب من الهيئات المعنية معلومات متعلقة بحالة البيئة الحق في الحصول عليها ... " وهو نص يساهم في العلم بالأخطار الكبرى من خلال الحصول على المعلومات المتعلقة بحالة البيئة. كما ورد بالمادة 12 من قانون 20/04 : " تحدد عن طريق التنظيم كفاءات تنظيم وترقية ودعم كل حملة أو نشاط إعلامي عن الأخطار الكبرى والوقاية منها وتسيير الكوارث التي تنجر عنها، سواء من أجل تحسين الإعلام العام للمواطنين أو للتمكنين من إعلام خاص في مناطق تنطوي على أخطار خاصة ... " وبالرغم من أهمية الإعلام الوقائي إلا أن تفعيله بقي معلقاً نظراً لعدم صدور النصوص التنظيمية إلى غاية اليوم لتبيان كيفية تطبيق التشريع الخاص بحق الحصول على المعلومة في قانوني: حماية البيئة³ وقانون الوقاية من الأخطار⁴.

ونظراً لأهمية الإعلام في مجال الوقاية سنتطرق بإيجاز لأهم الطرق المعتمدة لإعلام الجمهور بوجود أخطار طبيعية.

1 - الدستور المعدل بموجب قانون 01/16 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد 14، الصادرة في 07/03/2016.

2 - القانون 10/03 المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر العدد 43 ، الصادرة في 20/07/2003 ص 6.

3 - انظر: الفقرة الأخيرة من المادة 9 من قانون 10/03، المرجع نفسه.

4 - انظر: الفقرة الأخيرة من المواد 11، 12 من قانون 20/04 السالف الذكر.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

الالتزام بوضع إشارات مبيّنة للأخطار: يقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي لآته مسؤول عن تنبيه المواطنين بوجود أخطار بوضع إشارات و/أو نشر معلومات¹.
الإعلام عن طريق الإنذار: الهدف من هذه التقنية هو تحذير السّكان بضرورة تطبيق التعليمات العامة التي تكون صالحة لكل الأخطار، وفي حالة تهديد وشيك بوقوع كارثة فيتم إعلامهم بإطلاق إنذار واحد في كل جزء من الإقليم المعني، ويتم فرض التدابير المنية من قبل السلطات العمومية المختصة بنشر الإشارة بكل الوسائل المتوفرة وخاصة الشبكة الوطنية للإنذار.

وتتغير الأجال الضرورية للتدخل وإطلاق الإنذار بحسب طبيعة الخطر ومدى وجود شبكة مراقبة للظواهر الطبيعية والتكنولوجية، وفي هذا الإطار يعد إنذار السكان تدبيراً فاصلاً في مجال الأخطار الكبرى وقد بينّ تسونامي أندونيسيا سنة 2004 أهمية نظام الإنذار؛ حيث أدرك الجميع أنذاك أنّ عدد الضحايا كان يمكن أن يكون أقل بكثير لو تم تحذير السّكان².

ما يلاحظ على هذه المبادئ أنّها الأسس التي تقوم عليها المنظومة الوقائية بشكل منسجم وإذا اختل أساس من هذه الأسس اختل توازن هذه المنظومة، والذي يشكل عائق في الواقع العملي قصور مبدأ المشاركة هو ضعف الدور الإعلامي والتوعوي لإبراز أهمية دور المواطن في إنجاح المنظومة التي تهدف أساساً إلى حماية الأشخاص والممتلكات من الأخطار والتخفيف قدر الإمكان من أثارها.

الفرع الثاني:

الأحكام العامة المطبّقة على كل الكوارث الطبيعية

1 - انظر: المواد 89، 90 من قانون رقم 10/11 السابق ذكره.

2 - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 75.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

استحدثت المشرع الجزائري ضمن قانون الوقاية من الأخطار الكبرى مخطط عام للوقاية من الخطر الكبير؛ بحيث يحدد هذا المخطط مجموع القواعد والإجراءات التنظيمية الرامية إلى التقليل من حدة القابلية للإصابة إزاء الخطر المعني والوقاية من الآثار المترتبة عليه، وتتم المصادقة على هذا المخطط بموجب مرسوم¹ ولتحقيق ذلك يجب أن يتضمن المخطط العام للوقاية ما يلي²:

❖ منظومة وطنية للمواكبة، يتم بمقتضاها مراقبة دائمة لتطور المخاطر والأخطار المعنية وتثمين المعلومات المسجلة وتحليلها وتقييمها للحصول على المعلومات الآتية:

— معرفة جيّدة بالخطر أو الغرر المعني.

— تحسين عملية تقدير وقوعه.

— تشغيل منظومات الإنذار.

❖ منظومة وطنية للإنذار، تسمح بإعلام المواطنين باحتمال وقوع الخطر، ويجب أن تهيكل هذه المنظومة الوطنية بحسب طبيعة الخطر من خلال:

— منظومة وطنية

— منظومة محلية (حسب نطاق العاصمة أو المدينة أو القرية)

— منظومة بحسب الموقع

❖ برامج التصنّع الوطنية أو الجهوية أو المحلية التي تسمح بفحص ترتيبات الوقاية من الخطر الكبير المعني وتحسينها، وكذا التأكد من جودة تدابير الوقاية وملاءمتها وفعاليتها وكذا إعلام السّكان المعنيين وتهيئتهم.

ويجب أن يشتمل المخطط أيضاً على ما يلي:

❖ المنظومة المعتمدة لتقييم الخطر المعني عند الاقتضاء.

❖ تحديد المناطق التي لها قابلية للتعرض للخطر سواء على المستوى الولائي أو البلدي.

❖ التدابير المطبقة في مجال الوقاية والتخفيف من درجة القابلية للإصابة بالخطر الكبير.

¹ - انظر : المادة 16 من قانون رقم 20/04 السالف الذكر.
² - انظر : المواد 17، 18، 19 من قانون رقم 20/04 السالف الذكر.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

❖ تحديد المناطق المثقلة بارتفاع عدم البناء عليها بسبب الخطر الكبير وأيضا التدابير المتعلقة بالبناءات الموجودة قبل صدور هذا القانون حيث حددت المادة 19 من قانون 20/04 المذكور أعلاه، المناطق التي يمنع فيها البناء منعاً باتاً لا سيما:

- المناطق ذات الصدع الزلزالي النشط.
- الأراضي ذات الخطر الجيولوجي.
- الأراضي المعرضة للفيضان ومجري الأودية والمناطق الواقعة أسفل السدود.

الفرع الثالث:

إنشاء المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى

بالرجوع لنص المادة 68 من قانون الوقاية من الأخطار الكبرى تؤسس مندوبية وطنية للأخطار الكبرى تتولى تقييم الأعمال للمنظومة الوطنية للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، وأحالت مسألة تحديد مهامها وتنظيمها وسيرها للتنظيم إلا أن هذا الأخير تأخر في الصدور مثل أغلب النصوص التنظيمية إذ صدر سنة 2011 المرسوم التنفيذي رقم 194/11¹ والذي يتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى.

أولاً: مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى: توضع المندوبية لدى الوزير المكلف بالداخلية وتنظم وتسير كمصلحة خارجية للإدارة المركزية، وتكلف خصوصاً بما يأتي²:

- ✓ القيام لدى الإدارات المعنية، بجمع المعلومات المتعلقة بالوقاية من الأخطار الكبرى وإعداد بنك للمعطيات المتعلقة بها،
- ✓ ترقية وتطوير الإعلام المرتبط بالوقاية من الأخطار الكبرى لفائدة المتدخلين والسكان،
- ✓ تقييم وتنسيق الأعمال المباشرة في إطار النظام الوطني للوقاية من الأخطار الكبرى، وتقديم اقتراحات لتحسين فعاليتها،

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 194/11 المؤرخ في 2011/05/22، المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وسيرها، ج ر العدد 29 ، الصادرة في 2011/05/22 ، ص 8.
² - انظر : المادة 3 من المرسوم رقم 194/11 السالف الذكر.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

- ✓ المشاركة في برامج التعاون الجهوي والدولي ذات العلاقة بمهامها،
- ✓ المساهمة في ترقية المعرفة العلمية والتقنية والتكوين في ميدان الأخطار الكبرى.

ثانيا: تنظيم المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى: يسيّر المندوبية مندوب وطني يتم تعيينه بمرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية، وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها.

مديرية الإدارة العامة تكلف بتسيير الوسائل.
وتضم المندوبية ثلاث أقسام ومديرية واحدة¹:

1/ قسم الأخطار التكنولوجية والبشرية ويكلف بجمع المعلومات وتحليل وتقييم الأخطار التكنولوجية والبشرية،

2/ قسم الأخطار الطبيعية ويكلف بجمع المعلومات وتحليل وتقييم الأخطار الطبيعية،

3/ قسم التنسيق المشترك بين القطاعات ويكلف بالتخطيط والتنشيط.

ويحدّد التنظيم الداخلي للمندوبية بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية استناداً لنص المادة 7 من المرسوم 194/11 المتضمن مهام المندوبية وتسييرها.
وتساعد المندوبية لجنة قطاعية مشتركة تكلف بما يأتي²:

- دراسة وتقييم المخططات العامة والخاصة للوقاية من الأخطار الكبرى،
- تقييم فعالية الأنظمة المقررة للوقاية والإنذار والتدخل وإعادة التأهيل وإعادة البناء والتوصية بتدابير لتحسينها،
- دراسة كل مسألة تتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى تعرض عليها وإبداء رأيها فيها وتقديم توصياتها فيما يخص هذه المسألة.

1 - انظر : المادة 5 من المرسوم رقم 194/11 السالف الذكر.
2 - انظر : المادة 8 من المرسوم رقم 194/11 السالف الذكر.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

يعد المندوب الوطني تقريراً سنوياً للحكومة. ويحتوي هذا التقرير بالنسبة لكل خطر من الأخطار الكبرى، تقييماً للمعارف وتقديراً للتدابير الوقائية الموجودة، واقتراحاً للتدابير التي تسمح بالتقليل من المخاطر

وبالنظر للمهام الموكلة للمندوبية نستشف دورها الفعّال في المنظومة الوقائية، إلا أنّ البطء في تطبيق القواعد القانونية هو السبب الأساسي في عدم نجاعة قانون الوقاية من الأخطار الكبرى؛ لأنّ قرار تأسيس مندوبية وطنية للأخطار الكبرى صدر سنة 2004 بموجب المادة 68 من قانون 20/04 يتأخر¹ المرسوم التنفيذي المنظم لتسييره وتحديد مهامه ليصدر بعد 7 سنوات والمتمثل في المرسوم 194/11 المذكور أعلاه، ثمّ يتأخر تنصيب هذه المندوبية على أرض الواقع إلى جوان 2018 بعد 7 سنوات أخرى . كما أكد أحد خبراء العمران² أنّ العديد من مناطق الوطن تعيش على وقع الفيضانات على غرار مقاطعة "جانت" سنة 2019 بالرغم من تنصيب المندوبية والسبب يرجع لتأخر تفعيل هذا الجهاز على مستوى الولايات.

وبالرغم من حادثة هذا الجهاز، نلاحظ اتخاذ المندوبية عدّة تدابير وإجراءات من أجل تقوية الإستراتيجية الوطنية للوقاية من المخاطر، إذ أشرفت على تنظيم يوم تحسيسى جهوي³ بهدف إعلام المسؤولين على المستوى المحلي بضرورة تحسين القدرة على مواجهة الكوارث وتجنيدهم للمساهمة في توفير الشروط اللازمة لمواجهة المخاطر الكبرى لاسيما الكوارث الطبيعية. وبهذه المناسبة أكد المندوب الوطني، السيد الطاهر مليزي على ضرورة تعزيز المحاور الأساسية للمنظومة الوقائية من خلال التنسيق بين كل القطاعات وتحيين الأساس القانوني والمؤسساتي، كما أعلن عن عقد اتفاقية بين وزارة

1 - هذا ما أكد عليه وزير الداخلية السابق السيد: نور الدين بدوي خلال اللقاء الوطني المنعقد يومي 22، 23 أكتوبر 2018 تحت عنوان " الاستراتيجية الوطنية الشاملة لتسيير مخاطر الكوارث لأفاق 2030" بقوله (على الرغم من صدور جزء من النصوص التنظيمية المنصوص عليها في قانون 20/04 ... نلاحظ أنّ هناك تأخراً كبيراً في مجال إنجاز هذه النصوص....) الموقع الرسمي لوزارة الداخلية <http://www.intérieur.gov.dz/Dynamics>

2 - جمال شرفي، رغم تنصيب المندوبية الوطنية المخاطر تهدد ولايات الوطن، مقال منشور من خلال الرابط:

تاريخ التصفح: 2020/04/15 على الساعة 17:00 <http://radioalgerie.dz/news/ar/article>

3 - يوم تحسيسى حول الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، المنظم بالمدينة يوم 2016/6/14 الموقع الرسمي لوزارة الداخلية <http://www.intérieur.gov.dz/Dynamics>

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

الداخلية ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي لأجل تطوير وبعث مواضيع علمية لتطوير آلية الوقاية من الأخطار.

ومن الإجراءات التي اتخذتها المندوبية حديثاً إعلان 26 مادة جديدة في مشروع قانون الجماعات الإقليمية تتعلق بتعزيز صلاحيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية في مجال حماية المواطن من الأخطار والوقاية منها ¹ .

المطلب الثالث: التأمين الإلزامي على آثار الكوارث الطبيعية

تثير مسألة تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية عدداً من الصعوبات والعوائق المرتبطة بشكل أساسي بتواتر الظواهر الكارثية، وعدم إمكانية الدولة التكفل بالتعويض الشامل للخسائر بسبب قيود الميزانية، واستحالة التسيير الفعال للأخطار على المدى الطويل غير أنّ المبادئ الدستورية والتضامن الوطني تشجّع السلطات العمومية على التدخل لدعم الضحايا من خلال إحداث آليات جديدة للتعويض وأبرزها نظام التأمين والذي ظهر كمنظومة قانونية لأول مرة سنة 1980 وخضعت لتعديلات هامة سنة 1995 لكنه لم يكن ملزماً، والسبب الذي أجبر المشرع على وضع نظام تأمين إجباري هو حجم الخسائر المتتالية الناتجة عن فيضانات باب الوادي سنة 2001 وزلزال بومرداس سنة 2003 ² .

لذا سنتناول مفهوم التأمين في الفرع الأول، والطابع الإلزامي لعقد التأمين على الكوارث الطبيعية في الفرع الثاني ونطاق تطبيق التأمين على الكوارث الطبيعية في الفرع الثالث.

الفرع الأول:

مفهوم التأمين

¹ - الندوة الصحفية بمقر المندوبية الوطنية "حول إستراتيجية القطاع للحد من المخاطر الكبرى" المنعقدة بتاريخ 1919/09/03 : مداخلة المندوب الوطني" الموقع الرسمي لوزارة الداخلية ، المرجع السابق.
² - صدور الأمر رقم 12/03 المتضمن إلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية بتاريخ 2003/08/26 أي بعد أقل من أربعة أشهر من حدوث زلزال بومرداس في شهر ماي من نفس السنة.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

بالرجوع إلى الأمر 12/03 المتعلق بالتأمين ضد الكوارث، نجده لم يعرف التأمين لذا وجب الرجوع إلى أحكام القانون المدني¹ ويقصد به وفقاً لنص المادة 619 بأنــــه : " عقد يلتزم بمقتضاه المؤمن أن يؤدي إلى المؤمن له أو إلى المستفيد الذي اشترط التأمين لصالحه مبلغاً من المال أو إيراد لمرتبب أو أي عوض مالي آخر في حالة وقوع الحادث أو تحقق الخطر المبيّن في العقد وذلك مقابل قسط أو أي دفعة مالية أخرى يؤد بها المؤمن له للمؤمن . " والتعريف نفسه جاءت به المادة 2 من الأمر رقم 07/95² مع وجود اختلاف بسيط إذ تنص على: " إنّ التأمين في مفهوم المادة 619 من القانون المدني، عقد يلتزم المؤمن بمقتضاه أن يؤدي إلى المؤمن له أو الغير المستفيد الذي اشترط التأمين لصالحه مبلغاً من المال أو إيراداً أو أي أداء مالي آخر في حالة تحقق الخطر المبيّن في العقد وذلك مقابل أقساط أو أية دفعات مالية أخرى. "

نلاحظ من التعريفين وجود علاقة قانونية تعاقدية بين المؤمن له والمؤمن " شركة التأمين " حيث يسعى الأول لتأمين شخصه أو ماله من مخاطر حادث ما، ويلتزم المؤمن بتغطية آثار هذا الخطر مقابل الحصول على قسط معيّن، فالمعروف أنّ شركة التأمين تقوم بتغطية الخطر من خلال التعاقد مع عدد كبير من المستأمنين بحيث تتقاضى منهم أقساطاً معيّنة وعند تحقق الخطر بأحدهم تقوم الشركة بتعويضه من خلال مجموع الأقساط التي تتقاضاها³.

ويختلف عقد التأمين على الممتلكات عن التأمين من المسؤولية، أمّا الأولى فيقصد بها تعويض المؤمن له عن الأضرار التي تلحق بشيء من أمواله وهو التأمين الإلزامي محل الدراسة، أمّا التأمين من المسؤولية تظهر في العديد من النشاطات لكل متدخل في عمليات البناء سواء كان شخص طبيعى أو معنوي (مثل المهندس المعماري أو

¹ - الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/01/26 المتضمن القانون المدني، ج ر العدد 78، المعدل والمتمم بالقانون رقم 10/05 المؤرخ في 2005/07/20، ج ر العدد 44، ص 18 والمعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07 المؤرخ في 2007/05/13، ج ر العدد 31 الصادرة بتاريخ 2007/05/13.

² - الأمر رقم 07/95 المؤرخ في 1995/1/25، المتعلق بالتأمينات، ج ر العدد 13، سنة 1995، ص 3.

³ - كاهنة مزوزي، المرجع السابق، ص 97.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

المقاول...) فالمشرع الجزائري ألزم هؤلاء المتدخلين بالتأمين عن العيوب الخفية التي قد تظهر خلال العشر سنوات بعد تسليم المباني¹.

ويتولد عن عقد التأمين كغيره من العقود مجموعة من الالتزامات على عاتق طرفي كل من المؤمن له وشركة التأمين²، بالنسبة للالتزامات المؤمن له تنقسم إلى نوعين:
أ — التزامات قبل وقوع الكارثة تتمثل في دفع مبالغ الأقساط المتفق عليها بموجب عقد التأمين.

ب — التزامات بعد وقوع الكارثة تتمثل في وجوب تبليغ المؤمن بكل حادث يغطيه عقد التأمين في أجل لا يتعدى 30 يوم بعد نشر النص التنظيمي الذي يعلن حالة الكارثة الطبيعية.

أما التزامات الطرف الثاني في العقد "شرطة التأمين" فتتمثل في تسديد التعويض المستحق في أجل ثلاثة أشهر ابتداءً من تاريخ تسلمها تقرير الخبرة استناداً لنص المادة 12 من الأمر 12/03 السالف الذكر. ولا يكون التعويض عن أخطار الكوارث الطبيعية إلا بعد إعلان حالة الكارثة بقرار مشترك بين وزير الجماعات المحلية ووزير المالية، والذي يعرف الحادث المعني، تاريخه والبلديات المعنية³.

الفرع الثاني:

الطابع الإلزامي لعقد التأمين على الكوارث الطبيعية

1 - كاهنة مزوزي، المرجع نفسه، ص 99.
2 - انظر : المادة 2 من البند الخامس والسادس من المرسوم التنفيذي رقم 270/04 المؤرخ في 2004/08/29، المحدد للبنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث ، ج ر العدد 55 ، ص 7.
3 - انظر : المادة 3 من المرسوم رقم 268/04 المؤرخ في 2004/08/29، يتضمن تشخيص الحوادث الطبيعية ويحدد كيفية الإعلان عنها، ج ر العدد 55 ، ص 5.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

أولاً: الطابع الأمر لقواعد التأمين على الكوارث الطبيعية: يعتبر التأمين الإلزامي ضد خطر الكوارث الطبيعية نظاماً جديداً، قرّره المشرع الجزائري بعد تسلسل الكوارث الطبيعية في السنوات الأخيرة في عدّة مناطق من الوطن، لينتقل المشرع بموجب تلك التشريعات الجديدة الصادرة ابتداءً من 2003 من مرحلة التأمين الاختياري إلى مرحلة التأمين الإلزامي وذلك مراعاة بالدرجة الأولى لمصالح الملاك وضمن حقوقهم تجاه الدولة، ولأجل التّكفل بضحايا الكوارث الطبيعية وتعويضهم عن الخسائر المالية التي تكبّدوها.

وبالرجوع لنص المادة الأولى من الأمر 12/03 السالف الذكر نجد أنها تنص على: " يتعيّن على كل مالك لملك عقاري مبني يقع في الجزائر، شخصاً طبيعياً كان أو معنوياً ما عدا الدولة، أن يكتتب عقد تأمين على الأضرار يضمن هذا الملك من آثار الكوارث الطبيعية ... يتعيّن على الدولة، المعفاة من إلزامية التأمين المذكور أعلاه، أن تأخذ على عاتقها تجاه الأملاك التابعة لها أو التي تشرف على حراستها، واجبات المؤمن."

ثانياً: الجزاء المترتبة على حالة عدم اكتتاب هذا التأمين: سعى المشرع في إطار إقرار مبدأ إلزامية التأمين من أخطار الكوارث الطبيعية إلى تقرير جزاءات خاصة، تترتب في حال الإخلال بهذا الواجب؛ حيث قرّرت المادة 13 من الأمر 12/03 حرمان الأشخاص الملزمين بهذا النوع من التأمين من أي تعويض للأضرار التي تلحق بممتلكاتهم الواجب التأمين عليها من جراء كارثة طبيعية محدّدة بموجب المادة 2 من المرسوم 268/04 المطبق للمادتين 2 و 3 من الأمر المذكور أعلاه .

كما ألزم المشرع كل مالك يريد التنازل عن ممتلكاته العقارية أو إيجارها بتقديم وثيقة اكتتاب التأمين للموثق مع العقد الخاص بعملية التنازل¹ وقرّر معاقبة كل مخالف 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

1 - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 357.
2 - انظر : المادة 14 من الأمر رقم 12/03 السالف الذكر.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

توجد أي طريقة للوصول للمخالفين 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 السيارات¹.

وبالرغم من مراجعة قانون التأمينات ليكون أداة فعالة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في البلاد، فإن الإطار القانوني الجديد لم يحقق إلا نسبة اكتتاب ضعيفة جداً لعقود التأمين ضد الكوارث الطبيعية؛ ويعود ذلك إلى غياب ثقافة التأمين في الجزائر وخاصة انعدام عقوبات فعلية في حال الإخلال بالتزام إبرام عقد التأمين.

الفرع الثالث:

نطاق تطبيق التأمين على الكوارث الطبيعية

تنطوي دراسة مجال تطبيق التأمين من حيث الأشخاص المعنيين بالنظام من حيث نوع الأخطار، ومن حيث الأضرار:

أولاً: نطاق تطبيق التأمين من حيث الأشخاص: تنص المادة الأولى من قانون 12/03 السالف الذكر على: " يتعين على كل مالك لملك عقاري مبني يقع في الجزائر، شخصاً طبيعياً كان أو معنوياً ما عدا الدولة، أن يكتتب عقد تأمين على الأضرار يضمن هذا الملك من آثار الكوارث الطبيعية ... " فرض المشرع اكتتاب عقد التأمين على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك عقاراً مبنياً يقع في الجزائر أو يمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً باستثناء الدولة فهي معفية من واجب تأمين الأملاك التابعة لها أو التي تشرف على حراستها، ومع ذلك فإنها تأخذ على عاتقها واجبات المؤمن.

ثانياً: نطاق تطبيق التأمين من حيث نوع الأخطار: يطبق نظام التعويض الذي نص عليه قانون التأمين على الكوارث الطبيعية في حال تحقق أضرار مباشرة تلحق بالأملاك،

¹ - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 358.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

جاء وقوع حادث طبيعي ذو شدة غير عادية، وقد حددت المادة 2 من المرسوم 268/04 على سبيل الحصر قائمة الحوادث الطبيعية التي يجب التأمين ضد أخطارها والمتمثلة في: (الزلازل، الفيضانات وسواحل الوحل، العواصف والرياح الشديدة وتحركات

القطع الأرضية)

وحسناً فعل المشرع في المادة المذكورة أعلاه حيث حصر الكوارث ليزيل الغموض الوارد بعبارة "أي كارثة أخرى" الواردة بالمادة 2 من الأمر 12/03، لكن الصعوبة تكمن في تحديد شدة الحادث الغير العادية حيث تتغير هذه الأخيرة من بلد لآخر، وحسب استعدادات وتدابير الوقاية لكل دولة فزلازل بومرداس لسنة 2003 أحدث خسائر بشرية ومادية ضخمة لا تتناسب أبداً مع شدته؛ لأنه في الواقع حجم الخسائر هو الذي يحدد الطبيعة الكارثية للحادث¹. ولقد استثنى المشرع الجزائري من نطاق تطبيق هذا التأمين الحوادث الناتجة عن الكوارث الزراعية²، ويلاحظ في هذا الصدد أن المشرع تبني موقف نظيره الفرنسي الذي استثنى هو أيضاً هذه الأخطار من دائرة التأمين، إلا أنه خالفه في اعتبار العواصف والرياح الشديدة من قبيل الكوارث الطبيعية التي يغطيها هذا التأمين³.

ثالثاً: نطاق تطبيق التأمين من حيث الأضرار: إن قانون التأمين على الكوارث الطبيعية لا يسمح بتعويض إلا الأضرار المباشرة الناتجة عن وقوع كوارث وهذا ما يستنتج من نص المادة 2 من الأمر 12/03 والتي حصرت الأضرار القابلة للتعويض بالأضرار المباشرة التي تجد سببها الحاسم في الكارثة مباشرة؛ وهذا يعني ضرورة قيام العلاقة السببية بين الأضرار والكارثة الطبيعية ويعود لشركة التأمين تقدير وجود الرابطة السببية. ومن أمثلة الأضرار المادية المباشرة تعرض بناية للحرق والانفجار بسبب الزلازل، أما الأضرار غير المباشرة مثل خسارة قيمة القاعدة التجارية. ويتكون قيمة

1 - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 366.

2 - انظر : المادة 10 من الأمر رقم 12/03 السالف الذكر.

3 - معمر بن طرية، (نظام تأمين الكوارث الطبيعية في الجزائر- بين فكرة التأمين الفردي ومقتضيات التضامن الاجتماعي-)، مجلة تشريعات البناء والتعمير، العدد 16 جوان 2018، ص 40.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

التعويض في حدود 80 % من الأموال المؤمن عليها عندما يتعلّق الأمر بالأموال العقارية .¹

وتجدر الإشارة أنّ الأضرار الجسدية مستبعدة من نطاق تأمين الكوارث الطبيعية فلا يوجد على الأقل نظام تعويض خاص للأضرار الجسدية الناتجة عن هذه الأخطار، لذا يبقى الحل أمام المضرورين هنا اكتتاب عقد تأمين اختياري على الأشخاص لتغطية هذا النوع من الأضرار².

وبالرغم من أهمية عقد التأمين الإلزامي على آثار الكوارث الطبيعية باعتباره آلية علاجية لاحقة لحدوثها، إذ تحقق الأمان للمؤمن له بشأن الأخطار الطبيعية التي قد تقع له في المستقبل ، كما أنّه يخفّف العبء على ميزانية الدولة بشأن المساعدات التي تقدّمها للمكوبين بالإضافة إلى أنّه وسيلة فعّالة لتجسيد فكرة التضامن الاجتماعي إلّا أنّه يشهد نسبة ضئيلة للمشاركين بسبب ارتفاع نسبة القسط الذي يلتزم المشترك بدفعها والتي يعجز الكثير من الأشخاص عن دفعها نظراً لمحدودية الدّخل إلى جانب سبب آخر جوهري وهو اعتبار هذه العقود محرّمة شرعاً وفق أحكام الشريعة الإسلامية³.

المبحث الثاني: الأحكام الخاصة للوقاية من الكوارث الطبيعية إطار التنمية المستدامة

¹ - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 368.

² - معمر بن طرية، المرجع السابق، ص 41.

³ - كاهنة مزوزي، المرجع السابق، ص 101.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

تناولنا في المبحث الأول الأحكام العامة للوقاية من الكوارث الطبيعية التي يشملها المخطط العام للوقاية من الخطر الكبير، وارتأينا تسليط الضوء في هذا المبحث على الأحكام الخاصة بخطري الزلازل والفيضانات باعتبارهما أكثر الكوارث إضراراً بالعمران من خلال دراسة الأحكام الخاصة بالوقاية من الزلازل في المطلب الأول ودراسة الأحكام الخاصة بالوقاية من الفيضانات في المطلب الثاني وتخصيص المطلب الثالث لإجراءات نزع الملكية بسبب الخطر الكبير باعتباره آلية استثنائية تتميز بإجراءات وأحكام قانونية خاصة .

المطلب الأول: الأحكام الخاصة بالوقاية من الزلازل

الزلازل من أخطر الكوارث الطبيعية لأنّ وقوعها يأتي فجأة، فإلى الوقت الحالي لا يمكننا التنبؤ بوقوعها. في تاريخ البشرية تمّ مرة واحدة فقط توقع حدوث زلزال وكان ذلك في الصين سنة 1975 أين تمّ التنبؤ بحدوثه قبل 24 ساعة، فأخليت المنطقة السكنية، ولكننا يمكن أن نحدّد مناطق الخطر والعناصر المعرضة له وهذا بتحديد أماكن الفوالق النشطة وبالرغم من هذا تبقى الوقاية من هذا الخطر صعبة ولا تتم إلا بإتباع تخطيط علمي واستراتيجي. ولقد اعتمدت السياسة الوطنية عدة آليات للوقاية من خطر الزلازل والتخفيف من آثاره، سنتطرق إلى أهم هذه الآليات نتناول في الفرع الأول التنظيم المتعلق بمقاومة الزلازل، في الفرع الثاني المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل وسنخصص الفرع الثالث للمخطط العام للوقاية من الزلازل باعتباره آلية مستحدثة بموجب قانون 20/04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى.

التنظيم المتعلق

الفرع الأول:

بمقاومة الزلازل

إنّ تاريخ الجزائر المعاصر عرف العديد من الزلازل، أخطرها زلزال الشلف في سبتمبر 1954 وأكتوبر 1980 وزلزال قسنطينة 1985. وأمام هذا الخطر الكبير بادرت

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

الدولة بعد استقلالها إلى إصدار العديد من النصوص التقنية التي حدّدت المعايير الواجب إتباعها لبناء العمارات والمنشآت الفنية؛ حيث عرف التنظيم المتعلق بالبناء المضاد للزلازل تطوراً مهماً منذ ظهوره في بداية الثمانينات من القرن الماضي. وقبل الغوص في ذلك، ما المقصود بالبناء المضاد للزلازل؟

أولاً: مفهوم البناء المضاد للزلازل: هو تصميم يعتمد على تقنيات مختلفة تمّت دراستها لتحمل الهزّات الأرضية وفي أغلبها يهتز سطح الأرض أفقياً حيث أنّ الاهتزاز الرأسي نادر الوقوع، ويمكن مقاومة الاهتزاز الأفقي من خلال:

- ✓ الدراسة المعمّقة لنوع التربة (ضرورة تفادي التربة الرملية أو الطينية).
- ✓ تصميم أساس متحرك يعتمد على طبقات من الفولاذ الصلب جداً يصمّم على شكل قاعدة يكون قطرها أكبر من البناء بعدة أمتار.
- ✓ تزويد أسفل القاعدة بعجلات فولاذية مضادة للصدأ حسب حجم البناء وتتركز في مراكز الثقل للمبنى.
- ✓ اختيار سكك للعجلات الفولاذية مثل سكك القطار لتجنب خروج العجلات عن القاعدة.
- ✓ تكون القاعدة المتحركة الحاملة للمبنى على شكل قوس قليل الانحناء وذلك لتجنب التمدد لتأثر الصلب بالمناخ (البارد أو الحار).
- ✓ إنشاء قاعدة أسفل القاعدة الأولى وذلك لضمان ثبات المبنى عندما تكون حركة الأرض وقت الزلزال متغيرة الاتجاهات ¹.

وتجدر الإشارة أنّ هناك تقنيات حديثة يمكن تلخيصها فيما يلي:

- ❖ الاعتماد على قاعدة العزل: إنشاء قاعدة منفصلة تتكون من أنظمة نابضات وأسطوانات مبطنة وكرات معينة، تقوم هذه القاعدة بامتصاص الصدمات مما يجعل المبنى منفصلاً عن الاهتزاز الزلزالي للأرض.
- ❖ الاعتماد على مفاصل بناء قوية: والتي تجعل هيكل المبنى يتحمل العبء الناتج عن الزلازل؛ حيث يتركز الضغط بشكل كبير على المفاصل، لذلك ينبغي أن تكون تلك

¹ - الموسوعة الحرة، تصميم مباني لمقاومة الزلازل، من خلال الرابط : <http://ar.wikipedia.org> تاريخ التصفح: 2020/04/04 على الساعة: 16:00

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

المفاصل الخرسانية قوية ومضغوطة بشكل جيّد لتتحمل الضغط، ويعمل ربط مفاصل البناء ببعضها البعض على جعل المبنى يعمل كوحدة واحدة.

❖ استعمال مادة المطاط الطبيعي: يعتبر مادة جد معروفة، يستعمل في أساسات المنشآت الجديدة أو لتدعيم المنشآت القديمة¹.

❖ استعمال مادة البوليسترين المقاوم للزلازل: مادة البوليسترين لديها خصائص عازلة للحرارة، ولا تتعرض للصدأ أو الرطوبة وتعتبر قباب البوليسترين من المشاريع السكنية الآمنة التي أنشئت في اليابان في السنوات الأخيرة، وتجدر الإشارة أنّ الشركة المصنّعة لهذه الأقباب تنوي بناء 100 منها كل عام بفضل سعرها المعقول والخصائص التي تجعل منها غير قابلة للتدمير تقريباً².

ثانياً: التطور التقني للتنظيم المتعلق بالبناء المضاد للزلازل: قد عرف التنظيم المتعلق بالبناء المضاد للزلازل تطوراً مهماً في الجزائر منذ ظهوره في بداية الثمانينات من القرن الماضي، وكانت الآثار المأساوية لزلازل الأصبانم نقطة البداية لمياد وثيقة تقنية (DTR BC 2- 48) المسماة Les règles parasismiques algériennes " RPA 81 " وهو نظام تطور مع مرور السنوات مع تعديلات عديدة (عدل في سنوات: 1983، 1989، 1999، 2003 وأخرها 2010) ليأخذ في الحسبان دروس الزلازل الكبرى التي عرفتها الجزائر وكذا تحسن المعارف العلمية عن الظاهرة الطبيعية. غير أنّ قواعد البناء المضاد للزلازل طبقت إلّا في المشاريع العمومية أمّا البنايات الخاصة فلم تكن ملزمة بذلك إلى غاية سنة 2003 بعد وقوع زلزال بومرداس وما حمله من خسائر فادحة في الأرواح والممتلكات³ وهذا ما يعاب على سياسة التخطيط الوطني في هذا السياق إذ أنّ الإلزام بالتقيّد بالبناء المضاد للزلازل في جميع البنايات جاء متأخراً نوعاً ما.

1 - عدنان أبو دولة، معايير البناء المضاد للزلازل، مقال منشور من خلال الرابط: <http://mawdoo3.Com> تاريخ التصفح: 2020/04/15 على الساعة 11.00.

2 - موقع طقس العرب، منازل مقاومة للزلازل في اليابان، من خلال الرابط: www.arabiaweather.com تاريخ التصفح: 2020/05/02 على الساعة: 21:30.

3 - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 161.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

ولقد سمح زلزال بومرداس بمراجعة تصنيف المناطق الزلزالية في شمال الجزائر، خاصة في العاصمة وذلك بالشراكة مع مكاتب دراسات يابانية، كما أنه كشف التهاون الكبير لمكاتب الدراسات ومصالح الرقابة وأخطاء في تصاميم المشاريع وغياب لمهندسي الهندسة المدنية أثناء مرحلة التصميم¹ الأمر الذي استوجب القيام بمجهودات أكبر من طرف مختلف الفاعلين (الجماعات المحليّة، المديرية المحليّة، الحماية المدنية، الباحثين...) والعمل على أن تكون الأولوية للأهداف التالية:

- تقييم المخاطر والتقليل من الهشاشة في مواجهة الزلازل.
- تحسيس المهنيين بالتصميمات الخاصة المضادة للزلازل وخاصة تحسين الرقابة على مدى تطبيق المعايير الخاصة بها.
- الاهتمام بالتكوين في مجال الهندسة المضادة للزلازل والتي كانت مهملة على مستوى كليات الهندسة المعمارية في الجزائر².

الفرع الثاني:

المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل (CGS)

من آليات التخطيط المعتمدة من طرف الدولة بعد زلزال الأضنام سنة 1980، إنشاء المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل.

أولاً: الطبيعة القانونية للمركز: أنشئ هذا المركز بموجب المرسوم رقم 71/85 المعدل والمتمم³ حيث نصت المادة الأولى منه على: " ينشأ مركز للبحث ذو اختصاص قطاعي مشترك يسمى المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل يدعى في صلب نص - مركز -"، هذا النص لم يبيّن طبيعة غير أنه أخضع المركز في المادة 2 من المرسوم نفسه لأحكام المرسوم رقم 521/83⁴ والذي تنص المادة 2 منه على:

1 - تقرير لوزارة السكن بعد زلزال بومرداس، خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 162.

2 - خالد بوصفصاف، المرجع نفسه، ص 162.

3 - المرسوم التنفيذي رقم 71/85 المؤرخ في 13/04/1985، يتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، ج ر العدد 16 المعدل والمتمم بالمرسوم رقم 212/86 المؤرخ في 19/08/1986، ج ر العدد 34.

4 - المرسوم التنفيذي رقم 521/83 المؤرخ في 10/09/1983، يحدد القانون الأساسي لمراكز البحث المحدثة لدى الإدارات المركزية، ج ر العدد 38.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

" تعتبر مراكز البحث المحدثة بموجب مرسوم بعد موافقة المجلس الأعلى للبحث العلمي والتقني مؤسسات عمومية وطنية ذات طابع قطاعي أو مشتركة بين عدة قطاعات، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" وتغيرت الطبيعة القانونية لهذا المركز بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 03 / 504 المعدل والمتمم¹ للمرسوم رقم 71/85 حيث أصبح المركز مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وتكنولوجي² تخضع لأحكام المرسوم التنفيذي 256/99 الذي يحدد كفاءات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها المعدل والمتمم³ فبموجبه يقرّر إنشاء المؤسسة على أساس طابع الأولوية لميادين البحث العلمي، وبالرجوع لنص المادة 9 منه يعود الاختصاص في تحديد النظام الداخلي لكل مؤسسة للوزير المكلف بالبحث ووزير المالية والوزير الوصي بموجب قرار مشترك، ورغم هذا فالنظام الداخلي للمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل لم يصدر لغاية 2010/07/17⁴ التاريخ الذي صدر فيه قرار وزاري مشترك يتضمن التنظيم الداخلي للمركز وفق دوائر إدارية وتقنية⁵ وأقسام بحث تكأف بأشغال البحث والدراسات حول الزلازل وهي كما يلي:

❖ قسم البحث الاحتمالي الزلزالي.

❖ قسم البحث التمنطق الزلزالي.

❖ قسم البحث هندسة مقاومة الزلازل.

❖ قسم البحث التقليل من الخطر الزلزالي والتنظيم التقني⁶.

ثانيا: مهام المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل: إلى جانب المهام الموكلة للمركز بمقتضى المرسوم رقم 256 / 99 باعتبارها مؤسسة عمومية ذات طابع

1 - المرسوم رقم 504/03 المؤرخ في 2003/12/30، المعدل والمتمم للمرسوم رقم 71/85 المتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، ج ر العدد 84 .
2 - انظر : المادة 2 من المرسوم رقم 504/03، المرجع نفسه.
3 - المرسوم التنفيذي رقم 256/99 المؤرخ في 1999/11/16، يحدد كفاءات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها المعدل والمتمم، ج ر العدد 82.
4 - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2010/07/17، يتضمن النظام الداخلي للمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، ج ر العدد 57.
5 - انظر : المواد 3، 4 من القرار الوزاري المشترك، المرجع نفسه.
6 - كاهنة مزوزي، المرجع السابق، ص 152.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

علمي وتكنولوجي، فقد كلف المركز بمهام تتعلق بمجال اختصاصه، من شأنها تخفيف مخاطر الزلازل في ميدان البناء يمكن تصنيفها إلى مهام ذات طابع تقني ومهام في إطار البحث العلمي، سنتناولها كالاتي:

1/ مهام ذات طابع تقني : تتمثل في:

- تطوير معايير البناء المضاد للزلازل في البناء، وقد صدر عن المركز القواعد المضادة للزلازل الجزائرية RPA 99 الطبعة المعدلة 2003.
- استعمال التقنيات الملائمة لدراسة معمقة لتاريخ الزلازل الكبرى.
- إقامة شبكات المحطات الخاصة بتسجيل الهزّات والزلازل الضعيفة والقوية واستغلالها ومراقبتها وتحليل نتائجها.
- توجيه الدراسات الخاصة بحساسية النسيج العمراني الموجود في مناطق الزلازل ووضع نموذج تقديري للخسائر.
- دراسة مقاومة المنجزات غير العادية للزلازل .

2/ مهام في إطار البحث العلمي: يقوم المركز بالعديد من الأبحاث والدراسات في مجال التخفيف من خطر الزلازل في إطار البحث العلمي منها ما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 71/85 المعدل والمتمم:

- إعداد وإنجاز البرامج الوطنية للبحث العلمي والتنمية التكنولوجية التابعة لميدان اختصاصه، لاسيما في هندسة مقاومة الزلازل والخطر الجيولوجي والتهيئة العمران.
- وضع المعطيات الضرورية لتبني المشروع الخاص بالزلازل في ميدان التعمير والتهيئة العمرانية والحماية المدنية تحت تصرف السلطة الوصية.
- القيام بدراسات عن قابلية الأماكن المخصصة لأشغال كبرى أو إستراتيجية للزلازل.
- يشارك في حدود القواعد العلمية مع السلطات المعنية لتخفيض خطر الزلازل وفي أشغال البحث المتعلقة بطرق البناء وضبط منشورات وخرائط الزلازل .

الفرع الثالث:

المخطط العام للوقاية من الزلازل

خصّص قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة 20/04 الفصل الثاني للأحكام الخاصة بكل خطر كبير إذ تضمن الفرع الأول الأحكام الخاصة بالوقاية من الزلازل والخطر الجيولوجي، و يوضّح المخطط العام للوقاية من الزلازل والأخطار الجيولوجية تصنيف المناطق المعرّضة لهذه الأخطار، وذلك بحسب أهمية الخطر قصد التمكين من الإعلام المناسب وتنظيم إعادة توازن المنشآت وإعادة نشر بعض المستقرات البشرية وهذا دون الإخلال بالأحكام التشريعية المعمول بها في مجال البناء والتهيئة والتعمير¹. كما يمكن أن ينص المخطط على إجراءات تكميلية للمراقبة وإجراء الخبرة على البنايات والمنشآت والهياكل الأساسية المنجزة قبل إدراج القواعد المضادة للزلازل؛ حيث يمنع إعادة بناء أي مبنى أو منشأة أساسية أو بناية تهدّمت كلياً أو جزئياً بسبب وقوع خطر زلزالي و/أو جيولوجي، إلا بعد إجراء خاص للمراقبة يهدف إلى التأكد من أنّ أسباب الانهيار الكلي أو الجزئي قد تمّ التّكفل بها² وأي مخالفة لذلك يعاقب عليها طبقاً لأحكام قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير³.

وتأكيداً على ما هو منصوص عليه في المادة 11 من قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، نصت المادة 19 من قانون 20/04 على أنّه يمنع منعاً باتاً البناء بسبب الخطر الكبير في المناطق ذات الصدع الزلزالي النشط، ويتم ذلك بمنع تسليم رخصة البناء بهذه المناطق وأي مخالفة لذلك يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وبغرامة من ثلاثمائة ألف دج (300.000 دج) إلى ستمائة ألف دج (600.000 دج) أو بإحدى هاتين العقوبتين وفي حال العود تضاعف العقوبة طبقاً لنص المادة 70 من قانون 20/04.

وقد خصّص المشرع في الفصل الثالث من الباب الثاني لقانون 20/04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى ترتيبات الأمن الإستراتيجية ويكون ذلك باتخاذ كل التدابير

1 - انظر : المادة 21 من القانون رقم 20/04 السالف الذكر.

2 - راجع المواد 22، 23 من القانون رقم 20/04 السالف الذكر.

3 - انظر : المادة 71 من نفس القانون.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

الموجهة لضمان الأمن في شبكة الطرق والطرق السريعة عند حدوث أخطار كبرى حيث تنص المادة 43 منه على: " يجب أن تستهدف التدابير المنصوص عليها في المادة 42 أعلاه خصوصاً ما يأتي:

— التأمين الوقائي لشبكة الطرق والطرق السريعة، بما في ذلك المنشآت الفنية (الجسور والقناطر والأنفاق) من القابلية للإصابة بمصادفات الأخطار الكبرى المحددة بموجب هذا القانون، ولاسيما منها الزلازل والأخطار الجيولوجية.

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

المطلب الثاني: الأحكام الخاصة بالوقاية من الفيضانات

إنّ الفيضانات من أخطر الكوارث الطبيعية التي خلّفت العديد من الخسائر المادية والبشرية، لذا اعتمدت السياسة الوطنية عدة آليات للوقاية من هذا الخطر والتخفيف من آثاره، وسنتطرق إلى أهم هذه الآليات، سنتناول في الفرع الأول المخطط العام للوقاية من الفيضانات الوارد بقانون 20/04 السالف الذكر، وفي الفرع الثاني التدابير الوقائية الواردة بقانون 12/05 المتعلق بالمياه¹، وفي الأخير سنتناول آليات توقع الفيضانات في الفرع الثالث باعتبارها آليات مستحدثة بموجب المرسوم التنفيذي 399/09².

الفرع الأول:

المخطط العام للوقاية من خطر الفيضانات

خصّص قانون الوقاية من الأخطار الكبرى 20/04 الفرع الثاني من الفصل الثاني للأحكام الخاصة بالوقاية من الفيضانات في المواد 24، 25 واعتبر التسيير الجيد لمواجهة خطر الفيضان في المحاور التالية:

1 - القانون رقم 12/05 المؤرخ في 2005/08/04 ، المتعلق بالمياه المعدل والمتمم ، ج ر العدد 60 لسنة 2005.
2 - المرسوم التنفيذي رقم 399/09 المؤرخ في 2009/11/29، يحدّد آليات توقع الفيضانات ، ج ر العدد 71.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

أولاً: تقييم أولي لخطر الفيضانات: تسمح عملية تقييم الأخطار المحتملة للفيضان بتوفير أحسن شروط للوقاية وترتكز أساساً على مجمل المعلومات الموجودة سابقاً حول كل حوض هيدروغرافي¹ (خرائط، حوادث سابقة، دراسات، معاينات...) فالتقييم يعبر قبل كل شيء عن تشريح لوضعية الفيضان في حد ذاته وآثاره الحقيقية أو المحتملة على رهانات الإقليم التي يجب بدورها أن تحدد، ويمر التقييم بإعداد وتحليل المعطيات التاريخية إذ يجب إحصاء الفيضانات ومواقعها على كامل التراب الوطني (عملية التقييم قامت بها الحماية المدنية في الفترة بين 1967-2007، وحددت آثارها الضارة على الممتلكات والسكان)².

ثانياً: المناطق المعرضة لخطر الفيضانات: يتم خلال هذه المرحلة تحديد الارتفاع المرجعي لكل منطقة مصرّح بقابليتها للتعرض للفيضان، حيث تثقل المساحات المعنية ما دون ذلك بارتفاع عدم البناء³، وتأكيداً على ذلك نصت المادة 19 من قانون 20/04 على أنه يمنع منعاً باتاً البناء بسبب الخطر الكبير في الأراضي المعرضة للفيضان ومجري الأودية والمناطق أسفل السدود دون مستوى قابلية الإغراق للفيضان. وفي حال مخالفة هذه الأحكام يتم توقيع العقوبات المسطرة بالمادة 70 من نفس القانون.

يتم تحديد المناطق عن طريق خرائط تسمح بتجديد هشاشة الرهانات على ثلاثة مستويات : — فيضان ذو احتمال ضعيف.

— فيضان ذو احتمال متوسط.

— فيضان ذو احتمال قوي.

تعدّ هذه الخرائط لكل حوض هيدروغرافي في المناطق التي تمّ تحديدها مسبقاً على أنّها ذات مخاطر فيضانية مهمّة، كما تنشأ خريطة وطنية لقابلية الفيضان بما في ذلك مجري الأودية والمساحات الواقعة أسفل السدود والمهدّدة في حال انهيار السد.

1 - توجد في الجزائر خمس أحواض هيدروغرافية، تمثل تقسيم جغرافي طبيعي وهي (منطقة الجزائر، منطقة قسنطينة، منطقة وهران، منطقة الشلف ومنطقة الصحراء) عن خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 184.

2 - خالد بوصفصاف، المرجع نفسه، ص 200.

3 - انظر : المادة 24 من قانون 20/04 السالف الذكر.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

ويسمح إعداد الخرائط 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 هذه الخرائط بإعداد ومراقبة تطبيق تدابير ومخططات الوقاية من الفيضان ومخطط (ORSEC) من طرف مصالح الحماية المدنية، وتساهم كذلك في تحسيس وإعلام أصحاب القرار بمناطق وأهمية الفيضان¹.

ثالثاً: 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 المصرّح بقابليتها للتعرض للفيضان وتحسين تخزين المياه. وبالرجوع لنص المادة 25 من قانون 20/04 نجدها تستوجب توضيح رخص شغل الأراضي تحت طائلة البطلان، مجموع أعمال التهيئة وأشغال التصحيح الموجهة للتقليل من خطر المياه على سلامة الأشخاص والممتلكات في المناطق المصرّح بقابليتها للتعرض للفيضان بموجب المخطط العام للوقاية من الفيضانات وقد أحال المشرع كليات تطبيق هذه الأحكام إلى التنظيم إلا أنه لم يصدر إلى يومنا هذا.

كما يضمن المخطط العام شروط وكليات إطلاق الإنذارات المبكرة عند وقوع الخطر وكذا إجراءات وقفها بهدف حماية أرواح الناس وممتلكاتهم.

وجدير بالذكر أنّ مصالح الحماية المدنية قامت بتقسيم ولايات الجزائر إلى مستويات، من حيث قابليتها للتعرض لخطر الفيضانات؛ حيث تم تصنيف 12 ولاية في خانة خطر مرتفع جداً، 14 ولاية في خانة خطر مرتفع والباقي في الصنف الأقل خطراً².

1 - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 201.

2 - لمين لعريض، المرجع السابق، ص 89.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

مما سبق نلاحظ الأهمية البالغة للأحكام الخاصة بخطر الفيضانات الواردة بقانون 20/04 في مجال التخفيف من آثاره في إطار التنمية المستدامة، إلا أن بعض نصوصه أحال مسألة تحديدها وتنفيذها إلى التنظيم الذي لم يصدر بعد الأمر الذي قلل من فعالية تطبيق القانون في كثير من جزئياته.

الفرع الثاني:

التدابير الوقائية الخاصة بالفيضانات الواردة بقانون المياه

بالرجوع إلى المادة 2 من قانون 12/05 المتعلق بالمياه، نجد أنه من بين الأهداف التي تدعو إلى استعمال الموارد المائية وتسييرها وتنميتها المستدامة إلى ضمان التحكم في الفيضانات من خلال عمليات ضبط مسرى جريان المياه السطحية قصد التقليل من آثار الفيضانات المضرّة وحماية الأشخاص والأماكن في المناطق الحضرية والمناطق الأخرى المعرضة للفيضانات.

كما عرف هذا القانون تجديداً كبيراً تمثّل في إنشاء المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية¹؛ والذي يعد وثيقة مستلزمة من التخطيط في مجال الأراضي والتي تسمح بتخطيط تلقائي وإلزامي لكل مصادر المياه من الناحية النوعية والكمية، وعلى مستوى كل حوض هيدروغرافي، وتجدر الإشارة أنّ لهذا المخطط وظائف عديدة إذ لا يقتصر على مواجهة الفيضانات بل يتعدى إلى الحماية الكمية والنوعية للمياه.

ولمواجهة خطر الفيضانات والتخفيف من آثارها وضع المشرع تدابير وقائية تتمثّل في:

أولاً: الضبط الإداري في مجال المياه: تحوز السلطات العمومية على اختصاصات هامة تمكّنها من اتخاذ التدابير المتعلقة بحماية المياه باعتبارها من الأملاك العمومية الطبيعية وتتمثّل هذه التدابير في (الرمي، التفريغ، بناء منشآت، استخراج مواد الطمي...) وتدخل ضمن صلاحيات الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الإدارة المكلفة بالموارد المائية، التي تسهر على الحفاظ على المجاري والجريان العادي للمياه². وتتم تعيين

1 - انظر : المادة 56 من قانون 12/05 المعدل والمتمم السابق الذكر.

2 - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 185.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

حدود الوديان بأعلى مستوى بلغته الفيضانات بلا عراقيل إلى غاية تدفقها¹ ، وإذا غير الوادي مجراه العادي لأسباب طبيعية وسار في اتجاه جديد؛ فإن حدوده الجديدة تعين وتدمج في الأملاك العمومية الطبيعية للمياه². وإذا أدى انحراف الوادي كلياً عن مجراها السابق بضرر للغير ملاك العقارات التي يغطيها المجرى الجديد يتم تعويضهم مثلما هو الحال في مجال نزع الملكية للمنفعة العمومية استناداً لنص المادة 9 من قانون 12/05 المتعلق بالمياه.

ويتطلب تفادي الفيضان منع كل تصرف من شأنه عرقلة التدفق الحر للمياه في مجاريها أو المساس باستقرار الحواف والمنشآت العمومية³، ويقتضي السهر على الجريان الحر للمياه، الصيانة الدورية، التطهير المنتظم لمجري المياه والأودية من الشوائب والعوائق المختلفة، وذلك من أجل إعادة الأبعاد الطبيعية لمجرى المياه، ولهذا الغرض أنشأ المشرع اتفاقات من أهدافها الوقاية من الفيضانات.

ثانياً: إنشاء اتفاقات من أجل حماية الأشخاص وممتلكاتهم من مخاطر الفيضانات:

أنشأ قانون المياه اتفاقات لتحسين الوقاية من الفيضانات وهي كالآتي:

1/ اتفاقات متعلقة بالأملاك العمومية الطبيعية للمياه: تتمثل في:

✓ إنشاء منطقة تدعى -**الحافة الحرّة**- على طول ضفاف الوديان والبحيرات داخل الملكية العمومية للمياه يتراوح عرضها ما بين 3 إلى 5 أمتار، تخصص للسماح بالمرور الحر للعمّال والمقاولين المكّفين بأعمال الصيانة والتنظيف، وحماية الحواف، وكذا عتاد الإدارة المكّفة بالموارد المائية. وفي حالة استحالة إنشاء الحافة الحرّة لأسباب طبوغرافية و/أو لتدفق المياه في الأملاك العمومية تنشأ داخل الأملاك المجاورة⁴. وللإدارة المكّفة بالموارد المائية اقتناء الأراضي اللازمة عن طريق

1 - انظر : المادة 7 من قانون 12/05 السالف الذكر.

2 - انظر : المادة 8 من قانون 12/05 السالف الذكر.

3 - انظر : المادة 15 من قانون 12/05 السالف الذكر.

4 - انظر : المادة 11 من قانون 12/05 السالف الذكر.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

نزع الملكية للمنفعة العمومية طبقاً لنص المادة 13 من قانون 12/05 إذا كان ارتفاع الحافة الحرة غير كاف لإقامة ممر للاستغلال في ظروف ثابتة.

✓ يمنع داخل مناطق الحافة الحرّة أو المناطق الخاضعة لارتفاعات الحافة الحرّة كل بناء جديد وكل غرس وكل تشييد سياج ثابت وكل تصريف من شأنه أن يضر بصيانة الوديان والبحيرات والشطوط¹ استناداً لنص المادة 12 من نفس القانون .

✓ إمكانية لجوء الإدارة المكلفة بالموارد المائية إلى قطع الأشجار وهدم كل بناء موجود داخل مناطق الحافة الحرّة مع مراعاة إصلاح الأضرار الناجمة² .

2/ ارتفاعات متعلّقة بالأماكن العمومية الاصطناعية للمياه: تتمثل في:

✓ بموجب المادة 21 من قانون 12/05 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 المجاورة؛ يكون هذا الاستيلاء من أجل إنجاز عدة منشآت والتي من بينها منشآت تسوية المرتفعات الخاصة بالفيض والجزز وتهيئة مجاري وحواف الوديان قصد ضمان الحماية من فيضانات المناطق الحضرية والمناطق المعرضة للفيضان³.

✓ إمكانية إنشاء مناطق الجزز المؤقت لمياه السيول ومراقبة التدفق الحر للمياه السطحية في مجاري الوديان وتتمثل مناطق الجزز المؤقت مناطق اصطناعية للفيض عن طريق التهيئة تستهدف بالأساس تقليص السيول في المناطق السفلى.

الفرع الثالث:

آليات توقع الفيضانات

1 - أكد وزير الداخلية السابق السيد: نور الدين بدوي خلال اللقاء الوطني السابق الذكر ضرورة منع البناءات غير القانونية على ضفاف الأودية ودعا إلى اتخاذ تدابير وإجراءات على المستوى المحلي تهدف إلى منع كل البناءات على مجاري الوديان مع ضرورة إحصاء وتقييم جيوب البناءات الغير قانونية.

الموقع الرسمي لوزارة الداخلية <http://www.intérieur.gov.dz/Dynamics>

2 - انظر : المادة 12 من قانون 12/05 السالف الذكر.

3 - انظر : الفقرة الأخيرة من المادة 16 من قانون 12/05 السالف الذكر.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

ورد بالمادة 53 من قانون 12/05 المتعلق بالمياه، إمكانية وضع آليات لتوقع الفيضانات وتدابير للتنبية والتدخل لضمان حماية الأشخاص والأماكن الواقعة في أسفل الحواجز المائية السطحية والمجاورة للوديان وأحالت تحديد هذه الأحكام وتنفيذها للتنظيم الذي صدر سنة 2009 و تجسّد في المرسوم التنفيذي 399/09 والذي وضع بهدف تجسيد آليات لتوقع الفيضانات حمايةً للأرواح والممتلكات.

وقبل الغوص في هذه الآليات وجب التنويه لما فرضه المرسوم من خلال المادة 4 المعنونة بـ " نظام الوقاية " خضوع كلّ حواجز المياه السطحية إلى دراسة تبين ما يأتي:

- مخطط لتحديد مواقع المناطق المعرضة للفيضانات.
- برنامج أشغال تهيئة وصيانة مجرى الوادي في أسفل حاجر المياه السطحية وهذا قصد ضمان قدرة تصريف المياه.
- نموذج صوري لتمديد موجة الفيضان في أسفل حاجر المياه السطحية في حال التصدّع.

وتكون هذه الدراسة تحت إشراف ومصادقة الوزير المكلف بالموارد المائية.

نظام توقع الفيضانات آلية للتخفيف من أخطارها: ورد بالفصل الثاني من المرسوم 399/09 ويتضمن على الخصوص ما يلي¹:

- ✓ تجهيزات قياس التساقط (مقياس مستوى الأمطار ومقياس تسجيل تغيّرات مستوى الأمطار).
- ✓ تجهيزات قياس الثقل النوعي للسوائل (مقياس مستوى البحيرات، رسم بياني لمستوى البحيرات)
- ✓ تجهيزات الإرسال الصّوري لاسلكياً (بصيغة راديو أو نظام عام للجوّال).
- ✓ وسائل معالجة وتسيير المعطيات الهيدرولوجية (أجهزة إعلام آلي وبرامج إعلامية).
- ✓ نموذج توقّع.

1 - انظر : المادة 8 من المرسوم 399/09 السالف الذكر.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

كما يجب أن يسمح نظام توقُّع الفيضانات على أساس الحقائق الهيدرولوجية والجيولوجية، بتحديد قيم مستويات الرجوع الموافقة لخطر الفيضان طبقاً لنص المادة 9 من المرسوم المذكور أعلاه على أن تتكفل الإدارة المكلفة بالموارد المائية بوضع نظام توقُّع الفيضانات¹.

وتجدر الإشارة أنّ تحديد قائمة وتواتر المعلومات بقرار مشترك بين الوزراء المكلفين بالجماعات المحلية والنقل والموارد المائية ويتم تبليغها إلى الولاية لاسيما:

- ✓ تطوُّر الحالة الجوية (نشرة جوية خاصة).
- ✓ مستويات مجاري المياه في المناطق المعنية بخطر الفيضان.
- ✓ وضعيات شبكات التّطهير².

وباستقراء هذه النصوص القانونية والتنظيمية نلاحظ التوجّه المستهدف لتحسين محاور السياسة الوطنية للوقاية من مخاطر الفيضانات إلّا أنّ الأضرار التي لحقت بولايات الشرق في السنوات الأخيرة خاصة " باتنة، قسنطينة وتبسة سنة 2018" تثبت وجود قصور في مسألة مجابهة الفيضانات لأنّ ما أكّد عليه الباحثين أنّ كلّ هذه الفيضانات كانت بسبب تجاهل عنصر تطهير الأودية وعدم تنظيف البالوعات وأضافوا عدم الاستعانة بالمختصّين عند وضع مشاريع الحماية من هذا الخطر الجسيم³.

المطلب الثالث: نزع الملكية بسبب الخطر الكبير

منذ صدور قانون 20/04 المتعلّق بالوقاية من الأخطار الكبرى أصبح بالإمكان اللجوء إلى نزع ملكية الأراضي المعرضة لأخطار طبيعية وتكنولوجية، وتعتبر هذه الأداة قديمة من حيث المبدأ وجديدة من حيث السبب؛ حيث يمكن أن يكون لها وزن هام في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية باعتبار حماية السّكان وممتلكاتهم سبب من أسباب نزع الملكية، لذا سنتناول في الفرع الأول الوقاية من الأخطار سبب لنزع الملكية،

1 - انظر : المادة 10 من المرسوم 399/09 السالف الذكر.

2 - انظر : المادة 11 من المرسوم 399/09 السالف الذكر.

3 - الجموعي ساكر، مختصون يطالبون بالتكثيف مع التغيّرات المناخية والطبيعية والجيولوجية، جريدة النصر ، مقال منشور بتاريخ 2018/09/22، مقال منشور من خلال الرابط الإلكتروني: [http // www.annasronline.com](http://www.annasronline.com) تاريخ التصفح: 2020/04/15 على الساعة: 16:00

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

ونوضّح شروط نزع الملكية بسبب الخطر الكبير في الفرع الثاني ثم نبين إجراءات تنفيذ نزع الملكية بسبب الخطر الكبير في الفرع الثالث.

الفرع الأول:

الوقاية من الأخطار سبب لنزع الملكية

بالرجوع إلى نص المادة 49 من قانون 20/04 نجدها وضعت نظام استثنائي للوقاية من الأخطار يتعلّق بتطبيق أحكام نزع الملكية ، ويهدف هذا الإجراء إلى حرمان مالك العقار من ملكه جبراً نظير تعويضه عمّا يلحقه من ضرر لأنّ هذا الإجراء يمس بحق الملكية الخاصة المضمون دستورياً¹ إذا اقتضت الضرورة ذلك والمتمثلة في حفاظ على الحياة البشرية وضمن الأمن العمومي في حال وجود أخطار متوقّعة وهذا دون الإخلال بأحكام القانون رقم 11/91 الذي يحدّد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية².

ويشكّل هذا الإجراء تدبيراً استثنائياً استناداً لنص المادة 2 من هذا القانون نظراً للاكراهات التي يمثّلها للسكان ويقتصر فقط على الحالات التي لا يوجد فيها حل بديل لأنّ نزع الملكية تتم وفق شروط تضمن توازن اقتصادي شامل؛ فلا يمكن التصريح بالمنفعة العمومية إلاّ إذا كانت فوائدها العملية تتجاوز مساوئها وبعد فتح تحقيق من طرف لجنة تعيّن وفق إجراءات قانونية³.

وجدير بالذكر أنّ أسباب نزع الملكية عرفت تطوراً مهماً حيث أصبحت هذه التقنيّة العقارية ممكنة في حالة تعرّض الممتلكات لأخطار كبرى -سواء كانت طبيعية أو تكنولوجية- منذ صدور قانون 20/04 الذي حصر استخدام هذه الوسيلة في حالة وجود خطر جسيم ودائم يهدّد الأشخاص. ويعتبر هذا الإجراء الذي منح في يد المرفق العام للدولة من أجل الوقاية وضمن الأمن العمومي، يهدف إلى إعطاء الدولة إمكانية إجلاء في

1 - المادة 52 من دستور 1996 السابق الذكر.

2 - القانون رقم 11/91 المؤرخ في 17/04/1991، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (المعدل والمتمم) ج ر العدد 21، الصادرة سنة 1991.

3 - المادة 5 من قانون 11/91، المرجع نفسه.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

شروط منصفة وعادلة الأشخاص القاطنين في مناطق ذات خطورة كبيرة والسماح لهم بالإقامة في مناطق آمنة وهو ما يميّزه عن المفهوم التقليدي للمنفعة العمومية الذي يكون دائماً لصالح الإدارة¹.

إنّ المفهوم التقليدي السائد عن إجراء نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية هو أنّ أهدافه متنوّعة، لكنّه مرتبط دائماً بالحاجة إلى أملاك عقارية لإنجاز عمليات التهيئة التعمير²، بينما نزع الملكية بسبب الخطر الجسيم تسعى الدولة للحصول على أملاك عقارية لا تحتاجها لكن بهدف حماية الأشخاص المستقرّين بها.

ويكمن الدّور الإيجابي لهذه الآلية في تحديد قيمة التعويضات المقابلة لنزع الملكية، التي لا تأخذ في الحسبان انخفاض قيمة العقارات بسبب تعرّضها إلى أخطار والأمر الأهمّ تفادي استخدام الأدوات التقليدية كتطبيق الارتفاقات التي قد يتسبّب تعميمها في التقليل من فعاليتها؛ لأنّ تنفيذها لا يمنح مبدئياً أي تعويض ويلقي على عاتق السكان المهتدين بالأخطار أعباء كبيرة. كما أنّه من الصّعب سياسياً واجتماعياً اقتصادياً إلحاق ارتفاق عدم البناء أو حصر الحق في الملكية على إقليم كامل مع إبقاء التكاليف على الملاك³.

الفرع الثاني:

شروط نزع الملكية بسبب الخطر الكبير

تنص المادة 49 من قانون 20/04 على أنّه يتم تنفيذ نزع الملكية بسبب الخطر الكبير وفقاً لأحكام القانون رقم 11/91 المتضمن قواعد نزع الملكية، وحتّى تتمكّن الإدارة من القيام بهذا الإجراء في مجال الوقاية من الأخطار يجب توافر الشروط التّالية:

1 - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 164.
2 - هذه الحالات لم تأت على سبيل الحصر لأنّ بعض القوانين الخاصة نصّت على إمكانية نزع الملكية لاستغلال الثروات الطبيعية التي هي بحكم المادة 17 من الدستور من الأملاك الوطنية العمومية و عليه يعتبر استغلالها منفعة عمومية مثل (نزع الملكية لتوسيع الثروة الغابية، نزع ملكية ملك خاص إذا انفجرت منه مياه معدنية ...) .
3 - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 165.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

أولاً: فشل المحاولات الودية السابقة على نزع الملكية: فلا يمكن للإدارة اللجوء إلى هذا الإجراء قبل محاولة الحصول على الأملاك العقارية بالوسائل الرضائية؛ وذلك بلجوء الهيئة المستفيدة إلى المفاوضة مع الملاك المعنيين بغرض اقتناء الأملاك العقارية بالتراضي مع أصحابها، ويكون ذلك إما بالشراء أو التبادل بأملاك أخرى.

ثانياً: وجود خطر جسيم ودائم: تلجأ الإدارة إلى إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير متى بلغ هذا الخطر درجة من الجسامة والديمومة؛ أي أنه لا يمكن لها اللجوء إلى نزع الملكية إذا كان الخطر بسيطاً ومؤقتاً، وتعود مسألة تحديد مدى جسامة وديمومة الخطر من عدمه إلى السلطة التقديرية للإدارة المختصة بالاعتماد على دراسات وتحقيقات بهذا الخصوص¹.

ثالثاً: أن تكون الأشخاص والممتلكات مهددة بالخطر: أي أن يشكّل هذا الخطر تهديد على حياة الأشخاص وممتلكاتهم فلا يمكن للإدارة نزع الملكية بحجة الخطر الكبير لأرض مهجورة.

رابعاً: أن تكون الأرض واقعة في منطقة معرضة لأخطار كبرى: يجب أن تكون الأرض المراد نزع ملكيتها من طرف الإدارة واقعة بمنطقة معرضة لأخطار كبرى استناداً للمخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى ومجموع الخرائط المعدة من طرف الهيئات المختصة بكل خطر على حدى.

الفرع الثالث:

إجراءات نزع الملكية بسبب الخطر الكبير

تنص المادة 3 من قانون 11/91 على الإجراءات الواجب اتخاذها قبل إتمام عملية نزع الملكية وتتمثل في:

1 - كاهنة مزوزي، المرجع السابق، ص 92.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

أولاً: التصريح بالمنفعة العمومية: يخضع تطبيق الإجراء الخاص بنزع الملكية لتكوين المستفيد ملفاً يشمل على:

- تقرير يبرز النتائج السلبية لمحاولات الاقتناء بالتراضي.
 - تصريح يوضح الهدف من عملية نزع الملكية .
 - مخطط يحدّد طبيعة الأشغال ومدى أهميتها وموقعها.
 - تقرير بياني للعملية وإطار التمويل.
- ويرسل الملف إلى الوالي المختص الذي يمكنه أن يطلب جميع المعلومات أو الوثائق التكميلية بغرض دراسة الملف، وبعد القيام بهذه الدراسة يقوم بتعيين لجنة تحقيق بشأن إثبات مدى فاعلية المنفعة العمومية¹.
- ثم ترسل نتائج التحقيق مرفقة بالوثائق الثبوتية في ظرف 15 يوماً إلى الوالي ونسخة من النتائج إلى الأشخاص المعنية بناءً على طلبهم.
- ويتمّ التصريح بالمنفعة العمومية بواسطة² :
- قرار مشترك بين الوزير المعني ووزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية، إذا كانت الممتلكات المراد نزع ملكيتها واقعة في تراب ولايتين أو عدة ولايات.
 - قرار من الوالي إذا كانت الممتلكات المراد نزع ملكيتها واقعة في تراب ولاية واحدة.
 - إقرار المنفعة العمومية بمرسوم تنفيذي بالنسبة لعمليات إنجاز البني التحتية ذات المنفعة العامة وبعد وطني استراتيجي طبقاً لنص المادة 12 مكرر من قانون 11/91.
- ويتعيّن أن يحتوي قرار التصريح بالمنفعة العمومية مجموعة من البيانات الإلزامية والمتمثلة في:

✓ الأهداف من نزع الملكية المزمع القيام بها.

1 - انظر : المواد 2، 3، 4 من المرسوم 186/93 المؤرخ في 1993/07/27، يحدد كليات تطبيق قانون 11/91 السالف الذكر، ج ر العدد 51 الصادرة بتاريخ 1993/08/01 متمم بالمرسوم التنفيذي 248/05 المؤرخ في 2005/07/10 ج ر العدد 48 الصادرة بتاريخ 2005/07/10، وبالمرسوم التنفيذي رقم 202 /08 المؤرخ في 2008/07/07، ج ر العدد 39 الصادرة بتاريخ 2008/07/13.

2 - انظر : المادة 10 من المرسوم 186/93، المرجع نفسه.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

✓ مساحة القطع الأرضية وموقعها.

✓ قوام الأشغال المراد الشروع فيها.

✓ تقدير النفقات التي تغطي عمليات نزع الملكية.

وإذا قمنا بعملية إسقاط أحكام نزع الملكية للمنفعة العمومية على نزع الملكية بسبب الخطر الكبير نجد ضرورة تغيير الإجراء الأول من التحقيق للتأكد من مدى فاعلية المنفعة العمومية إلى التحقيق في مدى توافر عنصر جسامة الخطر الكبير وديمومته، وإثبات وجود الممتلكات والأشخاص بمنطقة معرضة للأخطار الكبرى.

ثانياً: تحديد الأملاك والحقوق العقارية المراد نزع ملكيتها وتقدير قيمتها:

خلال الأيام الخمسة عشر الموالية لتاريخ نشر القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية، يصدر الوالي قراراً بتعيين محافظ محقق قصد إنجاز التحقيق الجزئي والذي يهدف إلى توضيح هوية المالكين وأصحاب الحقوق المراد نزع ملكيتهم والتحقق منهم إما عن طريق فحص المستندات القانونية للملكية أو عن طريق معاينة حقوق الملكية في العقارات المعنية في حالة عدم وجود تلك المستندات¹، ثم يرسل محافظ التحقيق ملف التحقيق إلى الوالي المختص.

ولتحديد قيمة تعويضات نزع الملكية يرسل الوالي إلى مصالح إدارة الأملاك الوطنية ملف يتكوّن من:

*القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية.

*المخطط الجزئي المصحوب بقائمة المالكين وأصحاب الحقوق العينية طبقاً

لنص المادة 31 من المرسوم 186/93 المذكور أعلاه.

ويجب أن يكون مبلغ التعويضات عادلاً ومنصفاً يغطي كامل الضرر الناشئ عن

1 - لتفصيل أكثر المواد من 12 إلى 28 من المرسوم 186/93 السالف الذكر.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

نزاع الملكية ويحدّد استناداً إلى القيمة الحقيقية للممتلكات، وتقدر هذه القيمة على ما هي عليه يوم إجراء التقييم من قبل مصالح الملاك الوطنية¹.

وتجدر الإشارة أنه يمكن أن يحل التعويض العيني محل التعويض النقدي، وفي هذه الحالة تقوم السلطة نازعة الملكية بإعادة إسكان مستأجري المحلات السكنية ذات الاستعمال المهني والتجار والحرفيين والصناعيين، ويمكن تعويضهم عن حرمانهم من الانتفاع بزيادة عن تعويض الرحيل².

وإذا أسقطنا هذه الأحكام على نزاع الملكية بسبب الخطر الجسيم نجد أنّ تقدير التعويض صعب للغاية خاصة في مسألة تقييم قيمة العقار الموجود في منطقة معرضة للأخطار الأمر الذي يصعب عملية التعويض المنصف والعاقل خاصة من جانب الإدارة التي ستقدم تعويض دون الاستفادة من العقار المنزوع ملكيته، وهذا ما يعاب على المشرع لعدم توضيحه للأحكام الخاصة بالوقاية من الأخطار والتي تختلف عن نزاع الملكية للمنفعة العمومية.

ثالثاً: القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل عن الأملاك المطلوب نزع ملكيتها:

بالرجوع لنص المادة 36 من المرسوم 186/93 يصدر الوالي قراراً بجواز بيع الممتلكات والحقوق المطلوب نزع ملكيتها بناءً على تقرير التعويض الذي تعدّه مصالح الأملاك الوطنية ثم يبلغ لكل من المالكين أو أصحاب الحقوق العينية مرفوقاً باقتراح تعويض عيني إن أمكن ذلك، وفي المقابل على الأشخاص المنزوعة ملكيتهم أن يفصحوا عن المبلغ الذي يطلبونه³. في حالة نزاع الملكية بسبب الخطر الجسيم لا يمكن للوالي القيام بإصدار قرار جواز بيع الممتلكات المطلوب نزع ملكيتها بل الأجدد القول قرار إجلاء العقارات المهذّدة بالانهيار بسبب الخطر الجسيم⁴. وبذلك يصدر قرار إداري بنزع

1 - انظر : المادة 32 من المرسوم 186/93 السالف الذكر.

2 - انظر : المواد 34، 35 من المرسوم 186/93 السالف الذكر.

3 - انظر : المواد 37، 38 من المرسوم 186/93 السالف الذكر.

4 - كاهنة مزوزي، المرجع السابق، ص 95.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

الملكية بسبب الخطر الكبير وينشر خلال شهر من تبليغه في الحفظ العقاري، كما ينشر في مجموع القرارات الإدارية التابعة للدولة.

وفي الأخير نلاحظ صعوبة تنفيذ هذه الآلية في الواقع؛ نظراً لكثرة المباني المنجزة في مناطق غير قابلة للتعمير سواء بمحاذاة الوديان أو بالمناطق الشمالية للبلاد المعرضة للزلازل مما يجعل إمكانية تعويض الكم الهائل من السكان مستحيل من الناحية العملية إلا إذا طبق هذا الإجراء تدريجياً على المناطق المعرضة للأخطار باعتماد برمجة نزع الملكية على المدى القصير بالنسبة للخطر الأكثر جسامة وخطورة، أما الأقل خطورة تبرمج على المدى الطويل .

وجدير بالذكر أنه بإمكان المشرع إضافة وسيلة أخرى للتنازل عن الأملاك العقارية، يتفادى من خلالها الإجراءات الطويلة والمعقدة نوعاً ما لعملية نزع الملكية ألا وهي حق الشفعة المألوفة في نظامنا القانوني والتي تسمح بالحصول على عقارات تعرض أصحابها إلى مخاطر الكوارث الطبيعية بكلفة أقل وإجراءات أبسط من إجراء نزع الملكية وفي شروط أقل كراهية¹ .

خلاصة الفصل الثاني

لقد رأينا اعتماد الدولة على آليات تخطيط في إطار التوجه نحو تحقيق تنمية عمرانية مستدامة من خلال المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى والاعتماد على التأمين الإلزامي على الكوارث الطبيعية وبعد دراسة مختلف آليات التخطيط في المنظومة الوقائية تم استخلاص النتائج التالية:

— يعاني الإطار التشريعي المتعلق بالوقاية في إطار التوجه نحو تنمية مستدامة من التأخر الكبير في إعداد النصوص التنظيمية لتفعيله في الميدان خاصة البطء في إنجاز

¹ - خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 168.

الفصل الثاني : مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة

مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى، وإنشاء المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وصدور المرسوم المنظم لتسييرها وتحديد مهامها.

— استهداف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم إلى حماية الأقاليم المعرّضة للأخطار من خلال عدّة برامج أهمها (برنامج كبح الساحل، بناء مدن جديدة وتغيير تموقع التمركز الإداري) وبالرغم من مرور عشر سنوات من صدور المخطط الوطني لتهيئة الإقليم نلاحظ البطء والتهاون في إنجاز هذه البرامج.

— تعرف المنظومة الوقائية في مجال الأخطار الكبرى نقصاً كبيراً في إعلام الجمهور بالأخطار المعرّضين لها، ونقص التوعية والتحسيس بالتدابير الواجب اتخاذها، لذا وجب تفعيل قواعد إجرائية متعلّقة بحق المواطن في الإطلاع على المعلومات الخاصة بالأخطار الكبرى.

— بالرغم من وجود منظومة قانونية خاصة بالوقاية من الأخطار الكبرى طورت أدوات وتدابير استثنائية كإجراء نزع الملكية لإبعاد السكان من مناطق الخطر إلا أنّ صور مدن الشرق السابحة في بحيرات كبيرة سنة 2018 أثبتت هشاشة المنظومة وعدم القدرة على المواجهة الفعّالة لخطر الفيضانات.

الأختام

بعد العرض التفصيلي لمختلف محاور هذه المذكرة حاولنا دراسة مدى فاعلية قوانين العمران في الوقاية من الأخطار الطبيعية وتحقيق تنمية عمرانية مستدامة، وخلصنا إلى أنّ ضمان المواجهة الفعّالة من مخاطر الكوارث الطبيعية متوقّف على التطبيق السليم لقواعد النظام القانوني المنظم للتعمير من خلال التحديد الدقيق للمناطق المهددة بالأخطار الطبيعية وحظر البناء عليها، وإن ألّحت الضرورة يشترط أن يكون البناء مقاوم لهذا الخطر وفق المعايير الواجب إتباعها مع ضرورة الرقابة الصارمة. وبعد التقييم الشامل لمختلف الآليات المساهمة في المنظومة الوقائية توصلنا إلى **جملة من النتائج** نتناولها فيما يلي:

من المؤشرات الإيجابية يمكن تسجيل **استفاقة**- prise de conscience -من طرف المشرع الجزائري بضرورة وضع منظومة قانونية شاملة ومتكاملة ومتجانسة (وهذا هو المطلوب) تتجّه نحو هدف رئيسي مفاده حماية حياة الأشخاص وممتلكاتهم والحفاظ على استقرار النظام الاقتصادي للدولة من آثار الكوارث الطبيعية المدمّرة وأهم مظاهر هذه الاستفاقة:

- الاهتمام بالوقاية من الأخطار خاصة بعد كارثتي باب الواد 2001 وبومرداس 2003 بميلاد قانون جديد يفصّل في الإجراءات والتدابير الواجب اتّخاذها في شتى مراحل الخطر (الوقاية قبل وقوعه، تسيير الأزمة أثناء وقوعها، البناء والتعويض بعد وقوع الخطر).
- القيام بتعديلات تمسّ قوانين العمران باعتبارها تتضمنّ آليات يتم من خلالها تحديد المناطق المهدّدة بالأخطار وحظر البناء عليها.
- اعتماد التخطيط كوسيلة لاستغلال وشغل الأراضي القابلة للتعمير من خلال مجموعة من المخططات سواء بالنسبة للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم باعتباره آلية مرجعية للتحكّم في المجال وطنياً أو بالنسبة للمخططات العمرانية المحليّة "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي" حيث تستند عليها

الخاتمة

المنظومة الوقائية من الأخطار الكبرى سواء في الإطار العام أو في إطار التوجّه نحو تنمية مستدامة.

○ استحداث آلية جديدة لتعويض ضحايا الأخطار الطبيعية تتمثل في نظام التأمين الإلزامي للعقارات المبنية ضد آثار الكوارث الطبيعية.

○ استحداث آلية نزع الملكية بسبب الخطر الكبير لإبعاد السكان من مناطق الخطر بالرغم من عدم استفادة الدولة من هذا الإجراء.

○ إنشاء هيئة وطنية تسهر على إنجاح المنظومة الوقائية و المتمثلة في المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى.

ورغم ذلك تبقى الجهود قليلة بالنظر إلى "الواقع الميداني" الذي تعيشه المدن الجزائرية ويمكن تسجيل العوائق التي حالت دون التحقيق التام لهذا النظام الوقائي:

○ التأخر في إعداد المخططات؛ إذ نسجل تأخر صدور المخطط الوطني لتهيئة الإقليم بحوالي تسع سنوات (من 2001 إلى 2010) الأمر الذي يحول دون تحقيق الهدف من تقنينه باعتباره المرجع الأول للمخططات المحلية، التي تعاني هي الأخرى من نفس الإشكال وفي حال إتمام إعدادها فإنّها تحتاج بالضرورة إلى تحيين ومراجعة بغية تحقيق التوافق مع أحكام المخطط الوطني .

○ انخفاض نسبة مشاركة المواطنين في إعداد المخططات المحلية بسبب نقص الثقافة العمرانية لديهم من جهة وبسبب تقصير في الدور الإعلامي من طرف السلطات المكلفة بإشراكهم من جهة أخرى.

○ غياب آليات ردعية تلزم ملاك المباني من احترام بنود رخص التهيئة والتعمير الأمر الذي أدى إلى كثرة المخالفات العمرانية وانتشار البناء العشوائي خاصة في المناطق المعرّضة للأخطار ودون مراعاة المعايير المقاومة لهذه الأخطار.

○ التجاهل الكبير لأهمية شهادة المطابقة من طرف الأفراد والإدارة على حد سواء؛ إذ أنّ الأفراد لا يطالبون بها بعد انتهاء أشغال البناء إلاّ عند الاضطرار، كما أنّ الإدارة لا تلزمهم بضرورة استخراج هذه الشهادة.

الخاتمة

- يعاني الإطار التشريعي المتعلق بالوقاية من الأخطار من التأخر الكبير في إعداد النصوص التنظيمية لتنفيذه وتفعيله ميدانياً خاصة البطء في إنجاز مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى، التأخر في إنشاء المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى بسنوات عديدة والغياب التام للتنظيم الموضّح لكيفية تجسيد حق المواطنين في الحصول على المعلومات عن الأخطار التي قد يتعرضون لها (الإعلام الوقائي).
- غياب ثقافة التأمين ضد الكوارث الطبيعية رغم أهميته في تخفيف العبء عن الخزينة العمومية وتدعيم مبدأ التضامن الاجتماعي.
- من هنا يتضح وبوضوح أنّ الإشكال في عمومه لا يرجع إلى نقص في كم النصوص التشريعية والتنفيذية بقدر ما يرجع إلى غياب آليات ردية تكفل التطبيق السليم والجاد لها، بعيداً عن بيروقراطية الإدارة والمحاباة في منح الرخص المحظورة وتجاهل توقيع العقوبات اللازمة في حال ارتكاب مخالفات عمرانية.
- ولمواجهة هذه العوائق والصعوبات وفرض حماية أكبر من المخاطر الطبيعية يمكننا اقتراح التوصيات التالية :
- تقييد السلطات المحلية بمدة محدّدة قانوناً لإنجاز المخططات "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي" أو تحيينها ومراجعتها لتفادي التصرف في الجيوب العقارية دون مخططات تضبط بدقة مختلف القطاعات.
- نشر الوعي لدى المواطنين بأهمية مشاركتهم في إعداد المخططات المحلية وضرورة الابتعاد عن المناطق المعرّضة للأخطار الطبيعية حمايةً لأرواحهم وممتلكاتهم.
- جعل استشارة الهيئات الإدارية الأخرى المنصوص عليها فيما يخص إعداد المخططات المحلية إجبارية تستوجب الرد في آجال محدّدة قانوناً.
- جعل متابعة جميع مشاريع البناء إلزامية من طرف مهندس معماري معتمد، وتوسيع دائرة عمل هيئات المراقبة التقنية للبناء، ليشمل الأعمال الخاضعة لرخصة البناء التابعة للخواص خاصة تلك التي تستقبل جمهور .

الخاتمة

- معالجة مشكل البناءات الفوضوية التي لا تحترم قواعد ومعايير البناء التي تحددها الهيئات المتخصصة، مع ضرورة إعادة النظر في طريقة اختيار مقاولات البناء المعتمدة - من مقاولات تقترح أقل سعر إلى صيغ أخرى تختار المقاولات التي تقدم عروض تأخذ بعين الاعتبار نوعية البناء ودرجة مقاومته للكوارث.
- محاولة الإسراع في تنفيذ برامج العمل الإقليمية المسطرة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم كبناء المدن الجديدة وترقية الهضاب العليا والجنوب بغية تخفيف الضغط الذي تعاني منه المدن الكبرى وتعزيز التوجّه الاستراتيجي نحو الانتشار المكاني المتوازن للمحيط المبني على كافة الإقليم الوطني وتحقيق توازن في توزيع السكان مما يقلص من عدد الضحايا في حال وقوع كارثة.
- إنشاء فروع ولائية للمندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى لمساعدة هذه الهيئة على المستوى المحلي.
- ضرورة التنسيق بين مختلف القطاعات المتدخلة في الوقاية من الأخطار الطبيعية عن طريق ملتقيات وندوات تكوينية في هذا المجال لتطوير الآليات الوقائية ومسايرة التجارب الناجحة دولياً.
- ولتحقيق مواجهة فعّالة لخطر الزلازل نقترح:
 - تحيين البطاقة الوطنية للخريطة الزلزالية لاستغلالها بما يسمح بإدارة أحسن لمخاطر الكوارث الطبيعية.
 - البحث في كيفية تطوير نظم الإنذار المبكر لتنبيه السكان في حال وقوع زلازل "التسونامي"؛ فحسب خبراء الزلازل الجزائر ليست في مأمن من وقوع حالات التسونامي كالذي حدث في جيجل سنة 1856.
 - إجراء دراسات جيولوجية وتقنية عند إنشاء مشروع عمراني وتحليل قوام التربة وسماكتها ودرجة انحدارها.
 - عدم إقامة مشاريع عمرانية في المناطق التي تتميز بنشاط زلزالي عنيف.
 - تطوير أساليب وتقنيات البناء المقاوم للزلازل وإزالة المباني غير الآمنة أو الواقعة في مواقع غير آمنة.

الخاتمة

○ مراقبة وجهة استخدام الأراضي وتطوير البناء المستقبلي من خلال التشجيع على البحث العلمي ومحاولة الاستفادة من التجارب الناجحة دولياً خاصة اليابان والتي تعتبر رائدة في هذا المجال.

أما الحلول المقترحة لمواجهة ناجحة لمخاطر الفيضانات تتمثل في:

- السرعة في إعداد المخطط العام للوقاية من الفيضانات.
- تزويد المناطق العمرانية بالقدر الكافي من محطات تصريف المياه.
- توسيع قنوات التطهير وضرورة صيانتها لتحقيق القدرة على استيعاب مياه الأمطار أو السيول.
- الصيانة والتطهير الدوري للأودية من الشوائب والعوائق المختلفة وضرورة إنشاء الحواف الحرة على طول ضفاف كل الأودية لتسهيل دخول العمال وعتاد الهيئة المكلفة بالتطهير.
- دعم المناطق المعرضة للفيضان بتشييد سدود تخزين وتهيئة سدود ثانوية وأحواض ممهدة للاستيعاب في أسفل الأودية الكبيرة مع ضرورة صيانتها باستمرار.
- إنشاء الحواجز التي تعد أداة ضرورية للحماية من الفيضان ويحدّد علوّها حسب ارتفاع المياه التي عرفتها المنطقة مع ضرورة صيانتها باستمرار.
- إحداث مناطق خضراء وتشجير المرتفعات المجاورة للمناطق العمرانية.
- بناء أحزمة بالمرتفعات لمنع السيول وانجراف التربة .

في الأخير نخلص إلى أنّ النظام القانوني للوقاية من الكوارث الطبيعية في الجزائر عرف تقدماً، خاصة فيما يتعلّق بتوجّه السلطات نحو التخطيط المسبق لمواجهتها والتخفيف من آثارها، لكن الآليات القائمة بقيت في بعض جوانبها محدودة الأمر الذي أثار على فعاليتها في الميدان خاصة في ظل عشوائية النسيج العمراني التي تعاني منها معظم المدن الجزائرية.

قائمة المراجع

I. -النصوص الرسمية:

1- الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المعدل والمنظم بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد 14، الصادرة في 2016/03/07.

2- القوانين والأوامر:

- الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 1967/01/18 المتضمن القانون البلدي، ج ر العدد 6 ، سنة 1967.
- الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/01/26 المتضمن القانون المدني، ج ر العدد 78، المعدل والمتمم بالقانون رقم 10/05 المؤرخ في 2005/07/20، ج ر العدد 44، ص 18 والمعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07 المؤرخ في 2007/05/13، ج ر العدد 31 الصادرة بتاريخ 2007/05/13 .
- القانون رقم 03/87 المؤرخ في 1987/01/27، المتعلق بالتهيئة العمرانية ، ج ر العدد 5 ، لسنة 1987.
- القانون رقم 25/90 المؤرخ في 1990/11/18 المتضمن التوجيه العقاري، ج ر عدد 49، سنة 1990.
- القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 49، سنة 1990.
- القانون رقم 11/91 المؤرخ في 1991/04/17، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (المعدل والمتمم) ج ر العدد 21 الصادرة سنة 1991.

قائمة المصادر والمراجع

- الأمر رقم 07/95 المؤرخ في 1995/1/25، المتعلق بالتأمينات، ج ر العدد 13،
الصادرة سنة 1995، ص 3.
- القانون رقم 20/01 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته
المستدامة، ج ر العدد 77، ص 18.
- القانون رقم 08/02 المؤرخ في 2002/05/08 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة،
ج ر العدد 34، لسنة 2002.
- القانون رقم 10/03 المؤرخ في 2003/07/19، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية
المستدامة، ج ر العدد 43، الصادرة في 2003/07/20 ص 6.
- الأمر رقم 12/03 المؤرخ في 2003/08/26، المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث
الطبيعية وتعويض الضحايا، ج ر العدد 52.
- القانون رقم 05/04 المؤرخ في 2004/08/14 المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90
المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51.
- القانون رقم 20/04 المؤرخ في 2004/12/25، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى
وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر العدد 84، ص 13.
- القانون رقم 12/05 المؤرخ في 2005/08/04، المتعلق بالمياه المعدل والمتمم، ج
ر العدد 60 لسنة 2005.
- القانون رقم 06/06 المؤرخ في 2006/02/20 المتضمن القانون التوجيهي
للمدينة، ج ر العدد 15، لسنة 2006.
- القانون رقم 15/08 المؤرخ في 2008/07/20، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام
إنجازها، ج ر، العدد 44، صادرة سنة 2008.
- القانون رقم 02/10 المؤرخ في 2010/10/21، ويتضمن المصادقة على المخطط
الوطني لتهيئة الإقليم، ج ر العدد 61.
- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37.
- القانون رقم 14/19 المؤرخ في 2019/12/11، يتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج
ر العدد 81، الصادرة سنة 2019.

قائمة المصادر والمراجع

3- النصوص التنظيمية:

- المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 18/05/1990، متعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس (المعدل والمتمم)، ج ر العدد 32.
- المرسوم التنفيذي رقم 521/83 المؤرخ في 10/09/1983، الذي يحدد القانون الأساسي لمراكز البحث المحدثة لدى الإدارات المركزية، ج ر العدد 38.
- المرسوم التنفيذي رقم 71/85 المؤرخ في 13/04/1985، يتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، ج ر العدد 16 .
- المرسوم التنفيذي رقم 212/86 المؤرخ في 19/08/1986، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 71/85، ج ر العدد 34 .
- المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28/05/1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، ج ر العدد 26، ص 962.
- المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 28/05/1991، الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتعمير والمصادقة عليه، ج ر عدد 26، سنة 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 28/05/1991، الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه، ج ر العدد 26، سنة 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 27/07/1993، الذي يحدد كفايات تطبيق قانون 11/91 المتعلق بنزع الملكية، ج ر العدد 51 الصادرة بتاريخ 01/08/1993.
- المرسوم التنفيذي رقم 256/99 المؤرخ في 16/11/1999، يحدد كفايات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها المعدل والمتمم، ج ر العدد 82.
- المرسوم التنفيذي رقم 504/03 المؤرخ في 30/12/2003، المعدل والمتمم للمرسوم رقم 71/85 المتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، ج ر العدد 84 .

قائمة المصادر والمراجع

- المرسوم التنفيذي رقم 268/04 المؤرخ في 2004/08/29، يتضمن تشخيص الحوادث الطبيعية ويحدد كيفية الإعلان عنها، ج ر العدد 55 ، ص 5.
- المرسوم التنفيذي رقم 270/04 المؤرخ في 2004/08/29، المحدد للبنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث ، ج ر العدد 55 ، ص 7.
- المرسوم التنفيذي رقم 248/05 المؤرخ في 2005/07/10 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 186/93 الذي يحدد كفاءات تطبيق قانون رقم 11/91 المتعلق بنزع الملكية، ج ر العدد 48، الصادرة بتاريخ 2005/07/10.
- المرسوم التنفيذي رقم 317/05 المؤرخ في 2005/09/10، الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ج ر عدد 62 لسنة 2005 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 177/91 .
- المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المؤرخ في 2005/09/10، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 178/91 الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه، ج ر العدد 62.
- المرسوم التنفيذي رقم 03/06 المؤرخ في 2006/01/07، المعدل للمرسوم التنفيذي 176/91 الذي يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير، رخصة التجزئة، شهادة التقسيم، رخصة البناء، شهادة المطابقة ورخصة الهدم، ج ر العدد 5 ، جانفي 2006، ص 5.
- المرسوم التنفيذي رقم 202 /08 المؤرخ في 2008/07/07، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 178/91 الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه، ج ر العدد 39 الصادرة بتاريخ 2008/07/13.
- المرسوم التنفيذي رقم 399/09 المؤرخ في 2009/11/29، الذي يحدد آليات توقع الفيضانات ، ج ر العدد 71.
- المرسوم التنفيذي رقم 194/11 المؤرخ في 2011/05/22، المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وسيرها، ج ر العدد 29 ، الصادرة في 2011/05/22 ، ص 8.

قائمة المصادر والمراجع

- المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 25/01/2015، يتضمن كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر العدد 7، ص 4.
- المرسوم التنفيذي رقم 189/18 المعدل والمتمم للمرسوم 178/91 المؤرخ في 15/07/2018، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.
- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 17/07/2010، يتضمن النظام الداخلي للمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، ج ر العدد 57.

II. المؤلفات

- بوجمعة خلف الله، العمران والمدينة، د ط ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2005.
- جمال صالح، السلامة من الكوارث الطبيعية و المخاطر البشرية ، ط 1، دار الشروق، القاهرة، 2002.
- الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، د ط، دار الفجر للنشر، القاهرة 2005 .
- عمر حمدي باشا، نقل الملكية العقارية، د ط ،دار هومة ،الجزائر، 2004.
- محمد خميس الزوكة، التخطيط الإقليمي وأبعاده الجغرافية، ط 3 ، دار المعرفة الجامعية –الاسكندرية-، سنة 1991 .
- نورة منصور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، د ط ، دار الهدى عين مليلة، 2010.

III. الرسائل الجامعية

أولا: أطروحات الدكتوراه

- خالد بوصفصاف، الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجيا الكبرى و تسيير الكوارث في الجزائر، أطروحة دكتوراه ، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2019/2018.

قائمة المصادر والمراجع

- كلثوم حجوج، الرقابة على رخص وشهادات التعمير في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018.
- لمين لعريض ، الآليات القانونية لحماية البناءات من خطر الإنهيار في الجزائر ، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عقاري ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2018/2017 .

ثانياً: مذكرات الماجستير

- حبيب عبد الله أحمد أبو زايد، متطلبات إدارة الكوارث الطبيعية ومستوى نجاحها في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية غزة ، سنة 2015
- جمال حدار ، إدارة الكوارث الطبيعية في الجزائر ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، فرع التنظيمات السياسية، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر ، 2006/2005.
- سهام راصول، حساسية الأخطار الطبيعية بولاية قالمة ، مذكرة ماجستير في تهيئة الأوساط الفيزيائية ، كلية علوم الأرض و الجغرافيا ، جامعة منتوري ، قسنطينة، دون تاريخ .
- كاهنة مزوزي ، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، تخصص إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر، باتنة ، 2012/2011
- محمد الأمين كمال، "دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير" رخصة البناء نموذجاً، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012/2011.
- مقداد مصباحي، قواعد التهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين-سطيف- 2016/2015.

IV. المقالات العلمية

قائمة المصادر والمراجع

- حسين حساني، (إدارة خطر الكوارث الطبيعية في الجزائر، الواقع والآفاق) مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 11، لسنة جانفي 2014 .
- شهرزاد عوابد، (البعد البيئي لأدوات التهيئة والتعمير ومقتضيات التنمية المستدامة)، مجلة تشريعات التعمير والبناء العدد 5، مارس 2018
- العربي زروق و جميلة حميدة، (التدابير الوقائية لحماية الأمن البيئي من المخاطر البيئية في التشريع الجزائري)، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 20، جوان 2018.
- معمر بن طرية، (نظام تأمين الكوارث الطبيعية في الجزائر- بين فكرة التأمين الفردي ومقتضيات التضامن الاجتماعي-)، مجلة تشريعات البناء والتعمير، العدد 16 جوان لسنة 2018.
- نورالدين يوسف، (المخطط الوطني لتهيئة الإقليم-وسيلة للمحافظة على العقار والبيئة وعصرنة المدن-) مجلة الحقوق والحريات، مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، عدد تجريبي 2013.

V. الندوات والملتقيات:

- عبد الكريم بودريوة، "إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر" مداخلة مطبوعة ضمن أعمال الملتقى الوطني يومي: 17، 18 فيفري 2013 ، جامعة محمد خيضر بسكرة .
- اللقاء الوطني المنعقد يومي 22،23 أكتوبر 2018 تحت عنوان " الإستراتيجية الوطنية الشاملة لتسيير مخاطر الكوارث لآفاق 2030" الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية من خلال الرابط: <http://www.intérieur.gov.dz/Dynamics>
- اليوم التحسيس "حول الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث"، المنظم بالمدينة يوم 2016/6/14 على الانترنت بالموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية من خلال الرابط: <http://www.intérieur.gov.dz/Dynamics>

قائمة المصادر والمراجع

- الندوة الصحفية بمقر المندوبية الوطنية "حول إستراتيجية القطاع للحد من المخاطر الكبرى" المنعقدة بتاريخ 1919/09/03 : منشورة بالموقع الرسمي لوزارة الداخلية.

VI. المراجع الالكتروني :

- الجموعي ساكر، مختصون يطالبون بالتكيف مع التغيرات المناخية والطبيعية والجيولوجية، جريدة النصر ، مقال منشور من خلال الرابط الالكتروني :

[http:// www.annasronline.com](http://www.annasronline.com)

- عدنان أبو دولة، معايير البناء المضاد للزلازل، مقال منشور من خلال الرابط الالكتروني التالي:

<http://www.mawdoo3.com>

- محمد مروان، كيف تحدث الفيضانات، مقال منشور وفق الرابط الالكتروني التالي :

[http:// www.mawdoo3.com](http://www.mawdoo3.com)

- الموسوعة الحرة ، كوارث طبيعية ، من خلال الرابط الالكتروني التالي :

[http:// ar . wikipedia . org.](http://ar.wikipedia.org)

- المديرية العامة للحماية المدنية، الفيضانات، إحصائيات الكوارث الطبيعية،

الموقع الرسمي من خلال الرابط: [www . protectioncivile . dz](http://www.protectioncivile.dz)

- منظمة الصحة العالمية، البيان التقني الخاص بالأخطار، الفيضانات،

الموقع الرسمي: www.who.int/hac/techguidance

- مركز أبحاث الفيزياء الفلكية والجيوفيزياء، تاريخ أحداث الزلازل في الجزائر،

الموقع التالي: <http://www.craag.dz>

- هيئة الأمم المتحدة، مناسبات أممية، الأيام الدولية، الموقع الرسمي من خلال

الرابط التالي: [http// www :un.org.com](http://www.un.org.com)

الفهرس

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
	إهداء
	شكر وتقدير
	قائمة المختصرات
5 - 1	مقدمة
الفصل الأول: الإطار العام للوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال العمران	
7	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة
7	المطلب الأول: مفاهيم عامة
7	الفرع الأول: مفاهيم متعلقة بالعمران
9	الفرع الثاني: مفهوم الكوارث الطبيعية
11	الفرع الثالث: التمييز بين الكوارث الطبيعية والتكنولوجية
12	المطلب الثاني: أنواع الكوارث " محل الدراسة "
13	الفرع الأول: الزلازل
15	الفرع الثاني: الفيضانات
17	المطلب الثالث: آثار الكوارث الطبيعية وتاريخها في الجزائر
17	الفرع الأول: آثار الكوارث الطبيعية
21	الفرع الثاني: تاريخ الكوارث الطبيعية في الجزائر
24	المبحث الثاني: مواجهة الكوارث الطبيعية عن طريق التخطيط العمراني
24	المطلب الأول: الأدوات المتعلقة بالتعمير
25	الفرع الأول: القواعد المتعلقة بالتهيئة والتعمير
27	الفرع الثاني: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
31	الفرع الثالث: مخطط شغل الأراضي

فهرس المحتويات

35	المطلب الثاني: الرخص المتعلقة بالتهيئة والتعمير
35	الفرع الأول: رخصة البناء
39	الفرع الثاني: رخصة التجزئة
42	الفرع الثالث: رخصة الهدم
44	المطلب الثالث: الشهادات المتعلقة بالتهيئة والتعمير
45	الفرع الأول: شهادة التعمير
47	الفرع الثاني: شهادة التقسيم
48	الفرع الثالث: شهادة المطابقة
52	خلاصة الفصل الأول
الفصل الثاني: مواجهة الكوارث الطبيعية في إطار التوجه نحو تنمية مستدامة	
54	المبحث الأول: الأحكام العامة للوقاية من الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة
54	المطلب الأول: الأحكام الواردة بالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم
55	الفرع الأول: مفهوم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم
56	الفرع الثاني: أهداف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم
58	الفرع الثالث: دور المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في الوقاية من الكوارث
62	المطلب الثاني: الأحكام الواردة بقانون الوقاية من الأخطار الكبرى
62	الفرع الأول: المبادئ العامة للوقاية من الأخطار الكبرى
66	الفرع الثاني: الأحكام العامة المطبقة على كل الكوارث
67	الفرع الثالث: إنشاء المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى
70	المطلب الثالث: التأمين الإلزامي على الكوارث الطبيعية
71	الفرع الأول: مفهوم التأمين
73	الفرع الثاني: الطابع الإلزامي لعقد التأمين على الكوارث

فهرس المحتويات

74	الفرع الثالث: نطاق تطبيق عقد التأمين على الكوارث
77	المبحث الثاني: الأحكام الخاصة للوقاية من الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة
77	المطلب الأول: الأحكام الخاصة بالوقاية من الزلازل
78	الفرع الأول: التنظيم المتعلق بمقاومة الزلازل
80	الفرع الثاني: المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل
83	الفرع الثالث: المخطط العام للوقاية من الزلازل
84	المطلب الثاني: الأحكام الخاصة بالوقاية من الفيضانات
85	الفرع الأول: المخطط العام للوقاية من الفيضانات
87	الفرع الثاني: التدابير الوقائية الخاصة بالفيضانات الواردة بقانون المياه
90	الفرع الثالث: آليات توقع الفيضانات
92	المطلب الثالث: نزع الملكية بسبب الخطر الكبير
92	الفرع الأول: الوقاية من الأخطار سبب لنزع الملكية
94	الفرع الثاني: شروط نزع الملكية بسبب الخطر الكبير
95	الفرع الثالث: إجراءات نزع الملكية بسبب الخطر الكبير
99	خلاصة الفصل الثاني
104-100	الخاتمة
	قائمة المصادر والمراجع
	الفهرس
	ملخص

فهرس الجدول

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
22	أهم الزلازل التي شهدتها الجزائر	01
23	أهم الفيضانات التي شهدتها الجزائر	02

ملخص

تتناول هذه المذكرة دراسة موضوع الآليات القانونية للوقاية من الكوارث الطبيعية في الجزائر، ابتداءً من التخطيط العمراني المحلي ودوره في المنظومة الوقائية إلى غاية اعتبار هذه الأخيرة ركيزة من ركائز التنمية المستدامة؛ وبالنظر لأهمية التخطيط العمراني فإن لمختلف أدوات التهيئة والتعمير الدور الفعال في تنظيم استغلال الأراضي، وإذا سلّمنا بأهميتها كآليات ضرورية لتنظيم التعمير في المناطق العادية فإن أهميتها تكون بالضرورة مضاعفة في المناطق المعرضة للكوارث الطبيعية.

أمّا بالنسبة للآليات القانونية المقننة باعتبار النظام الوقائي من مخاطر الكوارث ركيزة من ركائز التنمية المستدامة، فهي تتمثل في مجموع البرامج الإقليمية المسطرة بالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، وكذا الإجراءات والتدابير الوقائية الواردة بقانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث المستحدث بموجب قانون 20/04 وأبرزها المخططات العامة للوقاية من الأخطار الكبرى، بالإضافة إلى صدور النظام القانوني للتأمين الإلزامي ضد الكوارث الطبيعية.

summary

This graduation note deals with studying the topic of legal mechanisms for preventing natural disasters in Algeria, from local urban planning and its role in the preventive system until the latter is considered as a pillar of sustainable development; Given the importance of urban planning, the various tools of preparation and reconstruction have an effective role in organizing land use, and if we recognize its importance as necessary mechanisms for organizing reconstruction in normal areas, then its importance is necessarily doubled in areas prone to natural disasters. As for the legal mechanisms regulated by considering the preventive system of disaster risks as a pillar of sustainable development, it is represented in the total regional programs underlined in the national plan for preparing the region, as well as the preventive measures and measures mentioned in the law of major risks prevention and the conduct of disasters developed according to Law 04/20, the most prominent of which are general plans To prevent major risks, in addition to issuing the legal system of compulsory insurance against natural disasters.