

مستجدات قانون الوقاية من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة لسنة 2024

Updates on the Disaster Risk Prevention Law within the framework of sustainable development for the year 2024

أسيخ سمير*، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميره -بجاية-

samir.assiakh@univ-bejaia.dz

بن هلال ندير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميره -بجاية-

nadir.benhellal@univ-bejaia.dz

تاريخ إرسال المقال: 2025/10/01 تاريخ قبول المقال: 2025/11/03 تاريخ نشر المقال: 2025/11/29

الملخص:

تحوّلت السلطات العمومية في الجزائر سنة 2024 إلى إعادة النظر في السياسة المتعلقة بالتسيير والوقاية من أخطار الكوارث، وتجلّى ذلك في سن القانون رقم 04-24 المتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، كون هذه الكوارث تعد عائقاً أمام تحقيق العديد من الأهداف التنموية الاقتصادية والاجتماعية.

يتناول هذا البحث دراسة الأسباب التي أدت بالمشروع الجزائري إلى إعادة النظر في القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى في إطار التنمية المستدامة، والذي يعد أول قانون يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى، فضلاً عن تبين المستجدات التي جاء بها النص التشريعي الجديد وذلك في إطار توجه السلطات العمومية للوقاية من الأخطار المتصلة بالكوارث والوقاية منها والحد من آثارها وذلك في إطار التنمية المستدامة.

الكلمات المفتاحية: أخطار الكوارث، التغيرات المناخية، المخططات، التنمية المستدامة، الوقاية، التدخل.

Abstract:

In 2024, public authorities in Algeria moved to reconsider the policy related to management and prevention of disaster risks, and this was evident in the enactment of Law No. 24-04, which includes the rules for prevention, intervention, and disaster risk reduction within the framework of sustainable development, since these disasters are an obstacle to achieving many economic and social development goals.

This research examines the reasons that led the Algerian legislator to reconsider the law related to the prevention of major risks within the framework of sustainable development issued in 2004. Which is the first law related to the prevention of major dangers, in addition to explaining the developments brought by the new legislative text, within the framework of the public authorities' direction to prevent and limit the risks related to disasters, within the framework of sustainable development.

Key words: Disaster risks, climate change, plans, sustainable development, prevention, intervention.

المقدمة:

انتهجت الجزائر منذ بداية سنوات 2000 توجهها أكثر انفتاحا اتجاه موضوع حماية البيئة والمسائل المتصلة بها مثل التغيرات المناخية، التنمية المستدامة، حقوق الإنسان لاسيما تلك التي تندرج ضمن فئة الجبل الثالث حيث تُرجم ذلك بوضع ترسانة من النصوص التشريعية من بينها سنّ أول قانون يتعلق بالمخاطر الكبرى سنة 2004¹.

كان الدافع لوضع القانون السالف تعرض عديد المناطق والولايات في الجزائر لكوارث طبيعية، لاسيما الزلازل والفيضانات التي أدت لفقدان العديد من الضحايا بالإضافة إلى خسائر مادية واقتصادية كلفت الخزينة العمومية والاقتصاد الوطني أموالا كبيرة، سواء تلك المخصصة لعمليات الإصلاح والتعافي من آثار هذا الكوارث وكذا المبالغ المخصصة لتعويض الضحايا.

بعد عشرون عاما من سنّ أول قانون يتعلق بأخطار الكوارث في الجزائر قامت السلطات العمومية بإعادة النظر في هذا القانون، من خلال وضع نص تشريعي جديد يتعلق بالكوارث الطبيعية، بسبب تعرضت الجزائر لعديد الكوارث الطبيعية سواء التي كانت طبيعية أو تلك التي كانت بفعل البشر مثل حرائق الغابات. كما أنّ الإصلاحات السياسية والقانونية التي جاءت بمناسبة إصدار دستور 2020 الذي سعى لإعادة بناء المنظومة القانونية بصيغة منسجمة مع التوجهات الحديثة للدولة الجزائرية، وتماشيا كذلك مع الالتزامات الدولية للجزائر لاسيما تلك المتعلقة بالتصدي لمخاطر التغيرات المناخية والمخاطر التي تهدد حياة ومعيشة المواطن مثل محاربة الفقر والجفاف والتصحر وغيرها.

يلاحظ أنّ من أهم الدوافع الذي أدت بالسلطات العمومية لسنّ القانون المتعلق بأخطار الكوارث، هو عدم فعالية القانونية الموضوعية للوقاية من المخاطر والكوارث الطبيعية، لاسيما القانون 04-20 وبروز أخطار حديثة، مثل الأخطار السيبرانية والفضائية والتكنولوجية تقتضي معالجة قانونية أوسع وأشمل بما يتماشى مع التطورات الحديثة.

تسعى هذه الدراسة إلى البحث عن الأسباب التي دفعت بالمشروع الجزائري إلى سنّ قانون جديد يتعلق بالوقاية والحد من أخطار الكوارث إلى جانب دراسة وتبيان الوسائل التي تم إقرارها بشكل يهدف للتقليل من هذه المخاطر والحد من آثارها في حال وقعت كون بعض المخاطر يستحيل تجنبها أو منع وقوعها سواء كانت المخاطر طبيعية أو بسبب إنساني.

وعليه، تمحورت إشكالية هذه الورقة البحثية حول الوقوف على المستجدات التي جاء بها القانون رقم 04-24 المتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة² وذلك من خلال بيان آليات الوقاية المعتمدة لمجابهة الكوارث، واستعراض التدخلات الاستراتيجية الرامية إلى الحد من آثارها على المستوى الوطني.

للإجابة عن الإشكالية المطروحة أعلاه يتم تقسيم الدراسة إلى شقين، حيث يتم التطرق إلى الدوافع التي أدت لسن قانون الوقاية من أخطار الكوارث (المحور الأول)، ثم تبيان الآليات القانونية المقررة للوقاية والتسيير المستدام لهذه الأخطار (المحور الثاني).

تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي، وذلك من استعراض النصوص القانونية المتعلقة بأخطار الكوارث، إلى جانب تحليل النصوص القانونية التي تم إصدارها في الجزائر في هذا الشأن.

المحور الأول: دوافع سن قانون الوقاية من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة لسنة 2024:

لعلّ البحث في فكرة الدوافع التي أدت بالمشروع الجزائري لسن قانون يتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث وتسييرها المستدام هو مسألة في غاية الأهمية، ذلك أن الكشف عن خلفيات وضع أي نص قانوني يسهل عملية وكيفية تطبيق أحكام هذا النص القانوني.

يمكن القول أنّ الأسباب التي دعت بالسلطات العمومية لإقرار نص جديد لأخطار الكوارث في الجزائر، هو تزايد حجم وخطورة الأخطار المتصلة بالكوارث نظرا للموقع الجغرافي والاحساس في نفس الوقت الذي يجعلها محورا وعرضة للعديد من المخاطر (01)، وكذا عدم تحقيق القوانين السابقة للأهداف المنتظرة في التصدي لهذه الأخطار (02)، إلى جانب سعي السلطات العمومية في الجزائر لإقامة سياسية الوقاية من أخطار الكوارث، وفقا للتوجهات والالتزامات الدولية التي أقرتها الجزائر لاسيما تلك المتعلقة بالتغيرات المناخية والتراث المشترك للإنسانية (03).

01- تنامي مخاطر الكوارث في الجزائر: دافع تشريعي لسن القانون رقم 24-04:

لا شك أنّ الحديث عن مفاهيم ومصطلحات "وضع" سن "إقرار" أو مناقشة أو اعتماد قانون يتعلق بأخطار الكوارث لم يكن ليعتمد لو لم تكن هذه الكوارث والمخاطر في حد ذاتها أضحت تشكل تهديدا حقيقيا وقائما يهدد الدولة من خلال المخاطر المهددة للأرواح والممتلكات كما أنّه يعد عائقا أساسيا أمام تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

لذا فإذا كان الخطر القائم في حد ذاته والذي يحتمل الإضرار بالإنسان والمقدرات هو بمثابة حقيقة علمية أو محتملة الوقوع، فإنه لا يمكن التصدي لهذه المخاطر إلا من خلال وسائل وآليات يتم إقرارها واعتمادها بموجب قواعد قانونية تكفل تدخلا أمثلا، من خلال تحديد المهام والصلاحيات وكذا الجهات المكلفة بالتدخل يحددها هذا القانون.

لهذا، فإنّ أخطار الكوارث في الجزائر تتميز بالتنوع سواء تلك التي سبق الإشارة لوصفها أنها ذات بعد أو صبغة طبيعية، والتي لا يكون المتسبب فيها هو الإنسان أو فعلا بشريا سواء بفعل أو الامتناع عن القيام بعمل معين من شأنه أن يؤدي أو يحتمل أن يؤدي لوقوع كارثة.

في معرض الحديث عن مشروع القانون المتعلق بقواعد التدخل للوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة لسنة 2024، استهل ممثل السلطة التنفيذية أمام نواب البرلمان عن كون الجزائر

بحكم موقعها الجغرافي تبقى عرضة للعديد من أخطار الكوارث، لاسيما الزلازل والفيضانات وحرائق الغابات التي تسببت في الآونة الأخيرة في خسائر بشرية ومادية كبيرة³.

فضلا عن ذلك، فإن القانون المتعلق بأخطار الكوارث لسنة 2024 وسّع من دائرة هذه الأخطار، فقبل أن كانت في ظل القانون الملغى محصورة في 10 أخطار انتقل المشرع إلى التوسع لتشمل 18 خطرا، وهذا التوسع جاء ليشمل حسب المادة 3 منه إلى جانب الأخطار الواردة في النص الملغى أخطار مستحدثة تتمثل في الأخطار الفضائية، أخطار التلوث الجوي والبحري والمائي، أخطار التصحر والجفاف والجراد، أخطار المتعلقة بالسواحل إلى جانب استحداث الأخطار السيبرانية وأخطار التكنولوجيا الحيوية.

الملاحظ، أنّ هناك أخطار تبناها المشرع لأول مرة في هذا القانون نظرا لخطورتها وتأثيرها الواسع على كافة المجالات، كتلك المتعلقة بالأخطار الفضائية والسيبرانية وأخطار التكنولوجيا الحيوية، فهي أخطار عابرة للحدود حيث أخذها المشرع على محمل الجد، نظرا لدرجة خطورتها وتأثيرها الواسع والتي يمكن أن تمتد خارج الحدود الوطنية.

02- قصور القانون رقم 04-20 في مواكبة المتغيرات الوطنية والدولية المستجدة:

قد يتبادر إلى الذهن تساؤل مفاده ما هي الحاجة والدافع إلى وسنّ نص تشريعي جديد يتعلق بأخطار الكوارث، وبصيغة أخرى ألم يكن كافيا القيام بتعديل القانون الصادر سنة 2004 وإدخال التعديلات المراد إدخالها حتى يكون هذا القانون شاملا للغايات المراد بلوغها وتحقيقها.

لقد أجاب عن هذا التساؤل ممثل السلطة التنفيذية بمناسبة عرض مشروع القانون المتعلق بأخطار الكوارث لسنة 2024 أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، حيث اعتبر أن توجه السلطات العمومية يركز على تحديد أخطار الكوارث ودراسة تأثيرها على الإنسان والبنية التحتية للدولة ويرتكز هذا التوجه على ضرورة تجاوز والوقاية هذه الأخطار قصد توفير إطار معيشي نوعي للمواطن، وذلك بما يحقق تنمية مستدامة وحماية البيئة والحفاظ على الثروات والممتلكات الوطنية⁴.

أكثر من ذلك، فإن قانون المخاطر الكبرى لسنة 2004 تم سنّه في ظرف عرفت فيه الجزائر كما معتبرا من الكوارث الطبيعية لاسيما الزلازل الذي ضرب مدينة بومرداس سنة 2003، والفيضانات التي مست عديد المناطق في الجزائر أدّت كل هذه الكوارث إلى خسائر بشرية ومادية كبيرة، وهذا دون إغفال حرائق الغابات التي مست عديد ولايات الوطن لاسيما تلك التي نشبت سنة 2020⁵، فيمكن القول أنّ القانون رقم 04-20 الملغى جاء محاولة من المشرع الجزائري لوضع إطار قانوني يكفل الوقاية والحد من أخطار الكوارث. في نفس السياق، فإنّ السلطات العمومية في الجزائر أقرت بأنّ قانون المخاطر الكبرى لسنة 2004 لم يستطع التصدي للمخاطر الكبرى، لاسيما من زاوية الوقاية والحد بالنسبة للكوارث التي لا يمكن منع حدوثها حيث لا يمكن الاكتفاء بتسيير الخطر بل ينبغي الحد من آثاره وتبعاته من الناحية البشرية والمادية.

كما أن قانون المخاطر الكبرى لسنة 2004 لم يحقق الأهداف التي وضعت له، ولعل ذلك وفقا للسلطة التنفيذية يعود لأسباب عديدة منها ظاهرة الإحالة إلى التنظيم التي لم ترافق بإصدار كافة النصوص التطبيقية لهذا القانون⁶.

ومن بين الأسباب أيضا، انعدام الدقة في هذا القانون، وعدم وجود أهداف واضحة للحد من أخطار الكوارث، فضلا عن عدم تحديد جدول زمني لتحقيق الأهداف المرجوة والمنتظرة، فضلا عن عدم تحديد مسؤوليات كل قطاع إلى جانب غياب إطار يحدد كيفية التمويل الخاصة بالوقاية.

يضاف إلى ما سبق، فإن قانون المخاطر الكبرى لسنة 2004 لم يعد يواكب للتغيرات الموجودة على الصعيد الدولي، وهنا الحديث عن التغيرات المناخية على الصعيد الدولي لاسيما التدابير والإجراءات التي أقرها اتفاق باريس حول التغيرات المناخية لسنة 2015⁷، الذي كيّف التغيرات المناخية والمشاكل المرتبطة بها من جفاف وكوارث أخرى بمثابة مشكلة عالمية ينبغي على كافة الدول التصدي لها.

03- إرساء سياسة وطنية للوقاية والحد من أخطار الكوارث بالتوافق مع التوجهات والالتزامات الدولية للجزائر:

بعد عشرون عاما من إصدار أول قانون يتعلق بالوقاية من المخاطر الكبرى، وبعد أن تيقنت السلطات العمومية بضرورة إعادة النظر بشكل شامل في سياسة الوقاية من المخاطر الكبرى، صدر القانون رقم 24-04 الذي جاء ليصحح الخلل الموجود في النص التشريعي الذي سبقه.

يشار في هذا الصدد، إلى أن الجزائر منذ التسعينات تخلت عن توجهها المناوئ لحماية البيئة بل انخرطت في التوجه العالمي لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وتجلّى ذلك من خلال انضمام الجزائر للعديد من الاتفاقيات الدولية في هذا الشأن.

لم تتوقف الجزائر في مساهمة التوجه العالمي لحماية البيئة والتصدي للتغيرات المناخية التي تؤدي لعدد الكوارث ولعل أهمها اتفاق باريس لسنة 2015، التي شاركت فيها الجزائر وصادقت على الاتفاق، الذي نتج عن قمة باريس، ويتجلى ذلك في إدراج الأخطار المتعلقة بتغير المناخ والجفاف والتصحر ضمن أحكام هذا القانون.

في هذا الصدد فإن اتفاق باريس حول التغيرات المناخية الذي صادقت عليه الجزائر اعتبر أن تغير المناخ يشكل شاغلا مشتركا للإنسانية، وينبغي على الدول الأطراف اتخاذ الإجراءات اللازمة للتصدي لتغير المناخ مع الأخذ بعين الاعتبار الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان، مثل الحق في الصحة والحق في التنمية مع ضرورة القضاء على الفقر.

من المحاور الأساسية التي ارتكز عليها اتفاق باريس حول التغيرات المناخية هو حصر ارتفاع درجة حرارة الأرض إلى مستويات ما قبل الحقبة الصناعية، وهذا ما يساهم حسب الاتفاق في التقليل بشكل كبير من مخاطر التغير المناخي والآثار السلبية الناتجة عنه⁸.

يُفهم كذلك توجه الجزائر في تبني قانون جديد يتعلق بأخطار الكوارث، وذلك تنفيذاً للالتزامات الدولية الواردة في المادة الرابعة فقرة 03 من اتفاق باريس حول التغيرات المناخية، حيث تتولى الدول النامية مناصفة مع الدول المتقدمة السعي والالتزام بتحسين جهودها ومساعدتها التي تقوم بها من أجل خفض الانبعاثات الحرارية وبالتالي الحد من تأثيرها على الموارد الطبيعية والاقتصاد الوطني.

باعتبار أن اتفاق باريس حول التغيرات المناخية يهدف إلى الحد من المشاكل التي تهدد الدول كافة والإنسان على حد سواء، كون التغيرات المناخية لا تقتصر على المناخ فحسب بل تهدد الإنسان لاسيما ما يتعلق بالأمن الغذائي والتنمية المستدامة والقضاء على الفقر وحقوق الإنسان الأخرى⁹.

يُشار في هذا الصدد أن المشرع الجزائري تأثر باتفاق باريس حول التغير المناخي كدافع لسن القانون المتعلق بأخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، من خلال الاخطار المستحدثة في المادة الثالثة (03)، لاسيما ما يتعلق بالتدابير التي أقرها المشرع لمواجهة هذه الأخطار حيث لم يكتف عند حد الوقاية أو تسيير الأخطار عند حدوثها بل إن الغاية من هذا القانون هو الحد والتقليل من تبعاته وآثاره في حال وقعت هذه الكوارث.

في المقابل، فإنه عند قراءة في القانون 24-04 يلاحظ من الناحية الشكلية الاستناد في تأشيرته هذا القانون إلى أحكام الدستور وكذا 37 نصا تشريعيا لكن لم تتم الإشارة في تأشيرته إلى اتفاق باريس حول التغيرات المناخية رغم أن مضمون ومحتوى هذا القانون جاء منسجما ومتوافقا مع أحكام هذا الاتفاق المصادق عليه من طرف الجزائر.

المحور الثاني: التدابير المستحدثة في قانون الوقاية أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة لسنة 2024:

لا شك أن هدف السلطات العمومية في الجزائر من وراء سن القانون المتعلق بالأخطار الكبرى، هو السعي من أجل الوقاية من مخاطر وتهديدات أخطار الكوارث والعمل على التدخل للتقليل من حجم الآثار الناجمة عنها.

لعل كما سبق الإشارة أن وجود الجزائر في منطقة جغرافية معرضة للأخطار الكبرى وكذا أخطار ذات بعد العالمي، مثل الأخطار الفضائية والسيبرانية وهي أخطار عابرة للحدود وقصد بلوغ الأهداف المتوخاة من هذا القانون اعتمد المشرع على جملة من التدابير.

تتمثل التدابير المستحدثة في القانون رقم 24-04 في توسيع دائرة المشاركة من خلال تعزيز الديمقراطية التشاركية وتكريس الحق في الإعلام في مجال الأخطار الكبرى (01) وكذا الاعتماد على أسلوب التنبؤ أو ما يُعرف بسياسية الاستشراف من خلال إقرار مخططات لتنظيم التدخل والوقاية من هذه الأخطار (02) إلى جانب الزامية التأمين ضد أخطار الكوارث (03).

إلى جانب إيلاء المشرع الجزائري أهمية بالغة للأسلوب الوقائي كوسيلة لمنع حدوث هذه الأخطار، فإنّه في المقابل أقرّ تدخلا بعديا يتمثل في تشديد العقوبات في حال المساس أو التسبب في الأخطار الواردة في هذا النص التشريعي (04).

01- تكريس الحكامة الرشيدة في مجال الوقاية من أخطار الكوارث:

من بين التدابير التي أقرها المشرع الجزائري بموجب قانون الوقاية من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية وذلك بموجب المادة الخامسة من القانون 04-24 التي كرست مبدأ المشاركة، الذي يعرف بأنه حق كل مواطن في الإطلاع على الأخطار والمخاطر المحدقة به وكذا الحصول على المعلومات المرتبطة بهشاشة هذا الوضع.

نص المشرع الجزائري بموجب المادة السابعة من القانون رقم 04-24 على جملة من الأهداف المعلنة في قانون الأخطار الكبرى، تتمثل في التقليل من عدد الوفيات المرتبطة بالكوارث، تخفيض عدد المتضررين من الكوارث، الحد من الخسائر الاقتصادية وتأثيرها على الاقتصاد الوطني، وخفض الاضطرابات الناجمة عن الكوارث فيما يتعلق باستخدام المرافق الصحية والتعليمية.

كما أنّ المشرع الجزائري أقر صراحة أن الهدف المرجو من هذا القانون 04-24، هو تحسين وصول المواطنين للأنظمة المتعلقة بالإنذار المبكر للمعلومات المرتبطة بالكوارث المرتبطة، ولا شك أن الأهمية التي أولاهها المشرع لمبدأ المشاركة من خلال حق الاطلاع والوصول على المعلومة، يندرج ضمن التوجه الذي تبنته السلطات العمومية من خلال الأهمية التي منحها المؤسس الدستوري في دستور 2020 للديمقراطية التشاركية.

أكثر من ذلك، فإنّ المغزى من التأكيد على مبدأ المشاركة يندرج ضمن تعزيز الحكامة أو الحكم الرشيد الذي يقوم على إشراك المواطنين والمجتمع المدني في تسيير قضايا الشأن العام، ذلك أن موضوع الأخطار الكبرى يرتبط ارتباطا وثيقا ومباشر بالمواطن، الذي ينبغي أن يكون شريكا أساسيا بل فاعلا في صنع القرار إلى جانب الاعتراف بحقه في أن يكون على علم بالمخاطر المتصلة بالكوارث المحدقة به.

إن الأهمية التي أولاهها المشرع الجزائري للديمقراطية التشاركية في مجال أخطار الكوارث تتمحور في تعزيز السياسية الوقائية، التي تهدف الى التنبؤ ومنع حدوث واثقاء وقوع الاخطار، لأنه لا يمكن الاكتفاء بأسلوب التسيير الإداري المنفرد في مجال الكوارث، بل يجب أن تكون بمشاركة من طرف المواطن.

لم يتوقف المشرع الجزائري عند حدّ الاعتراف بمبدأ المشاركة كمبدأ من المبادئ التي تحكم تسيير أخطار الكوارث، حيث خصص الفصل الثالث من هذا القانون والمعنون "الاعلام والاتصال والبحث العلمي في مجال أخطار الكوارث"، حيث تنص المادة العاشرة منه على أن الدولة تضمن حق المواطنين كافة في الوصول الى المعلومات بصفة دائمة .

أحال المشرع على التنظيم كيفية تطبيق الإعلام والبحث العلمي في مجال أخطار الكوارث وذلك من خلال إشراك الهيئات والمؤسسات الفاعلة لاسيما دعم دور ومراكز البحث العلمي وكذا المؤسسات التربوية في تعليم أخطار الكوارث¹⁰.

أقر المشرع بموجب المادة العاشرة حق المواطن في الحصول على المعلومات المتعلقة بأخطار الكوارث، إلى جانب ضمان الدولة التعرف على الوسائل الوقائية، وكذا كيفية التدخل من أجل إصلاح المناطق المعرضة للأخطار في أماكن إقامتهم والتي يؤديون نشاطهم فيها¹¹.

من جهة أخرى، فإن الدولة تضمن القيام بإطلاع المواطنين بكافة التدابير المتعلقة بأخطار الكوارث والذي يكون بصفة دائمة، وهذا ما يمكنه من معرفة الأخطار وكذا احتمالية وقوعها فضلا عن التدابير التي تتخذها الدولة قصد الوقاية، إلى جانب وضع برامج التكوين وإدراج أخطار الكوارث في المناهج التعليمية على مختلف المستويات¹².

02-تبني سياسية تنبؤية استشرافية: مخططات أخطار الكوارث:

من بين التدابير التي أقرها المشرع الجزائري قصد الوقاية والحد من أخطار الكوارث بموجب القانون رقم 04-24، إقرار أسلوب التخطيط الذي يعد وسيلة عمل وقائية تضع جملة من الأهداف قصد تحقيقها في المستقبل وهو عبارة عن تحليل للوضع الحالي والمستقبلي من أجل تدخل أمثل وفعال¹³.

أقر المشرع الجزائري بموجب القانون المشار أعلاه نوعين من التخطيط حيث اعتمد على الأسلوب الوقائي الخاص بكل خطر يشكل كارثة ويكون لاتقاء وقوع الخطر (أ)، الى جانب مخططات النجدة الخاصة بالتدخل البعدي (ب).

أ- مخططات الوقاية من أخطار الكوارث في ضوء القانون رقم 04-24:

تكمن الغاية والأهمية من تبني أسلوب التخطيط في مجال أخطار الكوارث كونه تدبير وقائي يسعى لتحديد كيفية التدخل والوقاية قبل وقوع الأخطار، التي من شأنها أن تؤدي إلى كارثة أو كوارث، وأهمية هذا الأسلوب أنه يحدد المهام وغالبا ما تكون من قبل مختصين في مجال محدد وهو ما يؤدي إلى التقليل من آثاره وتبعاته لاسيما البشرية والاقتصادية.

كما أن الأسلوب الوقائي هدفه الوقاية من أخطار الكوارث وهو عبارة عن وثيقة إدارية تقنية تعدها الإدارة قصد الوقاية من أخطار الكوارث، والسعي من أجل التقليل من القابلية للإصابة للخطر، والوقاية من الآثار الناتجة عنه¹⁴.

أقر المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 04-24 مخططات للوقاية من أخطار الكوارث وهي مخططات وطنية، وعدد هذه المخططات ثمانية عشر (18) مخططا أطلق على كل مخطط تسمية "المخطط العام للوقاية" من الأخطار المذكورة في المادة الثالثة من هذا القانون¹⁵.

حدد المنظم الجزائري وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 25-132 المحدد لكيفيات إعداد وتعديل وتحيين المخططات العامة للوقاية من أخطار الكوارث¹⁶، والتي تكون حسب المعلومات والمعطيات التي تجمع من طرف الإدارات والشركاء المعنيين بالوقاية من هذه الأخطار، التي تأخذ بعين الاعتبار خطر الكارثة وكذا القواعد الرامية للتقليل من هشاشة الحوادث التي من شأنها أن تؤدي لأخطار الكوارث.

حسب المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 25-132 فإن هذه المخططات تركز كلها على تأسيس نظام وطني لليقظة للوقاية من هذه الأخطار، إنشاء نظام الإنذار الذي بموجبه يتم إعلام المواطنين باحتمالية حدوث الخطر وتحديد المؤسسات المكلفة بتنفيذ الإنذار عن هذه الأخطار.

تضمن المرسوم التنفيذي السالف الذكر ملحقا حدد الجهات المكلفة بإعداد وتعديل وتحيين المخطط العام للوقاية من أخطار الكوارث إلى جانب القطاعات والهيئات العمومية المشاركة في هذه العملية، وتتم المصادقة على هذه المخططات والتعديلات الملحقة بها بموجب مرسوم تنفيذي ويكون المخطط لمدة عشرة (10) سنوات.

ب- مخططات تنظيم النجدة والمخططات الخاصة للتدخل:

تضمن القانون رقم 24-04 المتعلق بأخطار الكوارث سياسة التخطيط وتتجلى من خلال مخططات للتدخل البعدي المتمثلة في مخططات تنظيم النجدة (ب-1) ومخططات الخاصة للتدخل (ب-2).

ب-1 مخططات تنظيم النجدة:

نص المشرع الجزائري بموجب المادة 66 من القانون رقم 24-04 على مخططات تنظيم النجدة، وتنقسم هذه المخططات حسب الكارثة إلى مخطط وطني للنجدة، مخطط مشترك بين الولايات، مخطط ولائي ومخطط بلدي ومخططا لتنظيم النجدة في المواقع الحساسة تهدف هذه المخططات إلى التكفل بتبعات الكارثة وكذا تسييرها.

نصت المادة 68 من القانون 24-04 على أن هذه المخططات تركز على إنقاذ الأشخاص وإقامة أماكن للإيواء خاصة بهم، بالإضافة إلى توفير مستلزمات الحياة الأساسية من ماء الشروب والحفاظ على صحة الأشخاص المتواجدين في المنطقة المعرضة للكارثة.

ب-2 المخططات الخاصة بالتدخل:

لم يكتف المشرع الجزائري عند حد إقرار مخططات للوقاية فحسب بل تبني كذلك مخططات للتدخل في حال وقوع كارثة، وذلك قصد اتخاذ التدابير وتهدف هذه المخططات بموجب المادتين 73 و74 للتدخل من أجل تحليل الأخطار واتخاذ التدابير اللازمة وكذا القيام بأعلام المواطنين بالإجراءات المتخذة في هذا الشأن. من جهة أخرى، نص المشرع على وضع مخططات خاصة بالتدخل والتي يجب على مستغلي المنشآت الصناعية وخطوط نقل المحروقات عبر الأنابيب وذلك قصد اتخاذ جميع تدابير الوقاية من الخطر لاسيما تدابير الإنذار والوسائل المسخرة لذلك¹⁷.

إلى جانب المخططات السالفة الذكر أقرّ المشرع الجزائري بموجب المادة 62 من القانون 04-24 مخططات للحفاظ على المباني ذات الأولوية أو القيمة الاستراتيجية أو التراثية، وقد حدد التنظيم محتوى المخطط الذي يجب أن يتضمن المعلومات الخاصة بالمباني، الدعم المالي لأشغال الدعم وكذا تقييم المخاطر الطبيعية والتكنولوجية التي تتعرض لها هذه المنشآت¹⁸.

03- إلزامية التأمين ضد أخطار الكوارث:

يُعدّ التوجّه الذي تبناه المشرع الجزائري في القانون 04-20 (الملغى) توجّها أكد فيه على إلزامية التأمين ضد أخطار الكوارث الكبرى، والتي تندرج ضمن السياسة الوقائية الهادفة لتحقيق حماية الأشخاص والممتلكات من هذه الأخطار.

يشار إلى أنّ التوجه لإلزامية التأمين ضد أخطار الكوارث ليست فكرة حديثة استحدثها المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 04-24، بل تم إقراره بموجب قانون الوقاية من المخاطر الكبرى لسنة 2004، وذلك بعد أن كان التأمين ضد الأخطار الطبيعية والكوارث لم يشغل بال السلطات العمومية، ولكن وبعد أن توالى عديد الكوارث الطبيعية حيث وجد المشرع نفسه في فراغ قانوني مما استدعى ضرورة وضع إطار قانوني للتأمين على هذه الأخطار والكوارث¹⁹.

يشار إلى أنّ بعد المأساة من جراء عديد الكوارث الطبيعية التي ضربت الجزائر لاسيما زلزال مدينة بومرداس وفيضان الجزائر العاصمة سنتي 2001 و2003، قامت السلطات العمومية بسن نص تشريعي خاص يتضمن إلزامية التأمين على الأخطار وهو الأمر رقم 03-12 المتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا²⁰.

بالنسبة للقانون السالف الذكر، فإنّ كل مالك لعقار مبني في الجزائر سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا ما عدا الدولة، ملزم بالقيام بتأمين هذا الملك ضد الأخطار والكوارث الطبيعية إلى جانب الأشخاص الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا، حيث يجب عليهم القيام بتأمين هذه المنشآت من الأخطار والكوارث الطبيعية.

وبالعودة إلى القانون المتعلق بأخطار الكوارث لسنة 2024 فقد خصص المشرع قسما منه تحت عنوان "التدابير الوقائية الإضافية" بموجب المادتين 63 و64 اللتين تنصان على إنشاء نظام وطني للتأمين ضد أخطار الكوارث وجعله المشرع إلزاميا وليس اختياريًا.

بالنسبة لإجراءات المتعلقة بالتأمين على الأخطار والكوارث الطبيعية، فقد تم إحالتها إلى أحكام القانون رقم 03-12 المتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، وهذا القانون بدوره جعل من التأمين على أخطار الكوارث إلزاميا.

04- تشديد العقوبات على الجرائم المرتبطة بأخطار الكوارث:

طغى على القانون رقم 04-24 المتعلق بالوقاية والتدخل من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة الجانب الوقائي، كونه الأسلوب الأفضل والأمثل للوقاية من الأخطار والتقليل من آثارها وتبعاتها المادية والبشرية، لكن في المقابل فإن المشرع تبنى نهجا وأسلوبا ردعيا لردع الأفعال التي تشكل خرقا لأحكام هذا القانون والنصوص التشريعية ذات الصلة.

أ- جريمة البناء في المناطق ذات الخطورة:

قام المشرع الجزائري بتجريم جميع الأشغال البناء والبنائات المشيدة والمنجزة من طرف الأشخاص الطبيعيين والمعنونين، والتي تقام في مناطق ذات صدع زلزالي نشيط، البنائات المشيدة في أراضي ذات خطر جيولوجي، تلك المنجزة في نطاق حماية المناطق الصناعية والوحدات الصناعية والمنشآت الطاقوية ذات الخطر الكبير، الأراضي المخصصة لقنوات المحروقات والمياه والطاقة، الأراضي المعرضة للفيضانات وتلك المشيدة على حواف السدود والمناطق التي تتضمن ارتفاع المنع من البناء.

عقابا على الأفعال الواردة أعلاه تنص المادة 85 من القانون 04-24، فإن من يقوم بأشغال البناء في هذه المناطق، يعاقب بالحبس من ثلاث سنوات إلى خمس سنوات، وبغرامة مالية من ستمائة ألف دينار جزائري إلى واحد مليون دينار جزائري وفي حالة العود تضاعف العقوبة.

ب- جريمة الإخلال بدراسة المنشآت الصناعية ومخالفة مخططات تدابير التدخل:

جرّم المشرع الجزائري بموجب المادة 86 من القانون 04-24 كل فعل من شأنه مخالفة إجراء إلزامية إخضاع المنشآت الصناعية قبل دخولها مرحلة الاستغلال لإنجاز دراسة هشاشة خاصة بأخطار الكوارث، إلى جانب تجريم الأفعال المخالفة للمخططات الخاصة بالتدخل والمتعلقة بمستغلي المنشآت الصناعية وخطوط نقل المحروقات عبر الأنابيب لاسيما التدابير المتعلقة بالإنذار وكذا الدراسات الفنية والإجراءات الخاصة بالتدخل عند وقوع الكارثة.

في هذا الصدد، فإن المادة أعلاه تنص على توقيع عقوبة الحبس من ستة أشهر إلى سنتين وغرامة مالية من ثلاثمائة ألف دينار إلى خمسمائة ألف دينار جزائري، ويشار إلى أن القانون رقم 04-20 كان نص على تجريم إخلال مستغلي المنشآت الصناعية بعدم إعداد مخطط للتدخل فقط، وكانت عقوبتها بموجب المادة 72 منه الحبس من شهرين إلى 01 سنة حبسا وبغرامة مالية من ثلاثمائة ألف دينار جزائري إلى ستمائة ألف دينار جزائري، ومنح سلطة للقاضي الجزائي بإمكانية الحكم بالعقوبتين معا أو الحكم بإحدى العقوبتين فقط غير أن المشرع في القانون 04-24 نص على توقيع القاضي لعقوبة الحبس الى جانب الغرامة المالية.

يلاحظ أنّ المشرع الجزائري بموجب المادة 87 نص على أنّ الأفعال المتعلقة بمخالفة تدابير المنع من البناء في مناطق الخطر ومخالفة تدابير مخططات التدخل، والدراسات الخاصة بدراسة الهشاشة الخاصة

بأخطار تكون مرتكبة من طرف شخص معنوي، تكون بغرامة مالية تتراوح من ضعف الغرامة إلى خمسة أضعاف الغرامة المقررة على الشخص الطبيعي مع إمكانية المنع من ممارسة النشاط لمدة خمس سنوات. في حالة التشديد، يمكن للقاضي أن يحكم على الشخص المعنوي بخصوص جريمة البناء في المناطق المصنفة بكونها مناطق ذات خطر، وفقا للمادة 24 أن يحكم بغرامة قدرها خمسة (05) ملايين دينار جزائري، وبالنسبة للجرائم الخاصة بمخالفة تدابير مخططات التدخل ودراسة الهشاشة يمكن للقاضي الجزائري أن يحكم بغرامة مالية قدرها مليونين وخمسمائة ألف دينار جزائري.

الخاتمة:

في ختام هذه الدراسة التي ارتكزت على أهم الجوانب والمستجدات التي جاء بها القانون المتعلق بالوقاية والحد والتدخل من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، تبين أن هذا القانون تم سنه بسبب عدة دوافع أبرزها تموقع الجزائر في محيط استراتيجي بين القارتين الإفريقية والأوروبية وهذه المنطقة معرضة لأخطار الكوارث.

فضلا عن ذلك، فإن السلطات العمومية لما بادرت بالقانون المتعلق بأخطار الكوارث تيقنت أن النص التشريعي الذي تم سنه قبل عشرين عاما لم يكن فعالا، فضلا وجود أخطار مستجدة في الآونة الأخيرة لم تكن موجودة سنة 2004 مثل الأخطار السيبرانية والأخطار التكنولوجية.

كما أن الدافع لإقرار القانون المتعلق بأخطار الكوارث لسنة 2024 كان نتاج انخراط الجزائر في التوجه العالمي، المتعلق بمواجهة أخطار الكوارث والمتمثلة في التغيرات المناخية، حيث أن الالتزامات الدولية للجزائر تعد دافعا ومبررا للتصدي لهذه الأخطار.

في المقابل، فإن هذه الظروف التي دفعت بالسلطات العمومية في الجزائر لوضع قانون لأخطار الكوارث، تضمن وسائل قانونية لتحقيق أهدافه استهلها المشرع بالجانب الوقائي كونه الأسلوب الأكثر فعالية كما أنه غير مكلف ماليا.

لعل فكرة الديمقراطية التشاركية والاعتراف للمواطن والأشخاص المعنوية بالحق في الاعلام بوضعية المناطق التي يتواجدون فيها، والمناطق المعرضة لأخطار الكوارث، يكفل تطبيق مبدأ دستوري ألا وهو الحق في الإعلام والمشاركة التي تعد أساسا للحكامة الجيدة والرشيدة وتأسيسا لدولة الحق والقانون.

من بين الوسائل التي تم إقرارها في مواجهة أخطار الكوارث إقرار التخطيط كأسلوب للوقاية من أخطار الكوارث، تبني نوعين من المخططات منها التي تكون وقائية أي قبل وقوع الكارثة ومخططات للتدخل أي بعد وقوع الخطر.

عزز المشرع الجزائري من الأسلوب الوقائي من خلال تكريس حماية جزائية جراء التعدي على الأحكام التشريعية المتعلقة بآماكن الخطر والملاحظ أن المشرع شدد من العقوبات وذلك من أجل تحقيق غاية الردع العام كون هذه المخاطر لا تهدد فئة أو منطقة معينة بل تهدد الدولة بكاملها.

وفي ضوء ما تم التوصل إليه من نتائج، يمكن تقديم المقترحات الآتية:

- تعزيز العمل والتحسيس بالوقاية من أخطار الكوارث في المجتمع المدني ولدى مستغلي المؤسسات الصناعية والتجارية والتحسيس بخطورتها.
- الإسراع في إصدار كافة النصوص التطبيقية لأحكام القانون رقم 04-24 المتعلق بالوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة.
- تعزيز ونشر الثقافة المتعلقة بأخطار الكوارث من خلال دعم التعليم في مختلف مستويات الأطوار التعليمية.
- ينبغي على المجتمع المدني الأخذ بمسؤوليته كشريك وفاعلا أساسيا في مواجهة الأخطار المتعلقة بالكوارث كونه المتضرر من هذه الأخطار.
- نشر ثقافة التأمين ضد أخطار الكوارث الطبيعية إلى جانب إدخال تعديل على القانون المتضمن إلزامية التأمين على المخاطر الطبيعية وذلك بإضافة الأخطار التي تضمنها القانون رقم 04-24 وذلك قصد الوقاية وحماية الممتلكات.

الهوامش:

- 1- قانون رقم 04-20 مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 84 صادر في 29 ديسمبر 2004. (ملغى).
- 2 - قانون رقم 04-24 مؤرخ في 26 فبراير 2024، يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 16 صادر في 6 مارس 2024.
- 3 - في مداخلة السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية "إبراهيم مراد" بمناسبة مناقشة مشروع القانون المتعلق بالقواعد والوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة صرح أمام نواب المجلس الشعبي الوطني أنّ الخسائر الناتجة عن الكوارث الطبيعية مثل الزلازل والفيضانات وحرائق الغابات فإنها تكلف الخزينة العمومية ما يفوق 35 مليار دينار جزائري سنويا. أنظر:
- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، العدد 217، الفترة التشريعية التاسعة، دورة البرلمان 2023-2024، جلسة 12 ديسمبر 2024، ص. 03.
- 4- أنظر مداخلة السيد وزير الداخلية أثناء تقديم مشروع القانون المتعلق بالقواعد والوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق ص. 03.
- 5 - للتفصيل أكثر في موضوع الزلازل والحرائق والفيضانات وحرائق الغابات التي شهدتها الجزائر، راجع: تسعديت مسيح الدين، لوهاب حدرياش، "إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية في الجزائر: دراسة تحليلية نقدية"، أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، المجلد 07، العدد 01، 2022، ص. 1061 وما يليها.

⁶⁻ تضمن القانون رقم 04-20 الملغى 17 إحالة إلى التنظيم ولم يصدر منها سوى 11 نصا تطبيقيا وتميز صدورهما في فترات متقطعة بل إن بعضها صدر قبل إنهاء العمل بهذا القانون، مثلا صدر آخر نص تطبيقي سنة 2019، أي بعد 15 سنة من صدور هذا القانون.

⁷⁻ اتفاق باريس حول التغيرات المناخية المعتمد بباريس في 12 ديسمبر 2015، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-262 مؤرخ في 13 أكتوبر 2016، يتضمن التصديق على اتفاق باريس حول التغيرات المناخية المعتمد بباريس في 12 ديسمبر 2015، ج ر عدد 60 صادر 13 أكتوبر 2016.

⁸⁻ انظر المادة الأولى من اتفاق باريس حول التغيرات المناخية لسنة 2015، مرجع سابق.

⁹⁻ جاء سن المشرع الجزائري للقانون الجديد المتعلق بأخطار الكوارث تماشيا كذلك مع "إطار عمل سندي للحد من أخطار الكوارث" وهو إطار عمل دولي لمواجهة هذه الأخطار الطبيعية خاص بالفترة الزمنية ما بين سنة 2015 إلى سنة 2030 وهي وثيقة غير ملزمة من الناحية القانونية، للاطلاع على التقرير انظر الموقع الإلكتروني:

https://www.unisdr.org/files/43291_arabicsendaframeworkfordisasteris.pdf

¹⁰⁻ مرسوم تنفيذي رقم 25-195 مؤرخ في 13 يوليو 2025 يحدد كفايات إعداد وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتعليم والاتصال والاعلام وبرامج التكوين والتعليم والبحث العلمي في مجال أخطار الكوارث، ج ر عدد 49 صادر في 28 يوليو 2025.

¹¹⁻ انتقد بعض الباحثين في الجزائر استخدام المشرع الجزائري "حق المواطن في الحصول على المعلومة في أماكن الإقامة أو النشاط"، حيث أخذَ على هذه الصياغة على أن المشرع يحصر حق المواطن في الحصول على المعلومات بالنسبة للمواطنين المقيمين في الاقليم أو الأماكن التي ينشطون فسحب. وبمفهوم المخالفة يعني أن المواطن الذي لا يقيم في المنطقة أو لا يؤدي نشاطا معيناً في المنطقة فهو غير معني بحق الحصول على المعلومة. هذه الملاحظة أبداه الأستاذ "وناس يحيى" في إطار دراسته لحق الاعلام في إطار القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة. للتفصيل أكثر أنظر:

وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص. 162.

¹²⁻ رتيبة هوارى، وردة خلاف، " الآليات الوقائية لمواجهة وتسيير أخطار الكوارث الطبيعية في التشريع الجزائري"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 18، العدد 01، 2023، ص. 623.

¹³⁻ للتفصيل أكثر في موضوع التخطيط البيئي راجع: أسياخ سمير، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميره- بجاية، 2016، ص. 84 وما يليها.

¹⁴⁻ خليفة أمين، زروق العربي، " تسيير الكوارث الطبيعية والمخاطر التكنولوجية الكبرى"، مجلة حقوق الانسان والحريات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، المجلد 6، العدد 2، 2021، ص. 325.

- ¹⁵- وردت هذه المخططات العامة للوقاية من أخطار الكوارث التي تقدر بـ 18 مخططا من المادة 26 إلى غاية المادة 57 من القانون 24-04.
- ¹⁶- مرسوم تنفيذي رقم 25-132 مؤرخ في 27 أبريل 2025 يحدد كفايات اعداد وتعيين وتعديل المخططات العامة للوقاية من أخطار الكوارث، ج ر عدد 27 صادر في 4 مايو 2025.
- ¹⁷- مرسوم تنفيذي رقم 25-63 مؤرخ في 28 يناير 2025، يحدد شروط وكفايات إعداد وتنفيذ وتسيير مخططات التدخل في مجال أخطار الكوارث ج ر عدد 07 صادر في 5 فبراير 2025.
- ¹⁸- مرسوم تنفيذي رقم 25-60 مؤرخ في 28 جانفي 2025، يحدد كفايات اعداد وتنفيذ مخططات التدعيم ذات الأولوية للحفاظ على البنى التحتية والمباني ذات القيمة الاستراتيجية أو التراثية من أخطار الكوارث، ج ر عدد 07 صادر في 5 فبراير 2025.
- ¹⁹- بن بركة فاطمة الزهراء، "التأمين ضد خطر الكوارث الطبيعية في الجزائر واقع وآفاق" المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الجزائر 1، المجلد 53 العدد 01، 2016، ص. 416.
- ²⁰- أمر رقم 03-12 مؤرخ في 26 غشت 2003 يتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، ج ر عدد 52 صادر في 27 غشت 2003، موافق عليه بموجب القانون رقم 03-16 مؤرخ في 25 أكتوبر 2003، ج ر عدد 64 صادر في 26 أكتوبر 2003.