

الوقاية من الفيضانات في إطار التوجه نحو تنمية مستدامة
**Flood prevention as part of the trend towards
sustainable development**

أسماء حنيبي⁽¹⁾

جامعة العربي التبسي، الجزائر
asma.hanini@univ-tebessa.dz

تاريخ النشر:
2022/04/23

تاريخ القبول:
2022/04/07

تاريخ الارسال:
2022/01/09

الملخص:

يمكن للفيضانات أن تسبب في خسائر بشرية ومادية كبيرة على غرار باقي الكوارث الطبيعية الأخرى، والهدف من تحليل وتقييم هذا النوع من الأخطار في الميدان القانوني هو دراسة مدى نجاعة مختلف الآليات الوقائية في مواجهة هذا الخطر المتزايد. وقد حاولت الجزائر مثل باقي الدول المعرضة لمثل هذه الظواهر إيجاد الإطار التشريعي لإدارة أحسن لمثل هذه الأخطار والذي كان أهمها قانون رقم 20/04 الصادر سنة 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، القانون رقم 20/01 الصادر سنة 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. الكلمات المفتاحية: الفيضانات - التنمية المستدامة - الوقاية - الآليات.

Abstract:

The floods is a naturel évent that can lead to damages with direct material and corporal effects the purpose of catastrophe risk analysis in cause huge human and material losses like the rest Other natural disasters, the objective of analyzing and evaluating this type of hazard in the legal field is the study of the efficacy of various preventive mechanisms in the face of this increased risk.

Algeria , has tried to find a legislative framework for a better management of such dangers, the most important of which was Law

المؤلف المرسل : أسماء حنيبي

Number 20/04 issued on 2004 relating to the prevention of major dangers and disaster management within the framework of sustainable development, Law Number 20/01 issued in 2001, relating to the preparation and sustainable development of the Territory.

key words:floods – sustainable development – prevention – mechanisms.

مقدمة:

برز اهتمام المجتمع الدولي بالأخطار الكبرى من خلال تقرير الأمم المتحدة سنة 1990 للعشرية الدولية للوقاية من الكوارث الطبيعية، وذلك من أجل تطوير القدرة على تسيير الأزمات بغية الحد من آثارها على الإنسان وبيئته وممتلكاته.

ومن هذا المنطلق بدأت الحكومات تنتهج سياسة الوقاية من الكوارث الطبيعية، والجزائر بحكم موقعها الجغرافي المتميز بكثافة هذه الكوارث والتي سجلتها عبر تاريخها، كان لا بدّ علمها البحث عن الأدوات المناسبة لإدارة هذه الأخطار، فتبنت سياسة التخطيط للوقاية من الأخطار بداية من الثمانينات عن طريق مرسومين تنفيذيين كرد فعل لكارثة الأصنام 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، لذا عمد المشرع الجزائري خلال العشرين سنة الماضية على وضع منظومة قانونية تجلّي فيها بشكل صريح اعتماد التخطيط لضمان تحقيق أهداف التنمية المستدامة، فتمّ تبني قانون جديد يتضمن الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث قانون 20/04، ثم القانون 02/10 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لهيئة الإقليم.

يكتسي موضوع الوقاية من الكوارث الطبيعية عموما أهمية بالغة باعتبارها إحدى الركائز الأساسية للتنمية المستدامة المستهدفة من خلال أغلب التشريعات الحديثة، كما أنّ البحث فيه أصبح ضرورة ملحة للاستجابة للتغيرات المتسارعة في مجال إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية سواء على المستوى المحلي أو الدولي بغرض الاستفادة من التجارب الناجحة على الصعيد العالمي. بناء على ذلك فإن الهدف الأساسي من دراسة هذا الموضوع هو تشخيص الأسباب سواء المباشرة أو غير المباشرة التي تحول دون تحقيق مواجهة قويّة لخطر الفيضانات والتخفيف ولو نسبياً من آثاره الجسيمة، لعلّ هذا التشخيص يتبعه حلول ناجعة وتوصيات فعالة.

من خلال ما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية: ما مدى فعالية الآليات القانونية المستحدثة في مواجهة خطر الفيضانات والتخفيف من أثاره ؟

للإجابة على الإشكالية المطروحة ومراعاةً لطبيعة الموضوع اعتمدنا على المنهج التحليلي كون الدراسة تتعلق أساساً بتحليل النصوص القانونية والتعليق عليها بهدف الوقوف على الثغرات والنقائص المسجلة بشأنها، وسنقسم دراستنا إلى مبحثين أساسيين: المبحث الأول: الآليات القانونية للوقاية من خطر الفيضانات الواردة بقانون 20/04. المبحث الثاني: الآليات القانونية للوقاية من خطر الفيضانات الواردة بالقوانين ذات الصلة بالموضوع

المبحث الأول: الآليات القانونية للوقاية من خطر الفيضانات الواردة

بقانون 20/04.

أول مرسوم تنفيذي أصدره المشرع الجزائري يهدف التحكم في الأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية هو المرسوم رقم 232/85 جاء كرد فعل لزلزال الأبنام الذي دمر المنطقة بكاملها، أما 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 المستدامة¹ وسنحاول تقسيم الدراسة إلى الأحكام العامة المشتركة بكل الأخطار، ثم الأحكام الخاصة بخطر الفيضانات الواردة بهذا القانون.

المطلب الأول: الأحكام العامة الواردة بقانون الوقاية من الأخطار الكبرى

إنّ السلامة العمومية تتطلب فرض مشاريع وقواعد تنظيمية مركزية؛ لأنّ الإقليم يعد تراثاً مشتركاً للأمة²، وعليه فإنّ الوقاية من الكوارث الطبيعية تقتضي أحكام عامة تسري على كامل التراب الوطني بشكل متجانس من جهة وفي حال حدوث

¹ القانون رقم 20/04 المؤرخ في 2004/12/25، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 84، الصادرة سنة 2004 ص 13.

² خالد بوصفصاف، الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2018/2019، ص 114.

أي كارثة طبيعية تتسم بالجسامة من جهة أخرى. ارتأينا دراسة مبادئ الوقاية من الأخطار الكبرى (الفرع الأول)، المخطط العام للوقاية من الخطر الكبير (الفرع الثاني)، نزع الملكية بسبب الخطر الكبير (الفرع الثالث)، ثم إنشاء المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى (الفرع الرابع).

الفرع الأول: مبادئ الوقاية من الأخطار الكبرى: يقصد بالوقاية¹ من الأخطار الكبرى اتخاذ الإجراءات والقواعد الرامية إلى الحد من قابلية الإنسان والممتلكات للإصابة بالمخاطر الطبيعية والتكنولوجية².
أولاً: المبادئ العامة: تقوم قواعد الوقاية من الأخطار وتسيير الكوارث على مبادئ من شأنها تمكين التجمعات البشرية من الاندماج ضمن هدف التنمية المستدامة³ وهي بإيجاز تتمثل في :

- 1- مبدأ الحيطة والحذر،
- 2- مبدأ التلازم،
- 3- العمل الوقائي والتصحيحي بالأولوية عند المصدر،
- 4- مبدأ المشاركة،
- 5- مبدأ إدماج التقنيات الجديدة .

ما يلاحظ على هذه المبادئ توجه الدولة نحو مسار توعوي وتحسيبي من خلال إشراك المواطنين للتخفيف من آثار الكوارث الطبيعية وهذا لا يتحقق إلا بالإعلام.

ثانياً: 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.

¹ استعمل المشرع مصطلح الوقاية بالرغم من وجود تدابير علاجية في تسيير الكوارث الطبيعية كمخططات التدخل والتجدة وكان الأجدر به استعمال عبارة " مواجهة آثارها " بمعنى " الوقاية من الأخطار الكبرى ومواجهة آثارها " لتشمل التدابير المتخذة قبل وقوع الكارثة وبعدها.

² المادة 3 من قانون رقم 20/04 السالف الذكر.

³ انظر: المادة 8 من قانون رقم 20/04 السالف الذكر.

ونظراً لأهمية الإعلام في منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى، أدرج المشرع الجزائري هذا الحق في قانون 10/03¹ 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 كليات 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 للمتكمين من إعلام خاص في مناطق تنطوي على أخطار خاصة ... " وبالرغم من أهمية الإعلام الوقائي إلا أنّ تفعيله بقي معلقاً نظراً لعدم صدور النصوص التنظيمية إلى غاية اليوم لتبيان كيفية تطبيق التشريع الخاص بحق الحصول على المعلومة في قانوني: حماية البيئة² وقانون الوقاية من الأخطار. وسنتطرق لأهم الطرق المعتمدة لإعلام الجمهور بوجود أخطار طبيعية :

- 1- الالتزام بوضع إشارات مبيّنة للأخطار: يقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي لأنّه مسؤول عن تنبيه المواطنين بوجود أخطار بوضع إشارات و/أو نشر معلومات³.
- 2- الإعلام عن طريق الإنذار: هو نظام لإعطاء معلومات مسبقة حول احتمال حدوث كارثة متوقعة وهو آلية لإثارة الوعي العام والتأهب لمواجهة الكوارث وتخفيف آثارها ، وعرف التنبؤ بالأخطار تحسن ملموس نتيجة تطور التقنيات الحديثة خاصة باستخدام الأقمار الصناعية⁴. والهدف من هذه التقنية هو تحذير السّكان بضرورة تطبيق التعليمات العامة في حالة تهديد وشيك بوقوع كارثة فيتم إعلامهم بإطلاق إنذار واحد

¹ القانون 10/03 المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 43 ، الصادرة في 20/07/2003 ص 6.

² انظر: الفقرة الأخيرة من المادة 9 من قانون 10/03، المصدر نفسه.

³ انظر: المواد 89، 90 من قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، الصادرة سنة 2011.

⁴ خلف حسين الدليبي، الكوارث الطبيعية والحد من آثارها، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن،

في كل جزء من الإقليم المعني، ويتم فرض التدابير 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 تديراً فاصلاً في مجال الأخطار الكبرى وقد بين تسونامي أندونيسيا سنة 2004 أهمية نظام الإنذار؛ حيث أدرك الجميع آنذاك أنّ عدد الضحايا كان يمكن أن يكون أقل بكثير لو تم تحذير السكان¹.

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

الفرع الثاني: المخطط العام للوقاية من الخطر الكبير: استحدثت المشرع الجزائري ضمن قانون الوقاية من الأخطار الكبرى مخطط عام للوقاية من الخطر الكبير؛ بحيث يحدد هذا المخطط مجموع الإجراءات التنظيمية الرامية إلى التقليل من حدة القابلية للإصابة إزاء الخطر المعني والوقاية من الآثار المترتبة عليه، وتتم المصادقة على هذا المخطط بموجب مرسوم² ولتحقيق ذلك يجب أن يتضمن المخطط العام للوقاية ما يلي³:

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

- 1- معرفة جيّدة بالخطر أو الغرر المعني،
- 2- تحسين عملية تقدير وقوعه،
- 3- تشغيل منظومات الإنذار.

¹ خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 75.

² انظر: المادة 16 من قانون رقم 20/04 السالف الذكر.

³ انظر: المواد 17، 18، 19 من قانون رقم 20/04 السالف الذكر.

ثانياً: منظومة وطنية للإنذار: تسمح بإعلام المواطنين باحتمال وقوع الخطر، ويجب أن تهيكل هذه المنظومة الوطنية بحسب طبيعة الخطر من خلال: (منظومة وطنية، منظومة محلية قد تكون جهوية و منظومة بحسب الموقع).

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

ويجب أن يشتمل المخطط أيضاً على ما يلي:

- 1- تحديد المناطق التي لها قابلية للتعرض للخطر،
- 2- تحديد المناطق المثقّلة بارتفاع عدم البناء عليها بسبب الخطر الكبير وأيضاً 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 لاسيما:

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

الفرع الثالث: نزع الملكية بسبب الخطر الكبير: منذ صدور قانون 20/04

المتعلّق بالوقاية من الأخطار الكبرى أصبح بالإمكان اللّجوء إلى نزع ملكية الأراضي المعرّضة لأخطار طبيعية وتكنولوجية استناداً لنص المادة 49 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، ويهدف هذا الإجراء إلى حرمان مالك العقار من ملكه جبراً نظير تعويضه عمّا يلحقه من ضرر دون الإخلال بأحكام القانون رقم 11/91 الذي يحدّد القواعد المتعلّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية¹، وسنبيّن شروط وإجراءات تنفيذ نزع الملكية بسبب الخطر الكبير.

¹ القانون رقم 11/91 المؤرخ في 17/04/1991، الذي يحدد القواعد المتعلّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (المعدل والمتمم) الجريدة الرسمية العدد 21، الصادرة سنة 1991.

أولاً: شروط نزع الملكية بسبب الخطر الكبير: تنص المادة 49 من قانون 20/04 على أنه يتم تنفيذ نزع الملكية بسبب الخطر الكبير وفقاً لأحكام القانون رقم 11/91 السالف الذكر، وحتى تتمكن الإدارة من القيام بهذا الإجراء في مجال الوقاية من الأخطار يجب توافر الشروط التالية:

1- فشل المحاولات الودّية السابقة على نزع الملكية: فلا يمكن اللّجوء إلى هذا الإجراء قبل محاولة الحصول على الأملاك العقارية بالوسائل الرضائية؛ ويكون ذلك إمّا بالشراء أو التبادل بأملك أخرى.

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

3- أن تكون الأشخاص والممتلكات مهدّدة بالخطر: أي أن يشكّل هذا الخطر تهديداً على حياة الأشخاص وممتلكاتهم فلا يمكن للإدارة اتخاذ هذا الإجراء بحجّة الخطر الكبير لأرض مهجورة.

4- أن تكون الأرض واقعة في منطقة معرضة لأخطار كبرى: استناداً للمخطط العام للوقاية من الأخطار ومجموع الخرائط المعدّة من طرف الهيئات المختصة بكل خطر على حدى.

ثانياً: إجراءات نزع الملكية بسبب الخطر الكبير: تنص المادة 3 من قانون 11/91 على الإجراءات الواجب اتخاذها قبل إتمام عملية نزع الملكية وتتمثّل في:

- 1- التصريح بالمنفعة العمومية،
- 2- تحديد الأملاك والحقوق العقارية المراد نزع ملكيتها وتقدير قيمتها،
- 3- القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل عن الأملاك المطلوب نزع ملكيتها.

¹ كاهنة مزوزي، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية في الجزائر، مذكرة ماجستير، ت إداري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012/2011، ص 92.

وإذا قمنا بعملية إسقاط أحكام وإجراءات نزع الملكية للمنفعة العمومية على نزع الملكية بسبب الخطر الكبير نسجل الملاحظات التالية:

- 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.
- 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 نزع الملكية للمنفعة العمومية.

وفي الأخير نلاحظ صعوبة تنفيذ هذه الآلية في الواقع؛ نظراً لكثرة المباني المنجزة في مناطق غير قابلة للتعمر سواء بمحاذاة الوديان أو بالمناطق الشمالية للبلاد المعرضة للزلازل مما يجعل إمكانية تعويض الكم الهائل من السكان مستحيل من الناحية العملية إلا إذا طبّق 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.

الفرع الرابع: 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

¹ خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 168.

مسألة تحديد مهامها وتنظيمها وسيرها للتنظيم سنة 2011 المرسوم التنفيذي رقم 194/11¹ والذي يتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى.

أولاً: مهام المندوبية الوطنية: تكلف المندوبية خصوصاً بما يأتي²:

1- القيام لدى الإدارات المعنية، بجمع المعلومات المتعلقة بالوقاية من الأخطار الكبرى وإعداد بنك للمعطيات المتعلقة بها،

2- تطوير الإعلام المرتبط بالوقاية من الأخطار لفائدة المتدخلين ،

3- تقييم وتنسيق الأعمال المباشرة في إطار النظام الوطني للوقاية من الأخطار الكبرى، وتقديم اقتراحات لتحسين فعاليتها،

4- المساهمة في ترقية المعرفة التقنية والتكوين في ميدان الأخطار.

ثانياً: تسيير المندوبية الوطنية: يسير المندوبية مندوب وطني يتم تعيينه بمرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية، وتنتهى مهامه حسب الأشكال نفسها، يعد تقريراً سنوياً للحكومة يحتوي تقييماً للمعارف وتقديراً للتدابير الوقائية الموجودة بالنسبة لكل خطر من الأخطار، واقتراحاً للتدابير التي تسمح بالتقليل من المخاطر.

وبالنظر للمهام الموكلة للمندوبية نستشف دورها الفعال في المنظومة الوقائية، إلا أنّ البطء في تنظيم 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 يتأخر³ 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

¹ المرسوم التنفيذي رقم 194/11 المؤرخ في 2011/05/22، المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد 9، الصادرة سنة 2011، ص 8.

² انظر: المادة 3 من المرسوم رقم 194/11 السالف الذكر.

³ هذا ما أكد عليه وزير الدّاخلية 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_

أحد خبراء العمران¹ أنّ العديد من مناطق الوطن تعيش على وقع الفيضانات بالرغم من تنصيب المندوبية والسبب يرجع لتأخر تفعيل هذا الجهاز على مستوى الولايات. وبالرغم من حداثة هذا الجهاز، نلاحظ اتخاذ المندوبية عدّة تدابير من أجل تقوية الإستراتيجية الوطنية للوقاية من المخاطر، إذ أشرفت على تنظيم يوم تحسيسي جهوي² بهدف إعلام المسؤولين على المستوى المحلي بضرورة تحسين القدرة على مواجهة الكوارث وتجنيدهم للمساهمة في توفير الشروط اللازمة لمواجهة المخاطر الكبرى لاسيما الكوارث الطبيعية. كما أكد المندوب الوطني الحالي على ضرورة تأقلم الإستراتيجية الوقائية مع المعطيات الجديدة والزامية اعتماد التنبؤ في مواجهة المخاطر للتخفيف من حجم الخسائر عوض اعتماد سياسة التدخل التي أثقلت كاهل الخزينة العمومية³.

المطلب الثاني: الأحكام الخاصة بالوقاية من خطر الفيضانات

إنّ الفيضانات من أخطر الكوارث الطبيعية التي خلّفت العديد من الخسائر المادية والبشرية، لذا ورد بقانون 20/04 التخطيط للوقاية من هذا الخطر والتخفيف من آثاره، لكن قبل التطرق إلى أهم هذه الآليات سنتناول تاريخ أخطر الفيضانات في الجزائر (الفرع الأول)، ثم المخطط العام للوقاية من خطر الفيضانات (الفرع الثاني):

¹ جمال شرفي، رغم تنصيب المندوبية الوطنية المخاطر تهدد ولايات الوطن، مقال منشور من خلال الرابط: <http://article.radioalgerie.dz/news/ar/> تاريخ التصفح: 2021/11/30

² يوم تحسيسي حول الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، المنظم بالمدينة يوم 2016/6/14 الموقع الرسمي لوزارة الداخلية: <http://www.intérieur.gov.dz/Dynamics>

تاريخ التصفح: 2021/12/10 .

³ الإذاعة الجزائرية، حوار صحفي مع المندوب الوطني بتاريخ: 2021/08/31 ، الموقع الرسمي من خلال الرابط: <https://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20210328/209211.html>

تاريخ التصفح 2021/11/01 .

الوقاية من الفيضانات في إطار التوجه نحو تنمية مستدامة
الفرع الأول: تاريخ الفيضانات التي شهدتها الجزائر¹ :

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

¹ المديرية العامة للحماية المدنية، إحصائيات الأخطار الكبرى، الموقع الرسمي من خلال الرابط:

الفرع الثاني: المخطط العام للوقاية من خطر الفيضانات : خصص 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 يتم من خلال:

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 تحديد الارتفاع المرجعي لكل منطقة مصحح 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. **ورغم ذلك شيد آلاف المواطنين منازلهم على حواف الوديان بسبب الظروف الاقتصادية والاجتماعية⁴.** ويتم تحديد المناطق عن طريق خرائط على ثلاثة مستويات :

1- فيضان ذو احتمال ضعيف.

¹ توجد في الجزائر خمس أحواض هيدروغرافية تمثل تقسيم جغرافي طبيعي، " لتفصيل أكثر راجع" خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 184.

² خالد بوصفصاف، المرجع نفسه، ص 200.

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

⁴ وهيبة سعدي، باب الوادي: السبت الأسود فيضانات 10 نوفمبر 2001، دار المعرفة، الجزائر، 2002، ص 119.

2- فيضان ذو احتمال متوسط.

3- 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 مجاري الأودية والمساحات الواقعة أسفل السدود والمهدّدة في حال انهيار السّد. كما تسمح هذه الخرائط بإعداد ومراقبة تطبيق تدابير ومخططات الوقاية من الفيضان من طرف مصالح الحماية المدنية، وتساهم كذلك في تحسيس وإعلام أصحاب القرار بمناطق الفيضان¹.

ثالثاً: اتخاذ التدابير الضرورية للوقاية من مخاطر الفيضانات: يضم المخطط العام للوقاية من خطر الفيضانات التدابير الضرورية للتقليل من هشاشة الأقاليم المعرّضة لهذا النوع من الأخطار؛ وهي تدابير تهدف إلى تنمية مستدامة لشغل واستغلال الأراضي والتقليل من هشاشة الأنشطة الاقتصادية وكذا البنايات القائمة، خاصة التدابير المتعلّقة بالتعمير كمنع البناء في المناطق المصحّح بقابليتها للتعرّض 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 الموجّهة للتقليل من خطر المياه على سلامة الأشخاص والممتلكات في المناطق المصحّح بقابليتها للتعرّض للفيضان بموجب المخطط العام للوقاية من الفيضانات وقد أحال المشرع كليات تطبيق هذه الأحكام إلى التنظيم إلّا أنّه لم يصدر إلى يومنا هذا.

كما يضمن المخطط العام شروط وكيفيات إطلاق الإنذارات المبكّرة عند وقوع الخطر وكذا إجراءات وقفها بهدف حماية أرواح النّاس وممتلكاتهم.

¹ خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 201.

وجدير بالذكر أنّ مصالِح الحماية المدنية قامت بتقسيم ولايات الجزائر إلى مستويات، من حيث قابليتها للتعرّض لخطر الفيضانات؛ حيث تم تصنيف 12 ولاية في خانة خطر مرتفع جداً، 14 ولاية في خانة خطر مرتفع والباقي في الصنف الأقل خطراً¹.

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

المبحث الثاني: الآليات القانونية للوقاية من خطر الفيضانات الواردة بالقوانين ذات الصلة بالموضوع

حضيت الوقاية من الكوارث الطبيعية عموماً وخطر الفيضانات خصوصاً

على اعتبار أنه محور الدراسة باهتمام الدولة من خلال سن عدة تشريعات لها الدور الفعال في مواجهته والتخفيف من آثاره، سنتناول الأحكام الواردة بالقانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم² ثم الأحكام الواردة بقانون 12/05 المتعلق بالمياه³.

المطلب الأول: الأحكام الواردة بالقانون 20/01 المتعلق بتهيئة 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، ومن أهم أهداف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم حماية الأقاليم والسكان من الأخطار المرتبطة بالتقلبات الطبيعية.

¹ ملين لعريض، الآليات القانونية لحماية البنايات من خطر الإنهيار في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2017/2018، ص 89.

² القانون رقم 20/01، المؤرخ في 12/12/2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 77، الصادرة سنة 2001 ص 18.

³ القانون رقم 12/05 المؤرخ في 04/08/2005، المتعلق بالمياه المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 60، الصادرة سنة 2005.

⁴ نور الدين 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.

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 البلديات، 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 ومن بينها الفيضانات.

إذاً وتبعاً لهذه الوضعية، سنتناول البرامج المساهمة في عملية الوقاية والمتمثلة في برنامج العمل الإقليمي "المخاطر الكبرى" (الفرع الأول) ، برنامج العمل الإقليمي "كبح الساحل وتوازن الساحل" (الفرع الثاني)، برنامج العمل الإقليمي " تغيير تموقع الأنشطة والتمركز الإداري " (الفرع الثالث):

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

ثانياً: 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 وآثارها. ويتعلق الأمر بتحسيس جميع الفاعلين والمشاركين في الوقاية .

¹ راجع في ذلك القانون رقم 02/10، المؤرخ في 2010/10/21، المتضمن المخطط الوطني لهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية العدد 61، ص 21.

² المخطط الوطني لهيئة الإقليم، المصدر نفسه، ص 14.

³ المخطط الوطني لهيئة الإقليم، المصدر نفسه، ص 55.

الفرع الثاني: برنامج العمل الإقليمي "كبح الساحل وتوازن الساحل" (PAT 6):
 نظراً للضغط الذي يعاني منه الساحل الجزائري¹، 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:
 أولاً: إعادة توجيه ونشر التعمير في المرتفعات: ومن أجل تحقيق ذلك ارتكزت المخططات على اعتماد ترتيبات تحفيزية وتعويضية تشجع نقل بعض الأنشطة أو الخدمات المتواجدة حالياً في منطقة الساحل إلى أعماق التل². نستشف من هذا البرنامج دوره في الوقاية لأنّ نشر ثقافة التعمير في المرتفعات تعتبر آلية حماية فعالة من خطر الفيضانات، لكن نجاح هذا البرنامج مرهون بتنمية الهضاب العليا والجنوب بما يكفي قصد تثبيت السكان في أقاليمهم من خلال إنشاء مدن جديدة³.

ثانياً: 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 الإقليمية⁴. وعليه بادرت الجزائر بإصدار القانون 08/02⁵ 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

¹ تم تسجيل 39 تجمعاً سكنياً من طرف مسح الساحل من بين 92 بلدية شاطئية ، المخطط الوطني لتهيئة الإقليم ، ص 61.

² انظر: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، السالف الذكر، ص 61، 62.

³ خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 117 .

⁴ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، السالف الذكر، ص 62.

⁵ قانون رقم 08/02، المؤرخ في 08/05/2002 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة، الجريدة الرسمية العدد 34، الصادرة سنة 2002.

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 أنه لا يمكن إنشاء مدن جديدة إلا في الهضاب العليا والجنوب نجد وبصفة استثنائية إمكانية إنشاءها في المناطق الشمالية للبلاد تخفيفاً للضغط على المدن الكبرى وهران، الجزائر وقسنطينة استناداً لنص المادة 4 من نفس القانون .

نلاحظ أهمية هذه الآلية للتوجه نحو تنمية عمرانية مستدامة إلا أنه كان من الأفضل إدراج رهان إنشاء مدن جديدة ضمن خانة الاستراتيجية ذات المدى القصير: لأنّ تصنيفها في المشاريع ذات المدى الطويل يؤدي بالضرورة إلى التهاون والتراخي خاصة أنه ليس هناك ما يمنع من التعجيل والحرص لإنشائها.

الفرع الثالث: 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 الاستراتيجية التالية:

أولاً: إعادة تموقع المؤسسات الإدارية: الإدارات العمومية والمرافق الضرورية.
ثانياً: وضع ترتيبات تحفيزية لإعادة التموقع:

- 1- المساعدة في تهيئة الإقليم.
- 2- مزايا جبائية للمؤسسات التي اختارت التموقع في أقاليم ذات أولوية.
- 3- 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.

¹ راجع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المصدر نفسه ، ص 67 ، 68.

وبالرغم من الأهمية الكبيرة لهذا المخطط باعتباره القاعدة المرجعية لأدوات التعمير المحلية "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير - مخطط شغل الأراضي" لكن الميدان يؤكد عكس ذلك لأن دراسة المخططات المحلية والمصادقة عليها بدأت بين سنوات 2005 و 2007، في غياب تام للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي تمت المصادقة عليه سنة 2010¹ ويجب التنويه أن الأهداف المراد تحقيقها في آفاق 2030 والبرامج المسطرة تستوجب تكاثف الجهود الوطنية وتفعيل دور الشراكة، بالإضافة إلى رصد كم هائل من الإمكانيات المالية خاصة في ظل ركود وتماطل إنجاز المشاريع والأمثلة في هذا المجال جد كثيرة².

المطلب الثاني: الأحكام الواردة بقانون 12/05 المتعلق بالمياه:

بالرجوع إلى المادة 2 من قانون 12/05 المتعلق بالمياه، نجد أنه من بين الأهداف التي تدعو إلى استعمال الموارد المائية وتسييرها وتنميتها المستدامة ضمان التحكم في الفيضانات من خلال عمليات ضبط مسرى جريان المياه السطحية قصد التقليل من آثار الفيضانات المضرة وحماية الأشخاص والأماكن في المناطق الحضرية والمناطق الأخرى المعرضة للفيضانات. كما عرف هذا القانون تجديداً كبيراً تمثل في إنشاء المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية³؛ 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 أن لهذا المخطط وظائف عديدة إذ لا يقتصر على مواجهة الفيضانات بل يتعدى إلى الحماية الكمية والنوعية للمياه. ولواجهة خطر الفيضانات والتخفيف من آثارها وضع المشرع تدابير وقائية تتمثل في:

الفرع الأول: الضبط الإداري في مجال المياه: تحوز السلطات العمومية على اختصاصات هامة تمكّتها من اتخاذ التدابير المتعلقة بحماية المياه باعتبارها من الأملاك العمومية الطبيعية وتتمثل هذه التدابير في (الرمي، التفريغ، بناء منشآت، استخراج

¹ آمال حاج جاب الله، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، دار بلقيس، 2014، ص 152، 153.

² نور الدين يوسف، المرجع السابق، ص 439.

³ انظر: المادة 56 من قانون 12/05 المعدل والمتمم السابق الذكر.

مواد الطمي...) وتدخل ضمن صلاحيات الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الإدارة المكلفة بالموارد المائية، التي تسهر على الحفاظ على المجاري والجريان العادي للمياه¹. وتتم تعيين حدود الوديان بأعلى مستوى بلغته الفيضانات بلا عراقيل إلى غاية تدققها²، وإذا أدى انحراف الوادي كلياً عن مجراه السابق بضرر للغير ملاك العقارات التي يغطيها لمجرى الجديد يتم تعويضهم مثلما هو الحال في مجال 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 لمجاري المياه والأودية من الشوائب والعوائق المختلفة، وذلك من أجل إعادة الأبعاد الطبيعية لمجرى المياه، ولهذا الغرض أنشأ المشرع اتفاقات من أهدافها الوقاية من الفيضانات.

الفرع الثاني: إنشاء اتفاقات من أجل حماية الأشخاص وممتلكاتهم من مخاطر الفيضانات: لتحسين الوقاية من الفيضانات وهي كالاتي:

أولاً: اتفاقات متعلقة بالأماكن العمومية الطبيعية للمياه: تتمثل في:

1 - إنشاء منطقة تدعى -الحافة الحرة- على طول ضفاف الوديان والبحيرات داخل الملكية العمومية للمياه يتراوح عرضها ما بين 3 إلى 5 أمتار، تخصص للسماح بالمرور الحر للعمال والمقاولين المكلفين بأعمال الصيانة والتنظيف، وحماية الحواف، وكذا عتاد الإدارة المكلفة بالموارد المائية. وفي حالة استحالة إنشاء الحافة الحرة لأسباب طبوغرافية و/أو لتدقق المياه في الأملاك العمومية تنشأ داخل الأملاك المجاورة استناداً لنص المادة 11 من قانون 12/05. وللإدارة المكلفة بالموارد المائية اقتناء الأراضي اللازمة عن طريق نزع الملكية للمنفعة العمومية طبقاً لنص المادة 13 من نفس القانون إذا كان ارتفاع الحافة الحرة غير كاف لإقامة ممر للاستغلال في ظروف ثابتة.

¹ خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص 185.

² انظر: المادة 7 من قانون 12/05 السالف الذكر.

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

- 2- يمنع داخل مناطق الحافة الحرّة أو المناطق الخاضعة لارتفاعات الحافة الحرّة كل بناء جديد وكل غرس وكل تشييد سياج ثابت وكل تصرّف من شأنه أن يضر بصيانة الوديان والبحيرات والشطوط¹ استناداً لنص المادة 12 من نفس القانون .
- 3- إمكانية لجوء الإدارة المختصة إلى قطع الأشجار وهدم كل بناء موجود داخل مناطق الحافة الحرّة مع مراعاة إصلاح الأضرار الناجمة² .

ثانيا : ارتفاعات متعلّقة بالأماكن العمومية الاصطناعية للمياه: تتمثل في:

1- إمكانية استفادة الدّولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية وكذا أصحاب الامتياز، والمفوّض لهم الخدمة العمومية الذين ينجزون منشآت وهياكل تابعة للأماكن العمومية الاصطناعية للمياه من ارتفاعات الاستيلاء أو الشغل المؤقت أو الإقامة على الممتلكات المجاورة بموجب المادة 21 من قانون 12/05 ؛ يكون هذا الاستيلاء من أجل إنجاز عدة منشآت والتي من بينها منشآت تسوية المرتفعات الخاصة بالفيض والحجز وتهيئة مجاري وحواف الوديان قصد ضمان الحماية من فيضانات المناطق الحضرية كما هو مقرر بالمادة 16 من نفس القانون.

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

الفرع الثالث: آليات توقّع الفيضانات:

ورد بالمادة 53 من قانون 12/05 المتعلّق بالمياه، إمكانية وضع آليات لتوقّع الفيضانات وتدابير للتنبه والتّدخل لضمان حماية الأشخاص والأماكن الواقعة في أسفل الحواجز المائية السطحية والمجاورة للوديان وأحالت تحديد هذه الأحكام

¹ أكّد وزير الدّاخلية 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 المحليّ 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.

وتنفيذها للتنظيم الذي صدر سنة 2009 و تجسّد في المرسوم التنفيذي 399/09¹ والذي وضع يهدف تجسيد آليات لتوقّع الفيضانات حمايةً للأرواح والممتلكات، وقد ورد بالفصل الثاني من المرسوم نفسه نظم توقّع الفيضانات²:

أولاً: نظم توقّع الفيضانات :

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

كما يجب أن يسمح نظام توقّع الفيضانات على أساس الحقائق الهيدرولوجية والجيولوجية، بتحديد قيم مستويات الرجوع الموافقة لخطر الفيضان طبقاً لنص المادة 9 من المرسوم المذكور أعلاه على أن تتكفّل الإدارة المكلفة بالموارد المائية بوضع نظام توقّع الفيضانات³.

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

- 1- تطوّر الحالة الجويّة (نشرة جويّة خاصّة).
- 2- مستويات مجاري المياه في المناطق المعنية بخطر الفيضان.
- 3- وضعيات شبكات التّطهير⁴.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 399/09 المؤرخ في 2009/11/29، يحدّد آليات توقّع الفيضانات ، الجريدة الرسمية ، العدد 71، الصادرة سنة 2009.

² انظر: المادة 8 من المرسوم 399/09 السالف الذكر.

³ انظر: المادة 10 من المرسوم 399/09 السالف الذكر.

⁴ انظر: المادة 11 من المرسوم 399/09 السالف الذكر.

وباستقراء هذه النصوص القانونية والتنظيمية نلاحظ التوجّه المستهدف لتحسين محاور السياسة الوطنية للوقاية من مخاطر الفيضانات إلا أنّ الأضرار التي لحقت بولايات الشّرق في السنوات الأخيرة خاصة "باتنة، قسنطينة وتبسة سنتي 2018/2020"، كارثة الشلف شهر مارس 2021، وفيضانات المسيلة لشهر سبتمبر 2021 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 سبب جوهري يتمثل في عدم الاستعانة بالمختصّين عند وضع مشاريع الحماية من هذا الخطر الجسيم¹.

الخاتمة:

بعد التقييم الشامل لمختلف الآليات المساهمة في مواجهة خطر الفيضانات نخلص إلى أنّ النظام القانوني للوقاية من الكوارث الطبيعية بصفة عامة في الجزائر عرف تقدّماً، خاصة فيما يتعلّق بتوجّه السلطات نحو التخطيط المسبق لمواجهتها والتخفيف من آثارها، ويمكن إيجاز أهم نتائج الدراسة فيما يلي:

- استحداث آليات جديدة في إطار التوجه نحو تنمية مستدامة أهمها: ميلاد قانون 20/04 يفصل الإجراءات والتدابير الواجب اتخاذها لمجابهة مختلف الأخطار، وإصدار المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، إجراء نزع الملكية بسبب الخطر الكبير وإنشاء هيئة وطنية تسهر على إنجاح المنظومة الوقائية والمتمثلة في المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتشريع الضبط الإداري في مجال المياه، ورغم ذلك تبقى الجهود قليلة بالنظر "للواقع الميداني" الذي تعيشه المدن الجزائرية بسبب العوائق والعراقيل التالية:

- التأخر في إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بالوقاية من الأخطار لتنفيذها وتفعيلها ميدانياً خاصة البطء في إنجاز مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى، التأخر في إنشاء المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى بسنوات عديدة والغياب التام للتنظيم الموضّح

¹ الجموعي ساكر، مختصون يطالبون بالتكيّف مع التغيّرات المناخية والطبيعية والجيولوجية، جريدة النصر، مقال منشور بتاريخ 2018/09/22 من خلال الرابط الإلكتروني: <http://www.annasronline.com> تاريخ التصفح: 2020/04/15.

لكيفية تجسيد حق المواطنين في الحصول على المعلومات عن الأخطار التي قد يتعرضون لها (الإعلام الوقائي).

- تأخر صدور المخطط الوطني لتهيئة الاقليم بحوالي تسع سنوات "من 2001 إلى 2010" الأمر الذي عرقل نجاعة النظام الوقائي باعتباره الآلية المرجعية الأساسية لأدوات التعمير المحلية.

- صعوبة تنفيذ آلية نزع الملكية بسبب الخطر الكبير نظرا لكثرة المباني المنجزة بمحاذاة الوديان كما أنه يمكن للمشروع تفضي الإجراءات الطويلة والمعقدة واستبدال عملية نزع الملكية بممارسة حق الشفعة التي تسمح بالحصول على عقارات تعرض أصحابها إلى مخاطر الكوارث الطبيعية بكلفة أقل وإجراءات أبسط من إجراء نزع الملكية وفي شروط أقل كراهية.

- تأكيد المختصين بأن السبب الجوهري في الفيضانات هو تجاهل عملية تطهير الأودية بالرغم من تفصيل قانون 12/05 المتعلق بالمياه كيفية إنشاء الارتفاقات المتعلقة بالأماكن العمومية الطبيعية أو الاصطناعية من أجل حماية الأشخاص والممتلكات من مخاطر الفيضانات .

ولمواجهة هذه العوائق وفرض حماية أكبر من المخاطر الطبيعية يمكننا اقتراح التوصيات التالية :

- ضرورة إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بحق المواطنين في الحصول على المعلومات عن الأخطار التي قد يتعرضون لها .
- نشر الوعي لدى المواطنين بأهمية مشاركتهم في إعداد المخططات المحلية وضرورة الابتعاد عن المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية حماية لأرواحهم وممتلكاتهم.
- 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 التوجه 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.

- السرعة في إعداد المخطط العام للوقاية من الفيضانات.
- 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 بتشديد سدود تخزين وتهيئة سدود ثانوية وأحواض ممهدة للاستيعاب في أسفل الأودية الكبيرة .
- إنشاء الحواجز التي تعد أداة ضرورية للحماية من الفيضان ويحدّد علّوها حسب ارتفاع المياه التي عرفتها المنطقة وصيانتها باستمرار.