



جامعة ابن خلدون - تيارت-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



إدارة المخاطر الطبيعية

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث

تخصص: قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة

تحت إشراف:

د/شاشوا نور الدين

من إعداد الطالب

بن سخرية كريم

أمام لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة الأصلية	الصفة
بوراس عبد القادر	أستاذ التعليم العالي	جامعة تيارت	رئيسا
شاشوا نور الدين	أستاذ محاضر-أ-	جامعة تيارت	مشرفا ومقررا
بوسماحة الشيخ	أستاذ التعليم العالي	جامعة تيارت	عضوا مناقشا
داودي منصور	أستاذ محاضر-أ-	جامعة تيارت	عضوا مناقشا
حرير أحمد	أستاذ محاضر-أ-	جامعة سيدي بلعباس	عضوا مناقشا
زغودي عمر	أستاذ محاضر-أ-	جامعة آفلو	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2024-2025

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال الله تعالى:

(فَأَوْحَيْنَا إِلَيْهِ أَنْ اصْنَعْ الْقُلُوبَ بِأَعْيُنِنَا وَوَحِّينَا فَإِذَا جَاءَ أَمْرُنَا وَفَارَ
التَّنُّورُ فَاسْلُكْ فِيهَا مِنْ كُلِّ زَوْجَيْنِ اثْنَيْنِ وَأَهْلَكَ إِلَّا مَنْ سَبَقَ عَلَيْهِ الْقَوْلُ
مِنْهُمْ وَلَا تُخَاطَبُنِي فِي الَّذِينَ ظَلَمُوا إِنَّهُمْ مُغْرَقُونَ) سورة المؤمنون الآية 27

شكر وعرهان

بادئ ذي بدء أأمد الله خالقي الذي وفقني إلى إتام هذا العمل وإخراجه بصورته النهائية وأشكره على هذا العطاء

كما لا يسعني إلا أن أأترف بأجميل الأستاذ الدكتور شاشوا نور الدين الذي رافقني طيلة مسيرتي العلمية الجامعية نصحا وإرشادا.

والشكر للدكتور عميد كلية الحقوق جامعة ابن خلدون – تيارت- الأستاذ عليان بوزيان وكذا الأستاذ نائب رئيس الجامعة آيت عامر مزيان محمد والأستاذ الدكتور بوسماحة الشيخ وكل أعضاء لجنة التكوين ورئيس مخبر تشريعات حماية النظام البيئي الذين كانوا نعم الموجهين طلية مسار التكوين. والشكر موصول للأساتذة أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذا العمل العلمي الذي أأمنى أن يرقى إلى تطلعاتهم .

كما لا أنسى أن أقدم بأشكري وامتناني إلى من لا يسعني ذكرهم في هذا المقام إلى من قدموا يد العون لي بأشكل ملموس.

مقدمة

لقد مر كوكب الأرض بالعديد من الكوارث والمخاطر الطبيعية، التي تم تسجيلها في كتب التاريخ أو معرفتها من خلال دراسة الشواهد التي دلت على حدوثها.

وكان الإنسان في بادئ الأمر ينظر إليها على أنها جزء من قوانين الطبيعة، وأن حدوثها يعد ظاهرة طبيعية وحركة تنفس بها الأرض عن نفسها لاستعادة توازنها. ولكن مع تزايد حدوث المخاطر الطبيعية في مختلف أنحاء العالم بسبب الاستغلال المفرط للمواد الطبيعية ولعدم التقيد بالإجراءات الوقائية كعدم التحكم في النمو السكاني وتموقعهم في المناطق المعرضة للكوارث، بالإضافة إلى التدهور البيئي والتغيرات المناخية وعدم التحكم في أنماط التنمية غير المستدامة، التي تؤدي إلى ضعف وهشاشة البنى الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، إلى جانب التحضر السريع غير المخطط له عالميا ووطنيا.

مما أدى إلى ارتفاع حجم الخسائر المادية والبشرية الناجمة عنها، والتي ما فتأت تتزايد والتقدم العلمي والتكنولوجي الذي كان من المفروض أنه يقلل منها.

ودأب العلماء إلى دراسة وتحليل الأسباب المؤدية إلى حدوث المخاطر الطبيعية خاصة في ثمانينات القرن الماضي، أين ظهر علم دراسة الكوارث كفرع جديد من فروع العلم تساهم فيه كل العلوم، يهدف إلى محاولة التنبؤ بحدوث المخاطر بقصد وضع أساليب المواجهة لخفض الخسائر التي قد تنتج عن حدوثها.

وأن علم القانون لم يكن بمعزل عن هذا التطور، إذ برز اهتمام المجتمع الدولي بالمخاطر الطبيعية من خلال تقرير الأمم المتحدة الذي اعتبر تسعينيات القرن الماضي عقدا دوليا للوقاية من الكوارث الطبيعية من أجل تطوير القدرة على مواجهة آثارها المدمرة، وذلك تزامنا مع اهتمامه بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

من خلال إرساء استراتيجية دولية للحد من المخاطر الطبيعية والتقليل من حدة آثارها في شكل عقد مؤتمرات دولية، انبثقت عنها خطط وبرامج عمل وتوصيات دأب على اعتمادها وتنفيذها أشخاص القانون الدولي، وذلك كله في إطار قواعد القانون الدولي المرن.

ثم تجسدت في شكل نصوص ملزمة في الاتفاقيات الدولية، هذه الأخيرة التي ألحت على إدراجها في القوانين الوطنية.

وعلى غرار دول العالم فلم تكن الجزائر في منأى عن الأخطار الطبيعية، إذ شهدت عبر تاريخها العديد من الكوارث الطبيعية كان أبرزها زلزال الأصنام (الشلف) 1980، فيضانات باب الواد 2001، زلزال بومرداس 2003، وفيضانات غرداية، بالإضافة إلى حرائق الغابات المتكررة كل سنة إلى جانب مواسم الجفاف.

وأسوة لما يجري من تطور قانوني على المستوى الدولي ، دأبت الجزائر على سن تشريعات وطنية تجسد من خلالها سياسات الوقاية من المخاطر الطبيعية وتسيير الكوارث بداية من ثمانينات القرن الماضي عن طريق مرسومين تنفيذيين، هما المرسوم التنفيذي رقم 85 - 231 الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات ، والمرسوم التنفيذي رقم 85-232 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث. وحرصا من المشرع على وضع إستراتيجية شاملة للحد من المخاطر الطبيعية أو التقليل من آثارها، أصدر القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة والذي تم إلغاء أحكامه المعارضة للقانون رقم 04-24 المؤرخ في 26 فبراير 2024 والمتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، هذه المنظومة التي حاول من خلالها تجسيد الجانب الوقائي والعلاجي والتعافي لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر، وأسند مهمة تنفيذ أحكام هذه القوانين إلى هيئات خاصة بالإضافة إلى الهيئات العامة المتدخلة في الوقاية والحد من المخاطر الطبيعية.

تعد إدارة المخاطر الطبيعية من الأساليب الحديثة التي انتهجها المجتمع الدولي لوضع إستراتيجية دولية شاملة للحد من المخاطر الطبيعية والتقليل من حدة آثارها، لما تتضمنها من مراحل وخطوات في شكل حلقات متسلسلة ومنتظمة لكيفية الوقاية من المخاطر الطبيعية ، ومعالجة آثارها وإعادة الإعمار بشكل مستدام واعتمادها على مبادئ قانون حماية البيئة، إلى جانب حث الدول على سن قوانين وطنية تعنى بالوقاية من المخاطر الطبيعية و تسيير الكوارث، والجزائر من بين الدول السباقة لإرساء منظومة وطنية للوقاية من المخاطر الطبيعية وتسيير الكوارث، وعلى ضوء ما تقدم يمكن طرح الإشكالية التالية:

- إلى أي مدى استطاعت قواعد القانون الدولي و القانون الوطني تجسيد إدارة المخاطر الطبيعية من أجل الحد أو التقليل من آثارها و إعادة الإعمار بعد الكوارث الطبيعية بشكل مستدام ؟

شهد العالم في الآونة الأخيرة تزايد ملحوظا في حدوث المخاطر الطبيعية اتخذت أشكالا وأنماطا متنوعة مخلفة وراءها خسائر بشرية ومادية واقتصادية، لاسيما في الدول النامية التي تنقصها القدرات الكافية للصمود.

فالجفاف الذي كان من أسبابه عدم سقوط الأمطار بشكل كاف ومنتظم، أصاب مثلا سربلانكا في شهر أوت من سنة 2023، أين حرم مئات الآلاف من الأشخاص في عشر مناطق في البلاد من الحصول على مياه الشرب الآمنة، كما أثر سلبا على حياة المزارعين في هذه المناطق.

أما حرائق الغابات فاجتاحت مناطق شاسعة في مختلف بلدان العالم فاليونان واجهت فيها منطقة "ايفروس" الشمالية الشرقية أكبر الحرائق خلال سنة 2023 التي لم تشهدها منذ 20 عاما، والتي استمرت لنحو أسبوعين، مخلفة وراءها حرق مساحات شاسعة من الغابات و مصرع العديد من الأشخاص.

وفي اسبانيا فقد خلف حريق 15 أوت 2023 حرق حوالي 10 آلاف هكتارا من الأراضي، وتسبب في إجلاء أكثر من 12600 شخصا من منازلهم، أما في كندا فقد خلفت حرائق الغابات خلال عام 2023 خسائر تمثلت في حرق 13,4 مليون هكتارا من الغابات، نتج عنها 211 أمر إجلاء من خلاله أجبرت السلطات حوالي 167 ألف شخص على مغادرة منازلهم.

في حين أن الولايات المتحدة الأمريكية قد شهدت حرائق غابية مهولة دمرت مدينة "لاهاي" التاريخية، ولقي العديد من الأشخاص حتفهم في الكارثة، كما تم إجلاء مواطنيها إلى الملاجئ.

أما في الجزائر، فقد شهدت في سنة 2023 حرائق الغابات خلفت 34 قتيلا من بينهم 10 عساكر، وحوالي 19 مصابا وسجلت الحصيلة الأعلى مصرع 16 شخصا من عائلة واحدة، واستمرت حرائق الغابات في عدة ولايات تزامنت مع موجة حر غير عادية ضربت عدة ولايات من المنطقة الشمالية تجاوزت درجة الحرارة فيها 40 درجة.

كما شهد عام 2023 أقوى الكوارث الطبيعية زلزال تركيا وسوريا الذي وقع في فجر 6 فيفري وكان بقوة 7,8 درجة على مقياس ريختر، عقبه زلزال بقوة 7,7 درجة أدى إلى تفاقم الكارثة وصل عدد الضحايا فيها إلى أكثر من 50 ألف شخص و100 ألف شخص من الجرحى وملايين النازحين من المناطق المتضررة.

تلاه زلزال آخر ضرب المغرب بقوة 6,8 درجة على سلم ريختر تسبب في وفاة قرابة 3 آلاف شخص، أما في أفغانستان فقد شهدت في أكتوبر 2023 زلزالا تسبب بمقتل أكثر من 2400 شخص.

إلى جانب ما سبق ذكره من كوارث طبيعية فهناك كوارث طبيعية أخرى قاسية اجتاحت مناطق مختلفة من العالم، وهي الفيضانات التي يعتقد العلماء أنها تتأثر بشكل مباشر أو غير مباشر بالتغير المناخي حيث يستمر ارتفاع متوسط درجة الحرارة بشكل متسارع عاما بعد عام.

فهطول الأمطار ونشاط الرياح الشديدة هي ظواهر ترفع من شدة وسرعة وتيرة الفيضانات، إضافة إلى ذوبان الصفائح الجليدية والذي يرفع من مستوى سطح البحر، إلى جانب احتراق الغلاف الجوي لكوكب الأرض وزيادة نسبة الرطوبة في الهواء، الأمر الذي يؤدي إلى احتمالية هطول الأمطار بشكل غير متوازن، مما يتسبب في تزايد نسبة حدوث الفيضانات خاصة في الآونة الأخيرة، فمثلا

فيضانات ليبيا أودت بحياة أكثر من 11 ألف شخص، كما اجتاحت الفيضانات 16 مدينة ومقاطعة في شمال شرق الصين بسبب هطول أمطار عقيمها إعصار "دوكسوري" وصفت بأشد هطول للأمطار منذ قرابة قرن ونصف.

بالإضافة إلى الفيضانات التي اجتاحت غانا والهند والمكسيك والمملكة المتحدة وجنوب افريقيا، كوريا الجنوبية، الاكوادور، الكونغو الديمقراطية، موزمبيق، زامبيا.

الأمر الذي أدى إلى ضرورة التعاون الدولي لمواجهتها والتعامل معها بصورة فعالة من أجل التقليل أو الحد من الآثار الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، الشيء الذي جعل إدارة المخاطر الطبيعية من أهم القضايا الدولية المعاصرة، التي جعلت المجتمع الدولي يصر على المطالبة بإيجاد قواعد وآليات قانونية متكاملة للحد من المخاطر الطبيعية والتصدي لآثارها، باعتبار إدارة المخاطر إحدى الركائز الأساسية للتنمية المستدامة التي تستهدفها أغلب التشريعات.

والبحث في موضوع إدارة المخاطر الطبيعية أصبح ضرورة ملحة على المستوى الدولي والمحلي لأن من خلاله يتم التعرف على التجارب الدولية الناجحة في إدارة المخاطر، كما يمكن الاستفادة من الدروس المستفادة من الكوارث التي أصابت مناطق مختلفة من العالم.

كما تبرز أهمية موضوع إدارة المخاطر الطبيعية من حيث كونه من أهم موضوعات القانون البيئي لاعتبار إدارة المخاطر الطبيعية من أبرز الوسائل لحماية البيئة وتنميتها المستدامة.

كما أن موضوع إدارة المخاطر الطبيعية يحقق استقرار المجتمعات البشرية اقتصاديا واجتماعيا وبيئيا، خاصة وأن هذا الموضوع يهدف إلى الوقاية من حدوث المخاطر الطبيعية والتقليل من آثارها، وإعادة الإعمار بعد الكارثة الطبيعية بشكل مستدام.

أما أهمية الموضوع على المستوى الوطني فيمكن في كون الموقع الجغرافي للجزائر وطبيعتها الجيولوجية التي جعلتها عرضة للمخاطر الطبيعية، كالفيضانات والجفاف والزلازل والتصحر، التي كانت لها نتائج وخيمة على الممتلكات والأرواح البشرية، مما أدى إلى ضرورة البحث في موضوع إدارة المخاطر الطبيعية لإيجاد قواعد قانونية وقائية وعلاجية، وذلك من أجل مراجعة المنظومة القانونية الوطنية بما يتوافق والالتزامات الدولية التي صادقت عليها الجزائر في إطار التعاون الدولي للحد من المخاطر الطبيعية والتقليل من آثارها.

أما أسباب اختيار الموضوع فتبدو من خلال الحدوث المتكرر للمخاطر الطبيعية في العالم، بصفة عامة و في الجزائر بصفة خاصة، بالرغم من وجود إطار قانوني دولي و وطني يُعنى بالحد من المخاطر والتقليل من آثارها الاقتصادية والبيئية والاجتماعية، يبعث على ضرورة البحث في الأسباب

المؤدية إلى حدوث المخاطر الطبيعية من أجل ايجاد منظومة قانونية شاملة على المستوى الدولي والوطني للحد من المخاطر الطبيعية و التقليل من أثارها. و انطلاقا من هذا فإن أسباب اختيارنا لهذا الموضوع يمكن تقسيمها إلى أسباب ذاتية و موضوعية :

فمن الأسباب الذاتية لاختيار هذا الموضوع: كونه يدخل ضمن تخصص حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، و الذي دأب القانون الدولي و القانون الوطني على الاهتمام به جنبا إلى جنب باهتمامه بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة باعتبارهما موضوعان متكاملان لا يمكن لدارس تخصص قانون البيئة أن يستغني عنه .

ضف إلى ذلك محاولة تقديم دراسة شاملة لجميع النصوص القانونية الدولية والوطنية حول إدارة المخاطر الطبيعية قصد الاستفادة منها من قبل الباحثين في مجال إدارة المخاطر الطبيعية أو العاملين فيها، بالإضافة إلى المساهمة في تكريس ثقافة وعي الخطر من أجل تثقيف المجتمعات وتكوينهم للصدوم والتقليل من أثار المخاطر الطبيعية.

ومن الأسباب الموضوعية: قلة الدراسات الأكاديمية التي تناولت إدارة المخاطر الطبيعية بالرغم من وجود ترسانة قانونية دولية و وطنية تعنى بالحد من المخاطر الطبيعية و التقليل من أثارها. وأيضا تكرار و تعدد و تنوع المخاطر الطبيعية في مختلف أنحاء العالم وبشكل متزامن و متسارع، جعل من دراسة موضوع إدارة المخاطر الطبيعية أمرا ضروريا يفرض نفسه على المستوى الدولي والوطني، إذ أصبح موضوع الساعة لأن وقوع المخاطر الطبيعية يؤثر سلبا على المجتمعات و في شتى الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية، مما أدى إلى ضرورة البحث لإيجاد استراتيجية قانونية شاملة تتضمن قواعد وقائية و علاجية تساهم بشكل فعال في الحد من المخاطر الطبيعية و التقليل من أثارها .

تهدف هذه الدراسة إلى الملمة النصوص القانونية الدولية و الوطنية المعنية بإدارة المخاطر الطبيعية من أجل تحليلها، للوقوف على مدى فعاليتها في الحد من المخاطر الطبيعية و التقليل من أثارها المدمرة للبيئة الطبيعية و البشرية و اقتراح التعديلات من أجل استدراك مواطن الخلل فيها. إلى جانب تتبع مدى تأثير المشرع الجزائري بما يجري على الساحة الدولية في مجال إدارة المخاطر الطبيعية و الوقوف على الضمانات القانونية لأجهزة الوقاية المتعلقة بإدارة المخاطر الطبيعية قصد ضمان الحماية القانونية للأرواح و الممتلكات أثناء و بعد وقوع الكارثة .

أما عن الدراسات السابقة التي تناولت موضوع إدارة المخاطر الطبيعية بالبحث فإننا لم نجد دراسات تناولت الموضوع بنفس العنوان "إدارة المخاطر الطبيعية"، بل من الدراسات ما تناولته من بعض الجوانب.

نذكر مثلا : رسالة الدكتوراه الموسومة بعنوان "دور القانون الدولي في الحد من آثار الكوارث الطبيعية" للباحث منزر رابح - جامعة الجزائر كلية الحقوق- للسنة الدراسية 2017 / 2018، و التي قسم فيها الدراسة إلى بايين، الباب الأول المعنون بالنظام القانوني الدولي للحد من الكوارث الطبيعية ، والذي قسمه إلى فصلين تناول الفصل الأول الإطار القانوني الدولي للحد من الكوارث الطبيعية والأسس القانونية التي تقوم عليها، في حين تضمن الفصل الثاني أبعاد التعاون الدولي في مجال الإغاثة الإنسانية في مجال الكوارث الطبيعية.

أما الباب الثاني فخصص لإستراتيجية المجتمع الدولي للحد من الكوارث الطبيعية والذي قسمه بدوره إلى فصلين، تناول في الفصل الأول مستوى الالتزام الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، أما الفصل الثاني فخصصه للآليات المختلفة للحد من الكوارث الطبيعية العالمية منها والإقليمية والوطنية .

نلاحظ أن الدراسة اقتصرت على دراسة دور مبدأ التعاون الدولي في الحد من المخاطر الكوارث الطبيعية دون التطرق إلى باقي المبادئ التي تقوم عليها الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث الطبيعية، كما اهتمت بدراسة الالتزام الدولي للحد من الكوارث الطبيعية عن طريق آلية الإخطار والتشاور وتبادل المعلومات وتقديم المساعدات المادية لرفع الأضرار وإغاثة المتضررين، كما أكدت على ضرورة إدماج الجهود الرامية إلى الحد من مخاطر الكوارث و إدماجها في سياسات التخطيط والبرامج الخاصة بالتنمية المستدامة، إلا أنها لم تدرس الموضوع وفقا لمفهوم إدارة المخاطر والمراحل التي تقوم عليها .

إلى جانب ذلك نجد رسالة دكتوراه للباحثة رغميت حنان المعنونة بـ "آليات الوقاية من الكوارث الطبيعية وتسييرها في إطار السياسة الوطنية لهيئة الإقليم " جامعة لونيبي- البليدة 2 للسنة الدراسية 2019- 2020، والتي قسمت الدراسة فيها إلى بايين، تناولت في الباب الأول : تباين في إدماج آليات الوقاية من أخطار الكوارث الطبيعية في مجال العمران، و قسمته إلى فصلين، الإطار النظري والقانوني للوقاية من أخطار الكوارث الطبيعية (الفصل الأول) ، أما الفصل الثاني فتطرقت فيه إلى الرقابة على عمليات البناء كآلية وقائية من أخطار الكوارث الطبيعية وفقا لأحكام القانون رقم 90 - 29 المعدل والمتمم ، أما الباب الثاني فتناولت فيه التوجه نحو إقرار ضمانات وقائية من أخطار

الكوارث الطبيعية منسجمة ومتطلبات تنمية الفضاء الوطني، وقسمته بدوره إلى فصلين، تضمن الفصل الأول تحديد مجالات تدخل سياسة لتهيئة الإقليم للوقاية من أخطار الكوارث الطبيعية، أما الفصل الثاني فتناولت فيه تسيير الكوارث الطبيعية في الجزائر.

بالرغم من أن هذه الدراسة خصصت لآليات الوقاية من الكوارث الطبيعية وتسييرها في إطار السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم، إلا أنها اقتصرت على آلية الرقابة على عمليات البناء مهمة باقي الآليات التي تقتضي الوقاية من الكوارث الطبيعية، كما أنها لم تتطرق إلى آلية إعادة الإعمار بشكل مستدام بعد الكارثة في مجال البناء بالرغم من أهمية هذه الآلية للوقاية من تكرار نفس الكوارث الطبيعية.

ونجد أيضا رسالة الماجستير المعنونة بمدى فعالية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر للباحثة مزوزي كاهنة - جامعة الحاج لخضر باتنة- للسنة الدراسية 2012/2011 والتي قسمت الدراسة فيها إلى فصلين، تناولت في الفصل الأول: الضمانات القانونية المخول لها وقاية العمران من مخاطر الكوارث الطبيعية، أما الفصل الثاني فتطرق فيه إلى أجهزة الرقابة التي تضمنتها التشريعات المتعلقة بالعمران لتحقيق الأهداف المرسومة لها.

يلاحظ أيضا على أن هذه الدراسة مقتصرة أيضا على مجال العمران كما أنها محصورة في الضمانات الواردة في القانون رقم 90 - 29 المتعلق بالتهيئة و التعمير والقانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، بالرغم من وجود ترسانة قانونية حافلة بضمانات الوقاية في القانون الجزائري كون أن الجزائر من الدول السبابة للاهتمام بالوقاية من الكوارث الطبيعية منذ ثمانينات القرن الماضي ،

كما أن الدراسة اقتصرت في الفصل الثاني على أجهزة الرقابة في تشريعات العمران مهمة باقي الأجهزة المتدخلة في عملية الوقاية من الكوارث الطبيعية التي تضمنتها مختلف التشريعات الأخرى.

وخلال دراستنا لهذا الموضوع واجهتنا جملة من الصعوبات أبرزها:

- اتساع موضوع الدراسة وتشعبه لكونه يشمل جميع مصادر القانون الدولي اللين والصلب، هذه المصادر التي اتسمت بكثرتها وسرعة تطورها الأمر الذي أدى إلى صعوبة الإلمام بها خاصة لكون أن المخاطر الطبيعية تختلف باختلاف المناطق التي تحدث فيها ما جعل الاستراتيجيات القانونية المنتهجة للحد منها متعددة حسب كل قارة.

- إلى جانب كثرة النصوص القانونية والتنظيمية على المستوى المحلي، وقلة الدراسات التي تناولتها بالبحث والتحليل.

- قلة المراجع المتخصصة في موضوع إدارة المخاطر الطبيعية خاصة منها الكتب، وتشابه الدراسات التي تناولته بالبحث بالنسبة للمقالات، الأمر الذي أدى إلى صعوبة الاعتماد عليها في تحليل جوانب موضوع الدراسة .

- تخلف صدور بعض النصوص التنظيمية أدى إلى صعوبة تتبع مدى تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بإدارة المخاطر على أرض الواقع .

في حين أن نطاق الدراسة الزمني فقد شمل الفترة التي بدأ فيها الاهتمام بالوقاية من الكوارث الطبيعية على المستوى الدولي، بصدور قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 169/42 بتاريخ 1987/12/11، والذي قرر بأن تسمى تسعينيات القرن الماضي عقدا يولي فيه المجتمع الدولي تحت رعاية الأمم المتحدة اهتماما خاصا لتعزيز التعاون الدولي في مجال الحد من الكوارث، أما على المستوى الوطني فقد بدأ الاهتمام بالوقاية من الكوارث الطبيعية بعد زلزال الأصنام -الشلف- سنة 1980 بصدور أول مرسوم رقم 232/85 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث الطبيعية المؤرخ في 25 أوت 1985، وامتدت الدراسة بتتبع وتحليل النصوص القانونية على المستوى الدولي و الوطني إلى غاية سنة 2023.

أما عن النطاق الموضوعي فقد شملت فيه الدراسة إدارة المخاطر الطبيعية على المستوى العالمي والإقليمي و الوطني، وذلك من خلال دراسة وتحليل النصوص القانونية الدولية والوطنية للوقوف على مدى تطبيقها على أرض الواقع من أجل الوقاية من المخاطر الطبيعية والحد من آثارها.

أما عن المنهج المتبع في الدراسة فقد اعتمدنا على ثلاثة مناهج: المنهج الوصفي لوصف إدارة المخاطر الطبيعية ومراحلها ومبادئها ومقارباتها ، والمنهج التاريخي لتتبع تطور قواعد القانون الدولي وفقا للتسلسل الزمني بدء ببلورتها في شكل قواعد القانون اللين وتحولها إلى قواعد قانونية ملزمة في إطار قواعد القانون الصلب، وكذا التطور التاريخي لاستراتيجية الوقاية من المخاطر الطبيعية في الجزائر من ثمانينات القرن الماضي إلى يومنا هذا ، وكل ما تضمنته من قواعد الوقاية من المخاطر الطبيعية وتسيير الكوارث إلى جانب المنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونية الدولية والوطنية المعنية بإدارة المخاطر الطبيعية ونقدها وتقييمها للوقوف على مدى فعاليتها لإدارة المخاطر الطبيعية والتقليل من آثارها .

لدراسة وتحليل جوانب الإشكالية المطروحة أعلاه، عمدنا في تقسيم الدراسة إلى بابين تناول فيما الباب الأول: النظام القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في القانون الدولي، الذي خصص منه الفصل

الأول للإطار المفاهيمي لإدارة المخاطر الطبيعية وأساسها القانوني ، في حين تضمن الفصل الثاني آليات إدارة المخاطر الطبيعية في القانون الدولي .

أما الباب الثاني فتم التطرق فيه للمنظومة القانونية لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر، والذي حدد من خلاله الإطار القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر في الفصل الأول، ثم الهيئات المكلفة بإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر في الفصل الثاني .

الباب الأول

النظام القانوني لإدارة المخاطر

الطبيعية في القانون الدولي

تمهيد:

أدى تواتر الكوارث والخسائر الناجمة عن المخاطر الطبيعية إلى ضرورة البحث عن العوامل المسببة لها من أجل تقليل نسبة التعرض لها وسرعة تأثير المجتمعات والممتلكات بها، لذا سعى المجتمع الدولي لإرساء نظام قانوني لإدارة المخاطر الطبيعية يقوم على أساس إيجاد إستراتيجية دولية شاملة لإدارة المخاطر الطبيعية يتم إدراجها من نصوص القانون الدولي لتصبح ملتزمة لكافة دول العالم، لأن مسألة إدارة المخاطر الطبيعية والحد من أثارها أو التقليل منها مسألة عالمية تستدعي تضافر الجهود بين جميع أشخاص القانون الدولي لتحقيقها.

وللبحث عن النظام القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في القانون الدولي، لا بد من تتبع تبلور قواعد القانون الدولي في مصادره التقليدية منها والحديثة، خاصة وأنه موضوع حديث النشأة لم يهتم به القانون الدولي إلا في تسعينيات القرن الماضي، وللوقوف على الآليات القانونية لإدارة المخاطر الطبيعية التي تهدف أساساً إلى فهم طبيعة الأخطار والتعرض لها. وقابلية تأثر الناس والممتلكات في مواجهتها من خلال التقدير الكمي للمخاطر الطبيعية بقصد اتخاذ القرارات المتبصرة للوقاية منها. ويهتم هذا الباب بدراسة الإطار المفاهيمي لإدارة المخاطر الطبيعية وأساسها القانوني وذلك ما تضمنه الفصل الأول، فضلاً عن عرض آليات إدارة المخاطر الطبيعية في الفصل الثاني.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي لإدارة المخاطر
الطبيعية وأساسها القانوني.

تمهيد:

إن موضوع إدارة المخاطر الطبيعية من الموضوعات الحديثة الدخيلة في المنظم القانونية، لذا لا بد من التطرق إلى الإطار المفاهيمي لهذا الموضوع قصد التعرف على أهم المصطلحات التي يكتنفها الغموض للوقوف على دلالة مقصودها في الإطار القانوني إلى جانب البحث عن كيفية تبلور الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في نظام القانون الدولي والوطني في مختلف مصادره، لذا تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول: مفهوم إدارة المخاطر الطبيعية في حين يخصص المبحث الثاني: للأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية.

المبحث الأول: مفهوم إدارة المخاطر الطبيعية

عند استقراء النصوص الدولية اتضح امتزاج مصطلح إدارة المخاطر الطبيعية بمصطلح إدارة مخاطر الكوارث الأمر الذي اقتضى تحليل مصطلح إدارة المخاطر الطبيعية للوقوف على الدلالة المقصودة منه في اللغة والاصطلاح من أجل الوصول إلى فهم الأهداف التي تصبو إلى تحقيقها. كما أن إدارة المخاطر تركز على جملة من المبادئ يتمحور مضمونها حول أبعاد منهجية، وتشاركية وقانونية بغرض التخفيف والتقليل من آثار المخاطر الطبيعية فإن إدارة المخاطر تمر بمراحل وخطوات منتظمة ومنهجية. تختلف طبيعة هذه المراحل والخطوات باختلاف زاوية المقاربة المعتمدة في إدارة خطر الكارثة.

ونقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين: نتناول في المطلب الأول تعريف إدارة المخاطر الطبيعية وأهدافها، وفي المطلب الثاني مبادئ ومراحل إدارة المخاطر ومقارباتها.

المطلب الأول تعريف إدارة المخاطر الطبيعية وأهدافها

يعتبر مصطلح إدارة المخاطر من المصطلحات المركبة، الذي لا يتأتى الوقوف على معناه إلا بعد تفكيكه، وذلك من خلال تعريف حدي الإدارة والخطر لغة واصطلاحاً وهذا من الفرع الأول، في حين يتناول الفرع الثاني أهداف إدارة المخاطر الطبيعية.

الفرع الأول: تعريف الإدارة والخطر لغة واصطلاحاً

أولاً: تعريف الإدارة

أ. لغة: يقصد بكلمة إدارة في معجم المعاني الذي جاء في مادة دور ما معناه: "دار يدور واستدار بمعنى إذا طاف حول الشيء وإذا عاد إلى الموضع الذي ابتداءً منه. وجاء بلفظة الدائرة والدارة والتي قصد بها: "كلاهما ما أحاط بالشيء، وكل موضع يدار به شيء يحجره"⁽¹⁾

أما كلمة إدارة باللغة الفرنسية جاءت بلفظ جاءت (gérer) ويقصد بها: "توجيه أو تسيير ثروة أو مال طبقاً لمصالح الغير المالك لها، وجاء معناه الانشغال النشط بمشكلة ما أو مواجهة وضع صعب حرج"⁽²⁾

كما جاءت كلمة إدارة في اللغة الإنجليزية بلفظ (management) التي تعني: "التحكم والتنظيم"⁽³⁾

من التعريفات السابقة يمكن إجمال معنى لفظ إدارة في الكلمات: الإحاطة، والحجر، والتوجيه والانشغال، والتحكم والتنظيم. يمكن الاستنتاج من الألفاظ السابقة أن الإدارة تعني الإحاطة والسيطرة والتحكم في شيء ما بقصد تسييره بصفة منتظمة.

أ. اصطلاحاً:

يقصد بالإدارة في الاصطلاح: "الطريق التي تؤدي إلى الوصول إلى الهدف بأفضل الوسائل والطرق، وأقل التكاليف والجهود. وذلك بمراعاة التسهيلات المتاحة، وحسن استخدامها وتشغيلها"⁽⁴⁾ كما تم تعريفها بأنها: "إنجاز أهداف تنظيمية من خلال الأفراد وموارد أخرى من خلال القيام بالوظائف الإدارية الأساسية (التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة)."⁽⁵⁾

ثانياً- تعريف الخطر:

أ. لغة: جاء معنى الخطر في قاموس المعاني: "خطر يخطر خطورا إذا جل بعد دقة، الخطير من كل شيء:" النبيل، الخاطر ما يخطر في القلب من تدبير وأمر، ويقال خطر بباله وعليه خطورا إذا ذكره بعد

(1) قاموس ومعجم المعاني متعدد اللغات والمجالات، صادر في 2010، تاريخ وتوقيت الزيارة: 2020/08/08، 14:00، الرابط:

<https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>

(2) Définition général dictionnaires Larousse français, Publié en 1905, Date et heure de la visite: 08/08/2020, 15 :00, le site : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/g%c3%a9rer/36775>

(3) Meaning of management in English dictionnaires Cambridge, Publié en 1995, Date et heure de la visite: 08/08/2020, 16 :00, le site : <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/management>

(4) عمر السعيد وآخرون، مبادئ الإدارة الحديثة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص09.

(5) عادل خليل ثابت، سيكولوجيا الإدارة المعاصرة، ط1، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص05.

نسيان"، الخطر مصدر خطر الفحل بذنبه يخطر خطرا وخطارنا وخطيرا إذا رفعه مرة بعد مرة وضرب به حاذيه، وهما ما ظهر من فخذيه حيث يقع شعر الذنب، قيل ضرب به يمينا وشمالا⁽¹⁾، كما جاء بلفظ Risque في قاموس لاروس الفرنسي الذي عرفه: جاء لفظ Risque من الأصل اللاتيني (rescum) الذي يعني "كل ما يقطع"، احتمال وقوع فعل أو حدث يشكل ضررا أو ألما هو الخطر المحتمل الوقوع الذي يمكن أن نتعرض له⁽²⁾ وجاء باللفظ الإنجليزي لفظ "Risk" في قاموس كامبريدج (Cambridge) بأنه احتمال وقوع شيء ضار⁽³⁾

يستشف من التعريفات السابقة أن كلمة خطر في المعاجم العربية يقصد به كل شيء ظاهر جلي بارز مرتسم المعالم يتسم باحتمالية الظهور للعلن، وهذا يجعله يتقاطع مع المعنى اللاتيني الذي يتمحور حول وجود أو وقوع فعل أو حدث يتسم بخاصيتي الاحتمال والضرر.

ب. اصطلاحا:

من التعريفات التي وضعها الفقهاء للخطر الطبيعي ما ورد بأنه: "حدث طبيعي يسبب أضرارا للإنسان وما يحيط به من بيئة بصورة مباشرة أو غير مباشرة"⁽⁴⁾ كما عرفه معهد إدارة المخاطر على أنه: "ربط احتمال وقوع حادث ما والنتائج المترتبة عنه من الإيجاب إلى السلب"⁽⁵⁾ و جاء تعريف الخطر كذلك على أنه: "حادث احتمالي غير مؤكد الوقوع، لكن في حالة وقوعه تنتج عنه نتائج غير مرغوبة للفرد والمجتمع أو الاقتصاد بشكل عام...."⁽⁶⁾ تتفق جميع التعريفات السابقة للخطر على جملة من العناصر تحدد طبيعته. تتمثل هذه العناصر في: احتمال وقوع الحادث، النتائج المترتبة عن الحادث، شدة أو جسامته الأثر أو النتائج.

(1) تعريف ومعنى خطر في قاموس لسان العرب، قاموس عربي عربي، صادر في 2010، تاريخ وتوقيت الزيارة: 2020/08/16، 20:00، الرابط:

<https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/?c=الخطر%20العرب>

(2) Définition général dictionnaires Larousse français, Publié en 1905, Date et heure de la visite : 16/08/2021, 18:00, le site :

<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/risque/69557>

(3) Meaning of management in English dictionnaires Cambridge, Publié en 1995, Date et heure de la visite: 16/08/2021, 10:00, le site : <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/risk?q=Risk>

(4) عزة أحمد عبد الله، أساليب مواجهة الكوارث الطبيعية، مجلة مركز بحوث الشرطة، أكاديمية مبارك للأمن، مصر، ع 21، 2002، ص528.

(5) Paul Hopkin. Fundamentals of Risk Management. 4th Ed. Kogan Page. Great Britain. 2017. p 18

(6) بوعزيز الشيخ، مدخل إلى تأمين وإدارة الخطر، ط1، دار التنوير للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 81

في حين عرفه القانون رقم 24-04 المؤرخ في 26 فبراير 2024 المتعلق بقواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة بأنه: عملية أو ظاهرة أو نشاط بشري يمكن أن يسبب خسائر في الأرواح أو إصابات خطيرة أو يحدث آثاراً أخرى ضارة بالصحة أو أضراراً بالممتلكات أو اضطرابات اجتماعية واقتصادية أو تدهوراً للبيئة".

يلاحظ على أن هذا التعريف قاصر، لأنه عرف الخطر بالنتائج المترتبة عليه.⁽¹⁾
بعد تحديد مفهوم الخطر الطبيعي يقتضي منطق الدراسة التطرق لأنواعه.

ج. أنواع المخاطر الطبيعية:

يمكن تصنيف المخاطر الطبيعية إلى مخاطر جيولوجية، وميتيورولوجية، وجيومورفولوجية، وفيزيائية فلكية، ومخاطر بيولوجية.

- 1- المخاطر الجيولوجية: وتشمل الزلازل، والأمواج البحرية الزلزالية، والبراكين.
- 2- المخاطر الميتيورولوجية: تشمل العواصف، والسيول، والفيضانات، والجفاف، والتصحر، وارتفاع درجة الحرارة، والحرائق، والبرق.
- 3- المخاطر الجيومورفولوجية: تشمل الانهيارات الأرضية، وسقوط الصخور، والهبوط الأرضي، و زحف الكتلان الرملية، وتآكل السواحل.
- 4- المخاطر الفيزيائية الفلكية: مثل النيازك، والأشعة الكونية.
- 5- المخاطر البيولوجية: تشمل الأمراض البوائية، وأخطار الجراد.⁽²⁾
- 6- مخاطر تغير المناخ: تتمثل في ازدياد تواتر العواصف وشدتها، وفيضانات البحيرات الجليدية (تحدث عند انهيار السدود التي تحتوي على بحيرة جليدية).⁽³⁾

ثالثاً- تعريف الطبيعة:

أما كلمة الطبيعة فيقصد بها كما جاء في معجم المعاني من مادة طبع: الطبع أو الطبيعة بمعنى الخليقة والسجية التي جبل عليها الإنسان، ويقصد بكلمة الطبع ابتداء صنعة الشيء"⁽⁴⁾

⁽¹⁾ المادة (2) القانون رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، مؤرخ في 26 فبراير 2024، (ج. ر. ع 16)، الصادر في 6 مارس 2024، ص 5.

⁽²⁾ عزة أحمد عبد الله، المرجع السابق، ص 531، ص 532.

⁽³⁾ تقرير بعنوان إدارة مخاطر الكوارث للتراث الثقافي، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة، اليونيسكو، 2016، ص 09.

⁽⁴⁾ تعريف ومعنى الطبيعة في قاموس لسان العرب، قاموس عربي عربي، صادر في 2010، تاريخ وتوقيت الزيارة: 2021/08/17، 00:00، الرابط:

أما اللفظ فيقابله باللغة الفرنسية nature ويقصد به: "مجموع القوى والمبادئ السامية باعتبارها أصل أشياء العالم أو أصل نظامها، أو مجموع كل ما لم تتدخل يد الإنسان في تحويره".⁽¹⁾

كما يقابل لفظ الطبيعة في اللغة الإنجليزية (nature) التي تعني: "كل الحيوانات، والنباتات، والصخور إلخ، في العالم وكل المظاهر، والقوى، والعمليات التي تحدث أو توجد بشكل مستقل عن الإنسان مثل حالة الطقس، والبحر، والجبال، وإنتاج الحيوانات ونموها".⁽²⁾

تتفق التعريفات العربية واللاتينية في تحديد معنى الطبيعة على أنها الخليقة والسجية، أصل الأشياء وأصل نظامها، كل ما لم يتعرض لتحوير من طرف الإنسان وموجود مستقلا عنه. مثل الأرض والجبال والسموات وكل الكائنات الحية.

من خلال التعريفات اللغوية السابقة يتضح أن مدلول إدارة المخاطر الطبيعية يقصد بها محاولة الإحاطة والسيطرة على كل الأضرار المحتملة الوقوع بسبب عوامل ذات مصدر أصلي لا دخل لإرادة الإنسان في وقوعها مثل البراكين، الزلازل، الفيضانات، التصحر إلخ...

رابعا-التعريف الاصطلاحي لإدارة المخاطر:

هناك عدة تعريفات لإدارة المخاطر نذكر منها: "منهج منظم وشامل يهدف إلى تنظيم وتحديد الاستجابة لعوامل الخطر من أجل تحقيق أهداف مشروع معين".⁽³⁾

كما تعرف إدارة المخاطر بأنها: "منهج منظم لتحديد، وتحليل، ومعالجة، ومراقبة الأخطار الكامنة في أي نشاط أو عملية أو منهج منظم الذي يقلل من المخاطر التي يمكن أن تعيق بلوغ الأهداف المنشودة"⁽⁴⁾

وبجانب هذين التعريفين، عرفها بعضهم بأنها الطريقة المنظمة لدراسة مجالات الخطر والتحديد بشكل دقيق كيفية معالجتها كلا على حدى، أو هي أداة تسيير تهدف إلى تحديد مصادر الخطر واللايقين وذلك بتحديد أثرهما وتطوير عملية إدارة عمليات الاستجابة الملائمة"⁽⁵⁾

⁽¹⁾ Définition général dictionnaires Larousse français, Publié en 1905, Date et heure de la visite: 20/08/2021, 23 :00, le site : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/nature/53894>:

⁽²⁾ Meaning of management in English dictionnaires Cambridge, Publié en 1995, Date et heure de la visite: 18/08/2021, 10 :00, le site : <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/nature>

⁽³⁾ Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 22/08/2021, 23 :00, le site : <https://www.un-spider.org/risks-and-disasters/disaster-risk-management>

⁽⁴⁾ Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 23/08/2021, 10 :00, le site : <https://www.un-spider.org/risks-and-disasters/disaster-risk-management>

⁽⁵⁾ Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 24/08/2021, 12 :00, le site : <https://www.un-spider.org/risks-and-disasters/disaster-risk-management>

ويقصد بها أيضا " تحديد الأخطار الكامنة بشكل مسبق وذلك عن طريق تحليلها واتخاذ الخطوات الوقائية للتقليل من الخطر".⁽¹⁾

تبين من التعريفات الاصطلاحية السابقة لمصطلح إدارة المخاطر بأنها عملية تركز على عنصرين أساسيين: عنصر الضبط والتحكم والإحاطة والتسيير وعنصر قائم على المراحل والخطوات المنهجية المنتظمة بهدف تقليل الإصابة بالأضرار المحتملة.

خامسا- التعريف القانوني لإدارة المخاطر:

ورد التعريف القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في بعض الصكوك الدولية، ومنها ما جاء في المثال النموذجي للحد من مخاطر الكوارث في برنامج التواصل مع المستخدمين التابع للإطار العالمي للخدمات المناخية للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية: "العملية المنهجية المتمثلة في استخدام الإرشادات الإدارية، والمنظمات والمهارات التشغيلية والقدرات في تطبيق الاستراتيجيات والسياسات والقدرات المحسنة على التأقلم، بغرض تقليل الآثار السلبية للمخاطر واحتمالات الكوارث".⁽²⁾

يقصد بإدارة مخاطر الكوارث حسب مكتب شؤون الفضاء الخارجي التابع للأمم المتحدة: "تطبيق سياسات واستراتيجيات التقليل من مخاطر الكوارث الطبيعية للوقاية من مخاطر جديدة للكارثة، وإدارة المخاطر المتبقية، والمساهمة في تعزيز المرونة والتقليل من الخسائر. كما يمكن تصنيف أنشطة إدارة مخاطر الكارثة إلى : إدارة مخاطر الكوارث الاستشراافية، وإدارة مخاطر الكوارث العلاجية، وإدارة مخاطر الكوارث التعويضية(يشار إليها إدارة مخاطر الكوارث المتبقية)."⁽³⁾

أما القانون الجزائري لم يورد صراحة تعريف لإدارة المخاطر الطبيعية باستثناء ما ورد في نصوص المواد 3، 4، و7 من القانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، إذ نصت المادة 3 منه على أنه: "يندرج ضمن الوقاية من الأخطار الكبرى

(1) Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 26/08/2021, 15 :00, le site : <https://www.un-spider.org/risks-and-disasters/disaster-risk-management>

(2) التقرير النموذجي للحد من مخاطر الكوارث في برنامج التواصل مع المستخدمين التابع للإطار العالمي للخدمات المناخية، صادر عن المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، جنيف :سويسرا، 2014، ص 4 ، تاريخ وتوقيت الزيارة: 2021/08/19، 14:00، الرابط: www.wmo.int

(3) Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 24/08/2021, 20 :00, le site :

<https://www.un-spider.org/risks-and-disasters/disaster-risk-management>

تحديد الإجراءات والقواعد الرامية إلى الحد من قابلية الإنسان والممتلكات للإصابة بالمخاطر الطبيعية والتكنولوجية وتنفيذ ذلك" (1)

إلى جانب ذلك أضافت المادة 04: "يوصف بمنظومة تسيير الكوارث، عند حدوث خطر طبيعي أو تكنولوجي تترتب عليه أضرار على الصعيد البشري أو الاجتماعي أو الاقتصادي و/أو البيئي، مجموع الترتيبات والتدابير القانونية المتخذة من أجل ضمان الظروف المثلى للإعلام والنجدة والإعانة والأمن، والمساعدة، وتدخل الوسائل الإضافية و/أو المتخصصة" (2). كما أشار المشرع الجزائري في المادة 7 من القانون نفسه التي جاء في نصها: "تهدف منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى وتعزيز مراقبتها وترقيتها وكذا تطوير الإعلام الوقائي عن هذه الأخطار.

- مراعاة الأخطار في استعمال الأراضي وفي البناء وكذا التقليل من درجة قابلية الإصابة لدى الأشخاص والممتلكات.

- وضع ترتيبات تستهدف التكفل المنسجم والمندمج والمتكيف مع كل كارثة ذات مصدر طبيعي أو تكنولوجي. (3)

نظرا للتقارب بين التعريفات السابقة الاصطلاحية منها والقانونية وعدم تبلور مصطلح إدارة المخاطر الطبيعية، اقتضت الدراسة اعتماد التعريف الآتي: "هو منهج منظم لدراسة مجالات المخاطر المحتملة الحدوث التي يمكن أن تؤثر على عناصر البيئة غير الحيوية والحيوية وكذلك الأصول المعرضة للمخاطر كالبيئة المشيدة من بنية تحتية وممتلكات، مما يجعلها تتسم بقابلية التأثر بتلك المخاطر التي خرجت عن السيطرة الفكرية والتكنولوجية للإنسان، وذلك عن طريق التحديد، والتقييم، والمعالجة والمراقبة والاستجابة الملائمة لها.

الفرع الثاني: أهداف إدارة المخاطر الطبيعية

تتلخص أهداف إدارة المخاطر في النقاط الآتية: (4)

1. ضمان الحفاظ على الأمن الاجتماعي والاقتصادي والبيئي وممتلكات الأشخاص.
2. حماية البيانات والمعلومات الحيوية (ذات قيمة) لضمان استرجاعها.

(1) القانون رقم 20-04، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، مؤرخ في 2004/12/25 (ج ر، ع 84) الصادر في 2004/12/29، ص 15.

(2) المادة 4، القانون رقم 20-04، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر نفسه، ص 15.

(3) المادة 7، القانون رقم 20-04، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر نفسه، ص 16.

(4) General Objectives of a Disaster or Contingency Plan, Publié en 2019, Date et heure de la visite: 07/08/2021, 22:00, le site: <http://www.umssystem.edu/ums/fa/management/records/disaster-guide-information>.

3. توفير المواد الضرورية والتجهيزات والموارد الاحتياطية لضمان الاستجابة لخطر الكارثة المقبلة.
4. قدرة كل بلد على التخفيف من المخاطر الطبيعية بسرعة وفعالية (القدرة على التأهب للكارثة الطبيعية)
5. ضمان قدرة الدول على الاستمرار بعد الكارثة الطبيعية (قدرة التكيف مع المخاطر الطبيعية).
6. المراقبة والتقييم المستمر للمخاطر الطبيعية ومحاولة إبراز المخاطر الجديدة ومحاولة السيطرة عليها.⁽¹⁾
7. خفض عدد الأشخاص المتضررين وعدد الوفيات المترتبة عن الكوارث.
8. خفض الخسائر الاقتصادية والبشرية الناجمة عن الكوارث بالنسبة للنتائج المحلي الإجمالي.
9. خفض الاضطرابات فيم يخص الخدمات القاعدية والأضرار الناتجة من الكوارث والتي قد تلحق بالبنى التحتية الأساسية خاصة المؤسسات الصحية والتعليمية من خلال تعزيز قدرتها على المقاومة والصمود.
10. تحسين ولوج المواطنين إلى أنظمة الإنذار المبكر وإلى المعلومات المتعلقة بأخطار الكوارث.⁽²⁾

المطلب الثاني: مبادئ ومراحل إدارة المخاطر ومقارباتها

سيتم تناول هذا المطلب في فرعين، حيث تتطرق في الفرع الأول إلى مبادئ ومراحل إدارة المخاطر، في حين تم تخصيص الفرع الثاني لمقاربات إدارة المخاطر الطبيعية.

الفرع الأول: مبادئ ومراحل عملية إدارة المخاطر

تتطرق في هذا الفرع إلى دراسة مبادئ إدارة المخاطر الطبيعية (أولا) ثم مراحل عملية إدارة المخاطر، (ثانيا)، إلى جانب أهداف إدارة المخاطر الطبيعية (ثالثا).

أولا- مبادئ إدارة المخاطر الطبيعية:

تبلورت مبادئ إدارة المخاطر الطبيعية في ظل الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث الطبيعية، وعلى الخبرة المكتسبة من الحقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية سنة 1990 - 1999، والذي أعلنته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1989، كما استندت إلى المبادئ الواردة في استراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمن، إلى جانب خطة عمل هذه الاستراتيجية وكذا خطة عمل هيوغو، هذه الوثائق

⁽¹⁾ بوعزيز الشيخ، المرجع السابق، ص 89.

⁽²⁾ المادة 7، القانون رقم 24-04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في الإطار التنموية المستدامة المصدر

السابق، ص 7.

الرئيسية التي اعتمدت لانتقاء الكوارث الطبيعية والتأهب لها والتخفيف من حدتها، تحت شعار عالم أكثر أمن للقرن الحادي والعشرين"⁽¹⁾

تستند إدارة المخاطر الطبيعية على جملة من المبادئ يمكن تلخيصها فيما يلي:

أ. مبدأ مسؤولية الدول على جميع الأصعدة إزاء إدارة المخاطر الطبيعية أي باعتبارها هاجسا مشتركا فيما بينها، وبمقتضى هذا المبدأ تتحمل الدولة المسؤولية الأساسية عن اتقاء المخاطر الكوارث الطبيعية والحد منها وذلك عن طريق التجسيد الحقيقي للتعاون الدولي على المستوى الإقليمي ودون الإقليمي، والتعاون الثنائي، وذلك في شكل مستدام، وإلى جانب تدعيم قدرات البلدان النامية على القيام بنحو فعال بتجسيد سياسة تفعيل قواعد الوقاية من المخاطر في تشريعاتها الوطنية، ويكون ذلك حسب قدرات كل بلد.⁽²⁾

ب. مبدأ مشاركة جميع الفواعل بما فيها الدولية والوطنية وغير الحكومية والخواص في إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية: يتطلب الحد من خطر الكوارث إقحام جميع الشركاء وعلى جميع المستويات، سواء على المستوى الدولي بين جميع أشخاص القانون الدولي، وفي المستوى المحلي على جميع الأصعدة المركزي والإقليمي والمحلي بما يتناسب مع ظروفها الوطنية ونظام الإدارة المعتمد في كل دولة.

ج. مبدأ احترام وتعزيز حقوق الإنسان: يهدف هذا المبدأ في مجال إدارة المخاطر الطبيعية إلى حماية الأشخاص وممتلكاتهم، ومصادر عيشهم بما فيها وسائل الإنتاج، الموارد الثقافية والبيئية، وكما يهدف هذا المبدأ أيضا إلى تحقيق المساواة أثناء تقديم المساعدات الإنسانية في حالة الكوارث الطبيعية بدون تمييز بسبب العرق أو الجنس أو الدين.

د. مبدأ الالتزام بالتنسيق بين التشريعات الدولية والوطنية من جهة، وتوفير آليات لمد الجسور بين القطاعات على المستوى المحلي والدولي من جهة أخرى.

هـ. مبدأ إدماج التنمية المستدامة في إدارة المخاطر الطبيعية وذلك عن طريق وضع السياسات والخطط والممارسات والآليات ذات الصلة وتعزيزها.

و. مبدأ التأهب والاستعداد في إدارة المخاطر، وذلك عن طريق اتخاذ النهج الوقائي بدل النهج العلاجي لأجل التصدي لمخاطر الكوارث بفعالية، وإعادة البناء بشكل أفضل في مرحلة الإنعاش

(1) الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدورة السادسة والخمسون، البيئة والتنمية المستدامة، جنيف، يوليو 2001، ص 4.

(2) القرار رقم 59/279، المتعلق بتعزيز الإغاثة في حالة الطوارئ والإصلاح والتعمير في أعقاب الكارثة الناجمة عن أمواج تسونامي التي عصفت بالمحيط الهادي في 19 كانون الثاني/يناير 2005، الجمعية العامة للأمم المتحدة، ص 5.

وإعادة التأهيل والإعمار، ومن أجل أفضل تحقيق ذلك أقرت البلدان إدراج هدف الاستعداد وإعادة البناء بشكل أفضل في استراتيجياتها المتعلقة بالحد من المخاطر الطبيعية، ويتطلب ذلك وضع آليات الحوكمة والتشاركية الشاملة لآليات تنسيق التشريعات واللوائح المتعلقة بالمخاطر، والمعايير اللازمة لرصد فعالية الموارد المادية والقدرات البشرية ووضعها حيز التنفيذ. للتصدي قبل وقوع الكارثة.⁽¹⁾

ز. مبدأ التعاون الدولي من خلال إقامة شراكة دولية فعالة ومجدية في إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية عن طريق تقديم المساعدات للدول النامية بالتمويل ونقل التكنولوجيا وبناء القدرات بما يتناسب واحتياجاتها وأولوياتها.⁽²⁾

ثانيا-مراحل عملية إدارة المخاطر:

تشتمل إدارة المخاطر على جملة من المراحل والخطوات يمكن حصرها في خمس نقاط.

1. مرحلة تحديد المخاطر:

يقصد بها عملية إحصاء أو جرد لكل العناصر المعرضة للخطر التي تتم من خلالها إعداد قوائم لكل الأخطار الكامنة، بالإضافة إلى ضرورة التمييز بين الأخطار الأكثر أهمية من جهة، والأخطار الأقل أهمية من جهة أخرى مما يسهل عملية تحليل الارتباط بين الأخطار الكامنة والعناصر المعرضة للخطر⁽³⁾

كما أن تحديد المخاطر لا تقتصر فيها الجهود على مجرد جرد أو وضع لقائمة المخاطر، بل يجب أن يسبق ذلك إدراك الغاية منها وكذا العقبات التي يمكن أن تحول دون تحقيقها⁽⁴⁾.

2. مرحلة التقييم:

تتم عملية التقييم وفق مؤشرين يتمثلان في احتمال حدوث الخطر وحجم الخسارة حال الحدوث، وبالتالي ترتيبها حسب درجة الخطورة.⁽⁵⁾ كما يقصد بتقييم المخاطر تحديد أثر ومعدل تكرار

(1) . القرار رقم 78/284، المتعلق بالتنمية المستدامة والحد من مخاطر الكوارث تنفيذ إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة بين 2015-2030، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 29 جويلية 2019، ص 15.

(2) . تقرير بعنوان إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية للفترة 2015 - 2030 : المبادئ التوجيهية، منظمة الأمم المتحدة، ط1، جنيف، سويسرا، 2015.

(3) Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 18/08/2021, 21 :00, le site : <https://www.dynamique-mag.com/article/gestion-risques-etapes.5579>

(4) - مدحت أنور نافع، إدارة المخاطر: النظرية والتطبيق، ط1، دار أجيال، القاهرة، 2012، ص50

(5) فؤاد المخلافي، إدارة المخاطر والتأمين، دار الجامعة للنشر، القاهرة، مصر، 2001، ص205.

كل نوع من المخاطر، وبالتالي يمكن تقسيم عملية تقييم المخاطر إلى عملية قياسية تعتمد على القياس الكمي وعملية تقديرية ذات طبيعة كيفية.⁽¹⁾

تركز عملية التقييم على ثلاث عناصر تمثل في الشدة، والأثر (حجم الخطر)، والخسائر الناتجة عنها. إلى جانب هذه العناصر يجب قياس التكاليف المرتبطة بهذه المخاطر ولا تتم عملية القياس إلا عن طريق جمع البيانات وتحليلها.⁽²⁾

3. مرحلة معالجة المخاطر:

هي عملية اختيار ووضع التدابير الخاصة بتغيير الخطر وتمثل العناصر المشكلة لهذه العملية في التحكم، والتقليل من الخطر لكن لا يعني الحد منه.⁽³⁾ وبتعريف آخر يقصد بها "مرحلة اختيار الطريقة المناسبة باستخدام طرق أكفاء لتجنب الخطر كلياً أو جزئياً."⁽⁴⁾

4. مرحلة التنفيذ:

بعد القيام بتحديد التدابير الملائمة، تأتي خطوة إلزامية وضعها حيز التنفيذ وذلك عن طريق تحديد تكاليف هذه الحلول أو التدابير على أساس الوسائل المتاحة وبكيفية أقل تكلفة من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

5. مرحلة المراجعة والمراقبة:

عملية مستمرة يتم من خلالها التأكد أو التحقق عبر الفحص المستمر لاحتمال حدوث المخاطر، إلى جانب المتابعة بانتظام لاستراتيجيات الوقاية من المخاطر. إن عمليتي المراقبة والمراجعة ذو أهمية بالغة، ذلك لأن الخطر يتسم دوماً بعدم الثبات.⁽⁵⁾

ثالثاً- أهداف إدارة المخاطر الطبيعية:

نلخص أهداف إدارة المخاطر في النقاط الآتية:⁽⁶⁾

1. ضمان الحفاظ على الأمن الاجتماعي والاقتصادي والبيئي وممتلكات الأشخاص.
2. حماية البيانات والمعلومات الحيوية (ذات قيمة) لضمان استرجاعها.

(1) - مدحت أنور، المرجع السابق، ص 61-62.

(2) Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 18/08/2021, 20 :00, le site : <https://www.dynamique-mag.com/article/gestion-risques-etapes.5579>

(3) -Federation of European Risk Management Associations. Cadre de Référence de La gestion de Risques. FERMA.2003.p10.

(4) - فؤاد المخلافي، المرجع السابق، ص 205.

(5) Dušan Čunderlík, Caractéristiques of business risk management, 2004, Date et heure de la visite: 18/08/2021, 21 :00, le site : https://www.nbs.sk/_img/Documents/BIA06_04/18_21.pdf

(6) General Objectives of a Disaster or Contingency Plan, Publié en 2019, Date et heure de la visite: 12/08/2021, 16:00, le site: <http://www.umssystem.edu/ums/fa/management/records/disaster-guide-information>

3. توفير المواد الضرورية والتجهيزات والموارد الاحتياطية لضمان الاستجابة لخطر الكارثة المقبلة.
4. قدرة كل بلد على التخفيف من المخاطر الطبيعية بسرعة وفعالية (القدرة على التأهب للكارثة الطبيعية)
5. ضمان قدرة الدول على الاستمرار بعد الكارثة الطبيعية (قدرة التكييف مع المخاطر الطبيعية).
6. المراقبة والتقييم المستمر للمخاطر الطبيعية ومحاولة إبراز المخاطر الجديدة ومحاولة السيطرة عليها.⁽¹⁾

الفرع الثاني: مقاربات إدارة المخاطر

اختلفت وجهات النظر حول تصور عملية إدارة المخاطر، تتلخص في ثلاث مقاربات أساسية.

أولا- مقارنة إيزو (ISO) في إدارة المخاطر:

المنظمة الدولية للتقييس ISO هي منظمة دولية تهدف إلى وضع معايير دولية موحدة لجودة السلع والخدمات والمواد والعمليات، تم إنشاؤها عام 1947.⁽²⁾ وفي مجال إدارة المخاطر الطبيعية قامت ISO بتطوير سلسلة جديدة متخصصة بإدارة المخاطر ISO31000، إذ تسعى هذه المواصفة إلى تقييم نموذج معترف به عالميا لإضفاء الطابع الرسمي لإدارة المخاطر وإدماجه في جميع مجالات ذات الصلة بإدارة المخاطر.⁽³⁾ تعتمد هذه المقاربة المراحل الآتية في إدارة الخطر:⁽⁴⁾

1. مرحلة تأسيس البيئة:

تضم عملية تأسيس البيئة ثلاث عناصر أساسية تتمثل في تأسيس البيئة الداخلية لإدارة المخاطر، وتأسيس البيئة الخارجية لإدارة المخاطر وأخير تأسيس بيئة عملية إدارة المخاطر. تتم هذه المرحلة عن طريق تأسيس مؤشرات بيئة إدارة المشروع، والتأكيد على طريق تقويم الخطر ومعايره، بالإضافة إلى فهم البيئة الخارجية بغرض فهم غايات واهتمامات المنتفعين وكذا المتطلبات القانونية والتنظيمية.

(1) بوعزيز الشيخ، المرجع السابق، ص 89.

(2) لعل بوكيميش، معنى الأيزو ISO والمواصفات الدولية للجودة، مجلة الحقيقة، العدد 2، المجلد 3، أذار، 2004، ص 86.

(3) مقبح صبري، بوناب مريم، تقييم إدارة المخاطر وفق نظام ISO31000 وتكنولوجيا الإنتاج الأنظف بالمؤسسة الاقتصادية في إطار التنمية المستدامة، المحلية الجزائرية للأمن الإنساني، العدد 3، جامعة سكيكدة، جانفي 2017، ص 91.

(4) أيثار عبد الهادي فيجان، حسنين حميد شاكر، تقييم إدارة الخطر في المشروع على وفق المواصفة الدولية 2009:ISO31000 ص 58، شركة المنصور العامة للمقاولات الإنشائية: مشروع محافظة بغداد، مجلة الإدارة والاقتصاد، ع 103، السنة 2015، ص 57، ص 58، ص 60

2. مرحلة تحديد الخطر:

يتم خلال هذه المرحلة تحديد مصادر الخطر ومجالات التأثيرات، وكذا الأحداث التي تضم التغيرات في الظروف وأسبابها، ونتائجها المحتملة مع مشاركة الأفراد المعنيين من أجل وضع قائمة شاملة تضم الأخطار على أساس تلك الأحداث وباستخدام أدوات وطرائق ملائمة لتحديد الخطر.

3. مرحلة تقييم المخاطر:

تتمثل في المساعدة على صناعة القرارات استناداً لنتائج تحليل الخطر التي تبين أولوية الأخطار التي تحتاج إلى تنفيذ إجراءات التعامل معها، ويضم تقييم الخطر مقارنة مستوى الخطر الذي يظهر أثناء تحليل الخطر بمعايير الخطر ثم تثبيتها في بيئة عملية إدارة الخطر.

4. مرحلة معالجة الخطر (Risk treatment):

يضم التعامل مع الخطر اختيار أحد إجراءات التعامل مع الخطر أو أكثر مع تقييم تلك الإجراءات واتخاذ إجراءات بشأن تحمل مستويات الخطر الراسبة وهي الأخطار التي تنشأ نتيجة الاستجابة لخطر معين. كما يجب تحديد الارتباط بين الخطرين والمحافظة عليه.

5. مرحلة الرقابة والمراجعة:

تضم فحص منتظم أو إشراف منتظم، حيث تكون الرقابة والمراجعة عملية دورية أو تكون لغرض خاص. ويجب أن تضم عملية الرقابة والمراجعة جميع نواحي عملية إدارة المخاطر. لأن نتائج المراقبة والمراجعة تستخدم كمدخلات لمراجعة عملية إدارة المخاطر.

ثانياً- مقارنة ثقافة وعي الخطر COCO:⁽¹⁾

تم تطوير هذه المقاربة من قبل المعهد الكندي للمحاسبين المعتمدين المعروف بإطار عمل كوكو (COCO) في عام 1995. تعتمد هذه المقاربة على الخطوات الآتية في عملية إدارة المخاطر⁽²⁾:

1. مرحلة توعية كل المستخدمين حول المخاطر:

يتم خلال هذه المرحلة إشراك الفواعل في الإدارة والتخفيف من المخاطر بصورة ناجعة عن طريق تزويدهم بالمعارف الأساسية والمرتبطة بالخطر، وشرح مزايا وفوائد إدارة المخاطر وتوضيح مصادر الخطر، وكذلك تقييم الأثر المحتمل بالإضافة إلى تحديد ما يمكن القيام به بهدف التخفيف من التهديدات.

⁽¹⁾ Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 19/08/2021, 20 :00, le site :

<http://www.treasuryandrisk.com/2020/09/21-7steps-to-create-a-risk-aware-culture>

⁽²⁾ Paul Hopkin, Op.Cite, p 74.

من خلال هذه العملية يتم تحقيق غرس ثقافة وعي الخطر التي يصبح فيها إدارة الخطر ليس مقتصرًا على المنظمة فحسب بل الشغل الشاغل لكل الفواعل.

وفي عام 1992 قامت اللجنة بإصدار إطار متكامل للرقابة الداخلية، يقدم المساعدة للإدارة لتقييم وتعزيز الرقابة الداخلية، ويعد هذا الإطار مرجعًا مقبولًا بشكل واسع لاعتماد المنظمات عليه عند رسم السياسات، ووضع القوانين وسن اللوائح المستخدمة في ضبط أنشطة الرقابة.⁽¹⁾

2. الإعلام والتوجيه:

لا بد أن تكون هناك عملية تواصل وإعلام أو الإبلاغ عن المخاطر التي تعتمد على التكنولوجيا باعتبارها الوسيلة السهلة والمناسبة والآنية لتحقيق عملية الاتصال.

3. وجود إطار وصائي على المستوى الأعلى للاسترشاد:

وهذا يكون عبر وجود مثال أنموذجي استرشادي يشكل مكنم القوة في إدارة المخاطر، إذ كلما كانت القرارات الفوقية رشيدة كلما زاد حرص الفاعلين بأهمية إدارة المخاطر.

4. الانفتاح في عملية إدارة المخاطر:

ويقصد به فتح قنوات الاتصال بإنشاء لجان الخطر تتضمن فواعل.⁽²⁾ متعددة وذلك بالقيام بحصر المعلومات والبيانات المتعلقة بالخطر، وإظهار العلاقات القائمة بين التهديدات ببعضها البعض وذلك وفقا للتكنولوجيا المتاحة.

5. إسناد المسؤولية بالنسبة لإدارة المخاطر الخاصة:

تتم عن طريق انتقاء الأشخاص المناسبين لإدارة المخاطر الخاصة.

6. إنشاء حوافز/محفزات:

ويقصد بها وضع تحفيزات لتشجيع الفاعلين على إدارة المخاطر بشكل منتظم والقيام بتقديم مساعدات ضمن أطر وطرق صحيحة كتشجيع لمن يتقدم بتحديد أمثل للخطر والخروج بحل ناجح وملئم لذلك الخطر.

7. التكنولوجيا أداة قوية ذات تأثير إيجابي لقياس ترقية وزيادة الشفافية:

يعد التأثير الإيجابي للتكنولوجيا في العوامل قياس النهوض والزيادة في الشفافية من خلال عملية الدمج، وذلك عن طريق الجمع بين المتعلقة بالخطر، والشكاوى، والمحاسبة الداخلية، والوقاية،

(1) أحمد جاسم حمودي العبيدي، كريمة علي كاظم الجوهر، نموذج مقترح لاستمارة فحص الرقابة الداخلية في ضوء مبادئ إطار COSO المتكامل المحدث، مجلة المستنصرية للعلوم والتربية، بغداد، 2013، ص 5.

(2) الفواعل: "إشراك جميع القطاعات على المستوى الدولي والتمثلة في أشخاص القانون الدولي والمنظمات غير الحكومية إلى جانب إشراك جميع الهيئات والمؤسسات والمجتمع المدني على المستوى الوطني في عملية إدارة المخاطر الطبيعية.

وأطراف أخرى في إطار واحد لإدارة المخاطر. هذا ما يزيد من الشفافية ورفع من درجة وضوح الخطر ما ينتج عنه تكريس وترقية ثقافة وعي الخطر.

ثالثا- مقارنة الرقابة الداخلية الصادرة عن إطار عمل الرقابة الداخلية للجنة منظمات الرعاية التابعة للجنة تريديوي (كوزو)/COSO):

أنشئت هذه المقاربة في الولايات المتحدة عام 1985 لرعاية اللجنة الوطنية لأعداد التقارير المالية الاحتياطية، وهي لجنة قطاع خاص غير هادفة إلى الربح.

تتمثل مراحل إدارة المخاطر من منظور هذه المقاربة في:⁽¹⁾

1. رقابة البيئة (التحضير للبيئة):

تتم عن طريق تخطيط لعملية رسم خريطة لنطاق العمل والأساس الذي يعتمد في تقييم وكذلك تعريف إطار عملية واحدة للتحليل، كما تعني التكاملية والقيم الأخلاقية السامية والمقاييس التي تُمكن العاملين على إدارة المخاطر تبني حوكمة /حكمة تشمل جميع الأصعدة.

2. تقييم الخطر:

هي عملية حيوية ومتكررة من أجل تحديد وتقويم المخاطر التي تمس تحقيق الأهداف. لذا تعتبر عملية تقويم المخاطر قاعدة أساسية لإدارة المخاطر.

3. رقابة الأنشطة:

هي أنشطة يتم وضعها عبر السياسات والإجراءات التي تساعد على ضمان أن توجهات الإدارة لتخفيف مخاطر تحقيق الأهداف قد تم إنجازها. رقابة الأنشطة يتم القيام بها على جميع الأصعدة وعند كل المراحل المتنوعة وعبر البيئة التكنولوجية.

هناك نوعان من رقابة الأنشطة. رقابة وقائية (استباقية) أو استقصائية تشمل مجالا من الأنشطة الآلية أو اليدوية مثل التراخيص والإذن، والتحقق، و المفاهيم أو المراجعة المتعلقة بأداء العمل.

يعتبر فصل المهام أو الصلاحيات مبنيا في انتقاء وتطوير أنشطة الرقابة أينما فقد فصل الصلاحيات نجاعته، تقوم الإدارة باختيار وتطوير أنشطة بديلة للرقابة.

(1) تقرير بعنوان النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، المادة 38، صادر عن الأمم المتحدة، تاريخ وتوقيت الزيارة: 2024/03/09،

21:14، الرابط: <http://www.un.org/ar/about-us/un-charter/statueof-international-courtof-justice>

4. الإعلام والاتصال:

إن الاتصال يقصد به عملية مستمرة ودائمة لتزويد، وتقاسم، والحصول على المعلومات اللازمة أو الضرورية.

هناك نوعان من الاتصال، اتصال داخلي واتصال خارجي. فالاتصال الداخلي هو الوسيلة التي من خلالها يتم إذاعة أو نشر المعلومة التي تنتقل من أعلى وعبر وأسفل المنظومة أو الكيان التنظيمي بهدف تمكين الأفراد من تلقي الرسالة من مدير الإدارة الذي يراقب المسؤوليات التي يجب أن تنفذ بصرامة، أما الاتصال الخارجي فيشمل جانبين: يمكن الاتصال الخارجي من الاتصالات الواردة المتعلقة بالمعلومات الخارجية ذات الصلة وتزويد المعلومات للأطراف الخارجية للاستجابة للمتطلبات والتوقعات.

5. مراقبة الأنشطة:

التقييم المستمر، والتقييم المتقطع، والربط بين النوعين بشكل ما يستخدم المكونات الخمسة للإدارة الداخلية بما في ذلك عمليات التنظيم لأثر المبادئ داخل كل مكون حاضرة ووظيفية. التقييم المستمر المبني في مراحل العمل على مستويات مختلفة للمنظمة يمنح معلومات متزامنة. أما التقييم المنفصل الذي ينجز بشكل مرحلي سيتنوع في النطاق والتكرار اعتمادا على تقييم المخاطر، ونجاعة التقييم المستمر وإدارة الاعتبارات الأخرى.⁽¹⁾

المبحث الثاني: الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية

إذا كانت المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية قد حددت مصادر القانون الدولي العام وحصرتها في المعاهدات الدولية، والعرف والمبادئ العامة للقانون وأضاف مصادر احتياطية تتمثل في الفقه والقضاء، فإن هذه المصادر لم تعد كافية لتنظيم كافة فروع القانون الدولي العام وبالأخص القانون الدولي البيئي الذي يمتاز بتشعب وتفرع مواضعه بما في ذلك مخاطر الكوارث الطبيعية .

ونظرا لحدثة وتشعب موضوعات القانون البيئي خاصة منها موضوع إدارة المخاطر الطبيعية باعتباره موضوعا ذا طابع تقني وفني، الأمر الذي حال دون قدرة المصادر التقليدية على تنظيمه. مما أدى إلى البحث عن مصادر جديدة أو مستحدثة بغرض التصدي لتنظيمها، وهو ما أطلق عليه الفقه

⁽¹⁾ Oduare Uwadiae, Coso-an approach to internal control framework. Deloitte, 2013, Date et heure de la visite: 15/08/2022, 20 :00, le site :

<https://www2.deloitte.com/za/en/nigeria/pages/audit/articles/financial-reporting/coso-an-approach-to-internal-control-framework.html>

مصطلح القانون اللين. يتميز القانون اللين بمرونة تتيح إمكانية التخلص من الالتزام به دون أن يتبع بتوقيع جزاء، كما تجعله أسفل درجة في هرم تدرج القاعدة القانونية من حيث الأولوية. غير أنه يحظى باهتمام كبير من طرف الفقه في مجال الكوارث الطبيعية لأنه يتلاءم وخصوصية الطابع الفني والتقني لموضوع إدارة المخاطر الطبيعية، إلى جانب دوره في تسريع تبلور القواعد الدولية العرفية.

وللبحث في الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية، تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث تناول المطلب الأول دور المصادر التقليدية للقانون الدولي في تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية، في حين خصص المطلب الثاني لدور المصادر المستحدثة للقانون الدولي في تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية.

المطلب الأول: دور المصادر التقليدية للقانون الدولي في تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية

يتم تناول هذا المطلب في فرعين، حيث خصص الفرع الأول لدور المصادر الرئيسية للقانون الدولي في تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية، في حين تناول الفرع الثاني لدور المصادر الاحتياطية للقانون الدولي في تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية

الفرع الأول: دور المصادر الرئيسية للقانون الدولي في تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية

أولا- الاتفاقيات الدولية:

تعتبر الاتفاقيات الدولية المصدر الرئيس الأول لمصادر القانون الدولي، لذا كان من الواجب البحث عن الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في هذا المصدر.

عند استقراء الصكوك الدولية الملزمة ذات الصلة بإدارة المخاطر الطبيعية، وجدنا مجموعة من الاتفاقيات يمكن القول أنها تشكل الأساس القانوني الذي كرس إدارة المخاطر الطبيعية.

تم إبرام اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين في إفريقيا(كامبالا) في 6 ديسمبر 2009، حيث كرست ضمناً إدارة المخاطر الطبيعية من خلال المادة 4 /فقرة 2 التي جاء فيها: "أن تحترم الدول الأطراف وتضمن احترام واجباتها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، بحيث يمكن منع وتفادي الظروف التي قد تؤدي إلى النزوح التعسفي"،⁽¹⁾ كما أضافت المادة 4 "أن من واجب الدول الأطراف ابتكار نظام الإنذار المبكر في سياق

(1) المادة 4/فقرة 2، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا(كامبالا)أوغندا، منظمة الاتحاد الإفريقي، 6 ديسمبر 2009.

نظام الإنذار المبكر في القارة التي يحتمل أن يحدث فيها الزووح⁽¹⁾. كما أكدت على ضرورة "وضع استراتيجية الحد من مخاطر الكوارث وتدابير إدارة الطوارئ والكوارث والتنفيذ"⁽²⁾ كما أقرت الاتفاقية حماية للأشخاص النازحين بسبب مخاطر الكوارث الطبيعية باعتباره حقا لكون الإخلاء القسري في حالة الكوارث الطبيعية يعد مظهرا من مظاهر الزووح التعسفي. هذا ما نصت عليه الاتفاقية في المادة 4 من الفقرة 4 في البند (و) منها: "لكل شخص الحق في الحماية من الزووح التعسفي" وأردفت "...يشمل الزووح التعسفي المحظور...عمليات الإخلاء القسري في حالة الكوارث الطبيعية"⁽³⁾.

وتتجسد الحماية من خلال صور إدارة المخاطر الطبيعية التي كرسها في المادة 5 من الاتفاقية التي أكدت على أن: "الدول الأطراف تتخذ الإجراءات لحماية ومساعدة النازحين داخليا بسبب الكوارث الطبيعية... بما في ذلك تغير المناخ، وذلك عن طريق تقييم عملية الاحتياجات ومدى ضعف النازحين داخليا"، وكذلك تنظيم أعمال الإغاثة ذات الطابع الإنساني في ظروف أمنية مواتية وفعالة عن طريق تحديد الإجراءات الفنية التي يتم من خلالها السماح بهذا الوصول"⁽⁴⁾.

كما نجد الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية مكرسا في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة قد أشارت إليه بشكل غير مباشر في نص المادة 11 المعنونة بحالات الخطر والطوارئ الإنسانية أين أكدت على ضرورة "اتخاذ كافة التدابير اللازمة لضمان حماية وسلامة الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يوجدون في حالات تتسم بالخطورة بما في ذلك...الطوارئ الإنسانية والكوارث الطبيعية"⁽⁵⁾

يعتبر التصحر نوعا من أنواع المخاطر الطبيعية التي تهدد البيئة لذا تم إبرام اتفاقية تهدف إلى مكافحة مخاطر هذه الظاهرة في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد وبالأخص في إفريقيا. حيث جاءت اتفاقية مكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد أو من التصحر بخاصة في إفريقيا لإرساء قواعد تعتبر دلالة مباشرة لإدارة خطر التصحر وذلك وفقا لنص المادة 10، إذ أكدت على ضرورة وضع برامج عمل وطنية. تقوم هذه البرامج على التعرف على العوامل المساهمة في التصحر والتدابير العملية الضرورية لمكافحة التصحر وتخفيف الآثار، بالإضافة إلى توخيها جملة من الأهداف تعد بمثابة مرتكزات لها. كما تتضمن برامج العمل بعض أو جميع التدابير للتأهب لمواجهة الجفاف وتخفيف آثاره. إل جانب ذلك "مراعاة الظروف والاحتياجات التي تخص كل طرف من البلدان المتأثرة

(1) المادة 4/فقرة 4، ، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا(كامبالا)أوغندا، المصدر نفسه.

(2) المادة 4/فقرة 4، ، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا(كامبالا)أوغندا، المصدر نفسه.

(3) المادة 4/فقرة 4/بند(و)، ، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا(كامبالا)أوغندا ، المصدر نفسه.

(4) المادة 5/فقرات:4-5-6، ، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا(كامبالا)أوغندا ، المصدر نفسه.

(5) المادة 11، ، اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، منظمة الأمم المتحدة، 30 آذار/مارس 2007 .

تتضمن برامج عمل، حسبما كان مناسباً، تدابير في بعض أو كل الميادين ذات الأولوية من حيث صلتها بمكافحة التصحر وتخفيف آثار الجفاف في المناطق المتأثرة وصلتها بسكانها⁽¹⁾.

كما نجد لإدارة المخاطر الطبيعية أساساً قانونياً في اتفاقية الآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية (هلسنكي) 17 مارس 1992 من خلال نص المادة 2 التي تناولت نطاق إدارة المخاطر وذلك عن طريق الحد، والتأهب، والاستجابة للحوادث الناتجة عن الكوارث الطبيعية.⁽²⁾

كما أن الاتفاقية حسنت من تنظيم الممارسات العابرة للحدود بهدف تدريب السلطات المعنية والسكان على التأهب والاستعداد والاستجابة متأسية بالخصوص بإطار عمل سندي من حيث اشتغالها على التزامات مراحل إدارة مخاطر الكوارث المتمثلة في:

- التحضير والمراجعة وتحسين التأهب والسياسات، والخطط، والبرامج، بضمان إشراك الفواعل المعنية.

- ترقية التأهب، والاستجابة، والتكيف مع الكارثة بشكل منظم.

- تطوير وتعزيز المقاربات الجهوية النسقة والملائمة لآليات عملية للتأهب وضمان استجابة فعالة وناجعة للكارثة.⁽³⁾

- تعتبر اتفاقية رابطة دول شرق آسيا والتي تعتبر الصك الدولي الوحيد الذي كرس إدارة المخاطر الطبيعية بشكل مباشر وذلك لكونها جاءت للتأكيد والتذكير نتيجة سلسلة من الإعلانات وبرامج العمل كإعلان بانكوك (Bangkok) في 8 أوت 1967 حول التعاون الإقليمي لدول جنوب شرق آسيا، وكذا المبادئ والأهداف التي جاءت في الإعلان الأول لتوافق آسيان بتاريخ 1976/02/24 الذي أكد على توسيع دائرة المساعدات من أجل إنعاش الدول الأطراف المنكوبة. إلى جانب ذلك جاءت مؤكدة لإعلان توافق آسيان الثاني في 2003 حول وجوب معالجة المشاكل المرتبطة بإدارة الكارثة في المنطقة.

كذلك برنامج العمل فينيشيان (Ventiane action plan) 2004-2020 الإقليمي الذي نصت

أحكامه على متابعة ما جاء في إعلان توافق آسيان الثاني في 2003 كخطة استشرافية لغاية 2020.

(1) المادة 10، اتفاقية مكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/ أو من التصحر وبخاصة في إفريقيا، منظمة الأمم المتحدة، A/AC.241/27.1994/09/12

(2) Article 2. Convention on The Transboundary Effects of industrial Effects of Industrial Accidents. 17-03-1992.

(3) تقرير بعنوان ما هو إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث؟ صادر عن مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث الشركاء، 2015، تاريخ وتوقيت الزيارة: 2021/08/24، 15:14، الرابط: <https://unece.org/sendai-framework>

نظرا لنضج الوعي لدى دول المنطقة خاصة في مجال الكوارث الطبيعية باعتبارها منطقة أكثر عرضة لمخاطر الكوارث، فقد أبرمت اتفاقية رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ 2005 (Asean)⁽¹⁾ التي نصت على إدارة المخاطر الطبيعية إذ جعلتها من صلب اهتماماتها بإدراجها ضمن مبادئ الاتفاقية بحيث أولت أهمية لإدراج إدارة المخاطر في صلب سياسات التنمية المستدامة والتخطيط والبرمجة على جميع المستويات⁽²⁾.

كما أشارت الاتفاقية بشكل صريح ودقيق إلى مراحل إدارة مخاطر الكوارث في بنودها، إذ أشارت إلى مراحل تحديد الخطر وتقويمه ومراقبته في الفصل الثاني والوقاية والتقليل من الكارثة في الفصل الثالث، إلى جانب التأهب للكارثة في الفصل الرابع أما مرحلة الاستجابة للطوارئ فقد نص عليها الفصل الخامس⁽³⁾.

يستشف من نصوص الاتفاقيات السابقة أن الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية كرس بطريقة تدريجية بشكل غير مباشر لكون موضوعه إدارة المخاطر من المواضيع الدخيلة والمستحدثة في القانون الدولي البيئي ويتنامى الوعي الدولي حول ضرورة الاهتمام بموضوع إدارة المخاطر وإدراجه في نصوص قانونية ملزمة ثم تكريسه بصفة مباشرة في اتفاقية رابطة أمم جنوب شرق آسيا (ASEAN) باعتبار أن منطقة جنوب شرق آسيا من أكبر المناطق الجغرافية عرضة للمخاطر الطبيعية.

ثانيا -العرف الدولي:

يعتبر العرف الدولي من أصعب المصادر التي يتم البحث فيها لكونه متناثر بشكل واسع في مجال القانون الدولي⁽⁴⁾.

لهذا فقد وضعت لجنة القانون الدولي مجموعة من المصادر باعتبارها مظهرا من مظاهر حقيقة القانون الدولي العرفي تتمثل في قرارات المحاكم الوطنية والمحاكم الدولية والتشريع الوطني وأراء المستشارين القانونيين والبعثة الدبلوماسية ونشاط المنظمات الدولية⁽⁵⁾.

(1) ستفالي هاومر، قانون الكوارث، نشرة الهجرة القسرية، ع 45، مارس 2014، ص 72.

(2) Article 3. Asean Agreement on Disaster Management and Emergency Response.2005, "the parties,shall, to the extent possible, mainstream disaster risk reduction efforts into sustainable development policies, planning and programming at all levels".

(3) Ibid. Articles :8-9-10-12.

(4) تقرير بعنوان العرف الدولي، صادر عن الموضوعة القانونية المتخصصة، تاريخ وتوقيت الزيارة: 2021/08/24، 00:00، الرابط: <https://arab-ency.com.sy/law/details/26046/5>

(5) القرار رقم A/10/73، المتعلق بتقرير لجنة القانون الدولي، الأمم المتحدة: لجنة القانون الدولي، الدورة السبعون، 30 أبريل 1 جوان 1956، نيويورك، 10 أوت، 2018، ص 156.

أسوة بهذا الاتجاه يمكن البحث في الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في العرف الدولي كمصدر من مصادر القانون الدولي، وذلك من خلال الصكوك الدولية التي يمكن اعتبارها أعرافاً دولية لتواتر الاستناد إليها بالرغم من انقضاء زمن قصير على ولادتها وذلك ناتج عن خصوصية إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية التي لا تنسجم وخصوية البطء في العرف الدولي لأنها تمتاز بالسرعة في تبنيها في نصوص الاتفاقيات الدولية مما يجعلها تمتاز بطبيعة عرفية خاصة وهذا ما يؤكد الفقيه براونلي بشأن القواعد العرفية للقانون الدولي البيئي باعتبارها قواعد حديثة النشأة إلا أنه من الممكن الاعتراف لها بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال رغم انقضاء زمن قصير على ولادتها⁽¹⁾.

من مظاهر العرف الدولي حسن الجوار والتعاون الدولي، ومن تطبيقات حسن الجوار، في مجال إدارة المخاطر الطبيعية الإخطار وتبادل المعلومات والإنذار المبكر ورسم السياسات ووضع الخطط، في حين تطبيقاته بالنسبة للتعاون الدولي تتجلى في تقديم المساعدات والإعانات. هذا ما أكدته إعلان بانكوك في 8 أوت 1967: "تطوير الفهم الجيد لحسن الجوار والتعاون الحقيقي فيما بين دول المنطقة التي يربطها التاريخ المشترك يحقق بشكل فعال المثل العليا للسلم، والحرية، والعدالة الاجتماعية واقتصادية، وحياة اقتصادية كريمة في ظل التكامل الدولي"⁽²⁾.

كما جاء في الإعلان الأول لتوافق آسيان سنة 1976 التأكيد على ضرورة توسيع الدول في نطاق قدراتها المساعدات لأجل إغاثة الدول المنكوبة، كما شدد الإعلان الثاني لتوافق آسيان سنة 2003 على تكثيف التعاون في التعامل مع المشكلات المرتبطة بإدارة مخاطر الكارثة في المنطقة بهدف تطوير قدراتها التنموية والنهوض بروح منطقة آسيان⁽³⁾.

كما تؤكد مبدأ التعاون الدولي وحسن الجوار ذو النشأة العرفية في اتفاقية آسيان 2005 حيث جاء كمبدأ في نص المادة 3: "تعزيز التعاون والتنسيق لتنفيذ أهداف الاتفاقية في إطار روح التضامن"⁽⁴⁾ إن ما تقدم سلفاً يعد بمثابة الأساس القانوني للعرف الإقليمي، فهناك من الصكوك الدولية ما أسس للعرف العالمي لإدارة المخاطر الطبيعية، بحيث نجد القرار رقم 44/236 للجمعية العامة للأمم المتحدة حول العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية قد أكد على تشجيع التعاون الدولي من أجل

(1) صلاح عبد الرحمن الحديثي، النظام القانوني الدولي لحماية البيئة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص 85.

(2) The ASEAN Declaration (Bangkok declaration). Bangkok. 8 August 1967/ alinea 4.p1

(3) تقرير بعنوان رابطة دول جنوب شرق آسيا (آسيان)، صادر عن منظمة إقليمية لتعزيز الأمن والاقتصاد، تاريخ وتوقيت الزيارة: 2021/08/25، 12:00، الرابط:

<http://agreement.ASEAN.org/media/download/20141117154959/PDF>

(4) Article 3. ASEAN Agreement. OP.CITE

التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية وتقديم المساعدة وتنسيق أنشطة الإغاثة في حالات الكوارث والتأهب لها والوقاية منها"⁽¹⁾.

في حين نجد القرار رقم 46/182 بشأن تعزيز تنسيق المساعدات الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ قد أشار إلى حسن الجوار وتطبيقاته في إدارة المخاطر الطبيعية من حيث الإنذار المبكر والتنسيق والتعاون والقيادة إذ أكد على تكثيف جهود الأمم المتحدة للقيام على نحو منظم بتجميع وتحليل ونشر معلومات الإنذار المبكر عن الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الكبرى" كما أكدت من خلال هذا القرار رقم 46/182 على ضرورة تعزيز قدرة البلدان المعرضة للكوارث على تلقي هذه المعلومات واستخدامها ونشرها" كما أضافت: " يحث المجتمع الدولي على مساعدة هذه البلدان، بناء على طلبها، على وضع تعزيز نظم وطنية للإنذار المبكر"⁽²⁾

كما تم التأكيد على ما جاء في هذا القرار من خلال القرار رقم 67/231 حول التعاون الدولي في تقديم المساعدة الإنسانية في ميدان الكوارث الطبيعية من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية من خلال" بذل جهود خاصة في مجال التعاون الدولي من أجل تعزيز استخدام القدرات الوطنية والمحلية، والقدرات الإقليمية ودون الإقليمية عند الاقتضاء وتوسيع نطاقه في مجال التأهب للكوارث والتصدي لها..."⁽³⁾

كما سلمت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم A73/131 بضرورة التعاون الدولي في مجال الحد من مخاطر الكوارث بما في ذلك التأهب لها، وإدارة مخاطر الكوارث بطرق منها التنفيذ والمتابعة الطوعية لإطار عمل سندي، وعن التصدي للكوارث وبذل الجهود في مجال التعافي المبكر بهدف التقليل من آثار الكوارث إلى أدنى حد ممكن.⁽⁴⁾

كما تم الإشارة إلى إدارة المخاطر من المنظور العرفي في إعلان ريودي جانيرو حول البيئة والتنمية المستدامة سنة 1992 من خلال المبدأ 18 أين أكد على ضرورة إخطار الدول بالكوارث الطبيعية وغيرها من الطوارئ"⁽⁵⁾، وهذا ما يعكس بصورة جلية مبدأ حسن الجوار وتطبيقاً لفكرة الإنذار المبكر.

(1) القرار رقم 44/236، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، ديسمبر 1989.

(2) القرار رقم 46/182، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 1991/12/19.

(3) القرار رقم 67/231، المتعلق بالتعاون الدولي في تقديم المساعدة الإنسانية في ميدان الكوارث الطبيعية من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 2013/04/9.

(4) القرار رقم A73/131، المتعلق بضرورة التعاون الدولي في مجال الحد من مخاطر الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 2019/01/14.

(5) المبدأ 18، تقرير الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، منظمة الأمم المتحدة، A/CONF.151/26/REV1، ريودي جانيرو، 3-4 جوان 1992، نيويورك، 1993.

بإضافة إلى ما جاء به المبدأ 19 إذ ينص على: "تقدم الدول إخطارا مسبقا وفي حينه ومعلومات ذات صلة بشأن الأنشطة التي قد تخلف أثرا بيئيا سلبيا كبيرا عبر الحدود التي يحتمل أن تتأثر بهذه الأنشطة وتتشاور مع تلك الدول في مرحلة مبكرة وبحسن نية".⁽¹⁾

أما فيما يخص الإشارة إلى العرف في مجال إدارة المخاطر الطبيعية في الاتفاقيات الدولية نجد المادة 4. البند (هـ) من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ قد أشارت إلى التعاون الدولي وذلك من خلال النص على: "الإعداد للتكيف مع آثار تغير المناخ وتطوير وإعداد خطط ملائمة ومتكاملة لإدارة المناطق الساحلية والموارد المائية والزراعية ولحماية وإنعاش مناطق لاسيما في إفريقيا متضررة بالجفاف والتصحر والفيضانات".⁽²⁾

إلى جانب ذلك نصت اتفاقية مكافحة التصحر لسنة 1994 في المادة 11 منها على: "تشاور الأطراف من البلدان المتأثرة والتعاون للحد حسب ما كان مناسباً ووفقاً للمرفقات التنفيذية الإقليمية ذات الصلة ببرامج عمل دون الإقليمية أو الإقليمية بتنسيق وتكملة وزيادة كفاءة البرامج الوطنية وتطبق أحكام المادة 10".⁽³⁾

كما يمكن أن يتضمن هذا التعاون برامج مشتركة متفقا عليهما" كما أكدت المادة 13. بند أ على التعاون المالي لتوفير إمكانية التنبؤ لبرامج العمل بما يسمح بالتخطيط اللازم الطويل الأجل"⁽⁴⁾

ثالثا -المبادئ العامة للقانون الدولي:

لا يوجد إجماع على إعطاء مفهوم أو تعريف للمبادئ العامة للقانون إلا الدولي أنه يمكن الاسترشاد ببعض التعريفات الفقهية.⁽⁵⁾ تعرف على أنها: "تلك المبادئ المستمدة من الممارسة الدولية التي تستخلص ويجري العمل بها على تجريبها وبلورتها"⁽⁶⁾، كما يقصد بها جوهر القانون الدولي الذي نجد أساسه في سلوك الدول وفي تعبيرها عن إرادتها في علاقاتها المتبادلة".⁽⁷⁾

(1) المبدأ 19، تقرير الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية ، منظمة الأمم المتحدة، المصدر نفسه.

(2) المادة 4.بند(هـ)، الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، منظمة الأمم المتحدة، 1992، ص.6.

(3) المادة 11، الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر وبخاصة في إفريقيا، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المرجع السابق.

(4) المادة 13/ بندأ، الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر وبخاصة في إفريقيا، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المرجع السابق.

(5) صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة، القاهرة، 2008، ص.374 .

(6) صلاح الدين عامر، المرجع نفسه، ص.374

(7) ورود فخري، مفاهيم قانونية...المبادئ العامة للقانون، يومية التأخي، تاريخ النشر يوم الأربعاء 16/11/2016، تاريخ وتوقيت الزيارة

الرابط: <http://www.altaakhipress.com/viewart.php?art=90316> ، 12:00 ، 2021/08/25

كما يعرفها كذلك الفقيه بيسكاتوري بأنها "مجموعة من المبادئ التي تستخدم في توجيه النظام القانوني من حيث تطبيقه وتنميته، ولو لم يكن لها دقة القواعد القانونية الوضعية وانضباطها".⁽¹⁾

يمكن اعتبار هذا التعريف الأخير الأنسب لموضوع الدراسة لكون هذا الأخير تماشى وخصوصية قواعد إدارة المخاطر الطبيعية التي تتميز بكونها في طور التبلور.

ومن المبادئ العامة للقانون الدولي التي يمكن اعتبارها أساساً قانونياً لإدارة المخاطر الطبيعية ما جاء في المبادئ الأساسية لمبادئ "أسلو" التوجيهية بشأن استخدام أصول أجنبية للدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالة الكوارث المتمثلة في المساعدات الإنسانية وفقاً لمبادئ الإنسانية ومبدأ الحياد والنزاهة. بالإضافة إلى مبدأ احترام سيادة الدول وسلامتها الإقليمية ووحدها الوطنية.⁽²⁾

ومن تطبيقات هذه المبادئ في مجال إدارة المخاطر الطبيعية، ما جاء في قرار الأمم المتحدة رقم 46/182 بشأن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، إذ جاء مبدأ المساعدات الإنسانية وفقاً للمبادئ الإنسانية في مواضع كثيرة منها ما ورد في الفقرة 6 من المبادئ التوجيهية للقرار إذ تنص على: "يطلب إلى الدول التي يحتاج سكانها إلى المساعدة الإنسانية تسهيل عمل هذه المنظمات في الاضطلاع بالمساعدة الإنسانية وخاصة توفير الأغذية والأدوية والمأوى والرعاية الصحية التي يعد وصولها إلى الضحايا أمراً أساسياً"⁽³⁾. كما أضاف القرار بشأن المساعدات الإنسانية وفق المبادئ الإنسانية رقم 46/182 في الفقرة 11 "ينبغي أن تقدم تبرعات المساعدات الإنسانية بطريقة لا تكون على حساب الموارد المتاحة للتعاون الدولي من أجل التنمية"⁽⁴⁾، وفي الفقرة 11 منه نص: "على أن تكون المساعدة الإنسانية مصحوبة بتحديد الالتزام بالنمو الاقتصادي والتنمية المستدامة للبلدان النامية"⁽⁵⁾

بالإضافة إلى ذلك، أشار القرار رقم 46/182 إلى مبدأي الحياد والنزاهة من خلال الفقرة 5 منه: "قد يتجاوز حجم العديد من حالات الطوارئ ومدتها قدرة العديد من البلدان المتضررة على

(1) ورود فخري، المرجع السابق.

(2) ، تقرير بعنوان مبادئ توجيهية بشأن استخدام أصول أجنبية للدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث، منظمة الأمم المتحدة، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، نوفمبر 2007.

(3) القرار رقم 46/182، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق .

(4) القرار رقم 46/182، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

(5) القرار رقم 46/182، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

الاستجابة.... ينبغي أن تستمر المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية التي تعمل بنزاهة وبدوافع إنسانية محضة في تقديم مساهمة هامة في تكملة الجهود الوطنية"⁽¹⁾

إلى جانب هذه المبادئ نجد مبدأ المساواة الذي نص عليه القرار 182/46 في الفقرة 3 الذي جاء فيها: "ينبغي احترام سيادة الدول وسلامتها الإقليمية ووحدتها الإقليمية احتراماً كاملاً وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، وفي هذا السياق ينبغي أن توفر المساعدة الإنسانية بموافقة البلد المتضرر، ومن حيث المبدأ على أساس نداء يوجهه البلد المتضرر"⁽²⁾، بالإضافة إلى ما جاء في الفقرة 2 من القرار نفسه تحت عنوان الإنذار المبكر: "يحث المجتمع الدولي على مساعدة هذه البلدان بناء على طلبها، على وضع وتعزيز نظم وطنية للإنذار المبكر"⁽³⁾

الفرع الثاني: المصادر الاحتياطية (الثانوية) للقانون الدولي في تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية

لاشك أن الفقه والقضاء يعتبران من المصادر الاستدلالية بمعنى عدم وجود مصدر آخر معهما تستمد منه القاعدة القانونية، وللبحث عن الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في هذين المصدرين، لابد من تناوله من جانب الفقه أولاً ومن جانب القضاء ثانياً.

أولاً- الفقه:

باعتبار أن الفقه تعبير عن أفكار الفقهاء الذين أرسو نظريات و أنشأوا قواعد قانونية في بداية في بداية عهده إلا أن دوره لم يعد يحظى بقبول واسع في أوساط المجتمع الدولي بل انحصر دوره في الكشف عن القواعد القانونية العرفية والمساعدة في تحديد مضمونها، وخاصة في مجال القانون العرفي الفوري.⁽⁴⁾

وللبحث عن الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في الفقه، فهناك اتجاهان منقسمان في طبيعة إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية. فالأول يأخذ بمبدأ المزاوجة بين وسائل إدارة مخاطر الكوارث وقواعد القانون الدولي، في حين ركز الاتجاه الثاني على مقارنة وقائية على أساس الإنسان

(1) القرار رقم 46/182، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

(2) القرار رقم 46/182، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

(3) القرار رقم 46/182، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

(4) صلاح الدين عامر، المرجع السابق، ص 386، ص 387

يهدف حماية وترقية حقوق الإنسان. لقد ساهم هذان الاتجاهان وما يزالان في الكشف عن العلاقة بين الجانب الفني في إدارة المخاطر وقواعد القانون الدولي.⁽¹⁾

لقد قدمت الأستاذة (زورزي جيوستيناني)(Zorzi Giustiniani) نظرة عامة لتطور ومضمون الحد من المخاطر الطبيعية الفعلي ضمن نظام قانوني دولي آخذة بعين الاعتبار المقاربات المختلفة إزاء الحد من مخاطر الكوارث مثل المبادرات العالمية، ووضع السياسات الإقليمية للحد من مخاطر الكارثة، ودور وتفاعل إدارة الحد من خطر الكارثة مع بعض فروع القانون الدولي. كل هذا يعكس ارتباط إدارة المخاطر الطبيعية للكوارث بقواعد القانون الدولي الذي أصبح يشكل خطابا عالميا للحكومة.⁽²⁾

في حين يختلف كل من سوماريو ووفانيير كلية مع هذا الاتجاه، إذ ركز أنصار هذا الاتجاه على مقارنة تقاطع التزامات الدول في مجال حماية واحترام حقوق الإنسان مع سياسات وأنشطة إدارة مخاطر الكوارث مستلهمين هذه النظرة الجديدة من الصكوك الدولية الملزمة وغير الملزمة لحقوق الإنسان على المستوى العالمي والإقليمي وكذا كل الوثائق الدولية المرتبطة بإدارة مخاطر الكوارث من حيث تناولها لمواضيع حقوق الإنسان في مضامينها، وعليه فإن هذا الاتجاه يعكس تداخل إدارة مخاطر الكوارث مع حماية واحترام حقوق الإنسان.⁽³⁾

إن هذا الارتباط بين حقوق الإنسان وإدارة المخاطر الطبيعية يفرض على الدول التزامات تتمثل في اتخاذ تدابير قادرة على تناول القابلية للتأثر بالإصابة بالكوارث الذي يؤثر على الأفراد والجماعات التي تعيش في المناطق الأكثر عرضة للكوارث.⁽⁴⁾

يتجلى مما تقدم، بأن الاتجاه الأول قد تأثر بالمدرسة التقليدية للقانون الدولي البيئي التي يتزعمها هانس كلسن. حيث يرى أن القانون نظام معياري قسري بالفطرة، ويقضي بأن تطبيق عملية صنع القانون من قبل سلطة آمرة جزء على أي انتهاك لتلك القواعد المعيارية ذات الطبيعة القانونية. فنهج كلسن يعكس إيمانه ليس في وحدة القانون الوطنية والدولي فحسب بل في أعلوية وأسبقية القانون الدولي في حالة تعارض بينهما أي أنه يأخذ بمبدأ تدرج القواعد القانونية.⁽⁵⁾

(1) Rapport intitulé Disaster risk reduction: An International Law perspective, Délivré par OIL, 2014, Date et heure de la visite: 25/08/2021, 12:00, le site: <http://www.qil-qdi.org/disaster-risk-reduction-international-law-perspective>

(2) Rapport intitulé Disaster risk reduction: An International Law perspective, Délivré par OIL, 2014, Date et heure de la visite: 26/08/2021, 12:00, le site: <http://www.qil-qdi.org/disaster-risk-reduction-international-law-perspective>

(3) Rapport intitulé Disaster risk reduction: An International Law perspective, Délivré par OIL, 2014, Date et heure de la visite: 26/08/2021, 12:00, le site: <http://www.qil-qdi.org/disaster-risk-reduction-international-law-perspective>

(4) Rapport intitulé Disaster risk reduction: An International Law perspective, Délivré par OIL, 2014, Date et heure de la visite: 26/08/2021, 13:00, le site: <http://www.qil-qdi.org/disaster-risk-reduction-international-law-perspective>

(5) صلاح عبد الرحمن عبد الحديثي، المرجع السابق، ص92.

في حين يتبين أن الاتجاه الثاني قد تأثر بالمدرسة العصرية الحديثة بزعامة جان شنايدر الذي يرى في تحليله للبيئة من خلال خلفيتها العلمية المتصلة بمجموعة نيو هافن (new heaven) التي تتبنى النظرية المفترضة للنظام العالمي البيئة. تعتمد هذه النظرية على قيم أساسية تتمثل في كرامة الإنسان، رغم خلط هذه المدرسة بين الخيارات السياسية والالتزامات القانونية، إلا أنها استطاعت أن تكون مرجعا لإرساء منهج متكامل في حماية البيئة من أجل تحقيق الكرامة الإنسانية والمصلحة المشتركة للبشرية.⁽¹⁾

ثانيا- القرارات القضاء الدولي:

تعد أحكام القضاء أو أحكام المحاكم من المصادر الاستدلالية التي يمكن اللجوء إليها في مجال الكشف عن قواعد القانون الدولي وتطبيقاتها خاصة منها قواعد القانون الدولي البيئي. في ضوء السوابق القضائية مثلا في قضية مصهر (trail smelter) في 11 مارس 1941، أين أكدت محكمة التحكيم أن الدولة مسؤولة عن عدم سنها لتشريعات لازمة ضمن أراضيها وعن عدم تطبيقها لقوانينها ضد أولئك الذين ضمن سيادتها أو سلطتها القضائية، كما أقرت قاعدة قانونية دولية تحظر التلوث العابر للحدود كما استنبطت المحكمة إطارا أو صيغة للمستقبل تقضي بمزيد من التعاون بين الدول المعنية.⁽²⁾

أما عدم العثور على سابقة قضائية بخصوص المنازعات الدولية في مجال الكوارث يمكن اعتبار ما توصلت إليه المحكمة من قرارات خاصة ما يتعلق منها باستنباطها لإطار أو صيغة للمستقبل تقضي بضرورة التعاون الدولي بين الدول الذي يتجلى مظهر إدارة المخاطر الطبيعية فيه من حيث إنشاء نظام إنذار مبكر كآلية من آليات التأهب لإدارة المخاطر-الوقاية. وعليه فإن قرار محكمة تحكيم في قضية المصهر يمكن اعتباره أساسا قانونيا لإدارة المخاطر وخاصة في جانبه المستقبلي.⁽³⁾

المطلب الثاني: دور المصادر المستحدثة للقانون الدولي في تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية

لدراسة الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في المصادر المستحدثة للقانون الدولي، تم تناوله من خلال فرعين، حيث تطرق الفرع الأول إلى الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في إعلانات المؤتمرات وخطط وبرامج العمل، في حين تناول الفرع الثاني الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في المنظمات الدولية الحكومية والمنظمات الدولية غير الحكومية .

(1) صلاح عبد الرحمن عبد الحديثي، المرجع نفسه، ص142، ص143.

(2) صلاح عبد الرحمن عبد الحديثي، المرجع السابق، ص98.

(3) صلاح عبد الرحمن عبد الحديثي، المرجع نفسه، ص142، ص143.

الفرع الأول: الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في إعلانات المؤتمرات وخطط وبرامج العمل

قبل التطرق إلى الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في إعلانات المؤتمرات، لا بد من البحث عن هذا الأساس في العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية باعتباره المصدر الأول للاهتمام العالمي للحد من الكوارث الطبيعية. لقد جاءت تسمية العقد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 169/42 بحيث نص على: "تقرر أن تسمى التسعينيات من هذا القرن عقد يولي فيه المجتمع الدولي تحت رعاية الأمم المتحدة اهتماما خاصا لتعزيز التعاون الدولي في مجال الحد من الكوارث"⁽¹⁾ لقد جاء هذا القرار مكرسا في مضمونه إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية. إذ قرر أن يكون هدف هذا العقد هو الحد عن طريق الإجراءات الدولية المتضافرة وكذا المرامي التي يصبو إليها العقد المتمثلة في:

- تحسين قدرة كل بلد على التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية بسرعة وفعالية مع منح اهتمام خاص لتقديم المساعدات إلى البلدان النامية في إقامة نظم الإشعار المبكر عند الاقتضاء.
 - استنباط مبادئ توجيهية و استراتيجيات مناسبة لتطبيق المعارف القائمة مع مراعاة الاختلافات الثقافية والاقتصادية .
 - تعزيز المساعي العلمية والهندسية الرامية إلى سد الفجوات الحرجة في المعارف بغرض الحد من الخسائر في الأرواح والممتلكات.
 - نشر المعلومات المتوفرة حاليا والجديدة المتصلة بالتدابير اللازمة لتقييم الكوارث الطبيعية والتنبؤ بها واتقائها والتخفيف منها.
 - استحداث تدابير لتقييم الكوارث الطبيعية والتنبؤ بها واتقائها والتخفيف منها عن طريق برامج للمساعدة التقنية ونقل التكنولوجيا، ومشاريع البيان العملي، والتثقيف والتدريب، توضع بما يتفق ومخاطر ومواقع بعينها، وتقييم مدى فعالية البرامج"⁽²⁾
- ومن أجل تنفيذ أهداف ومقاصد العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية تم اتخاذ تدابير لازمة لوضع إطار مناسب يتمثل في إطار العمل للعقد الدولي للحد من الكوارث بقرار الجمعية العامة رقم 44/236.⁽³⁾

(1) القرار رقم 42/169، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 1987/12/11.

(2) القرار رقم 42/169، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق.

(3) القرار رقم 44/236، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق.

و على أعقاب العقد الدولي للحد من خطر الكوارث، عقدت المؤتمرات العالمية الثلاث المعنية بالحد من الكوارث الطبيعية والتي يتم استعراضها تباعا في:

أ. المؤتمر العالمي الأول للحد من الكوارث الطبيعية (يوكوهاما) 1994:

انعقد المؤتمر العالمي الأول للحد من الكوارث الطبيعية في مدينة يوكوهاما اليابانية في الفترة ما بين 22 و 27 ماي 1994 الذي تمخض عنه إعلان يوكوهاما المتكون من 10 مبادئ تركز من خلالها الأساس القانوني لإدارة المخاطر وخاصة ما جاء في المبادئ 1، و5، و6. إذ أشار المبدأ الأول إلى أن ضرورة تقييم الأخطار خطوة لازمة لاعتماد سياسات وتدابير للحد من مخاطر الكوارث. كما اعتبر المبدأ الخامس كلا من وسائل الإنذار المبكر، ونشرها الفعال باستخدام وسائل الاتصالات والنشر عاملين أساسيين للنجاح في الحد من مخاطر الكوارث، وعلاوة على ذلك نص المبدأ السادس على المشاركة على جميع المستويات بدءا بالمجتمع المحلي مرورا بالحكومة الوطنية وانتهاء بالمستويين الإقليمي والدولي أمر لا بد منه للحد بشكل فعال من مخاطر الكوارث⁽¹⁾.

ب. المؤتمر العالمي الثاني المعني للحد من الكوارث (هيوغو) 2005 :

انعقد المؤتمر العالمي الثاني المعني بالحد من الكوارث في مدينة كوبي في مقاطعة هيوغو اليابانية في الفترة ما بين 18-22 يناير/جانفي 2005. اعتمد المؤتمر ثلاث قرارات تتمثل في إعلان هيوغو، وإطار عمل هيوغو 2005-2015 بشأن قدرة الأمم والمجتمعات في مواجهة الكوارث، والقرار الثالث بشأن لجنة الوثائق والتفويض.

لقد تركز نهج إدارة المخاطر الطبيعية في الإعلان من خلال الفقرة 3 التي ركزت على التسليم بثقافة الوقاية من الكوارث عن طريق استراتيجيات ما قبل وقوع الكارثة ولا تتحقق إلا عن طريق بناء قدرة الأمم والمجتمعات على التعافي من الكوارث، ولا يتأتى هذا إلا من خلال نظم الإنذار المبكر، وتقييم المخاطر، والتثقيف وغير ذلك من النهج والأنشطة الاستباقية والمتكاملة لمواجهة المخاطر عبر مراحل الحد من الكوارث المتمثلة في الوقاية والاستعداد والاستجابة الطارئة، والانتعاش، وإعادة التأهيل⁽²⁾. كما أكدت على مسؤولية الدول عن حماية الناس والممتلكات مما يواجههم من أخطار في أراضها، وبناء على ذلك يجب على الدول إيلاء أولوية عالية للحد من مخاطر الكوارث في السياسات الوطنية على نحو يتفق وقدراتها ومواردها المتاحة. وإقرارا منه بضرورة تعزيز قدرات المجتمع المحلي

(1) A/CONF.172/9. Nations unies. Conférence Mondiale sur la Prévention des Catastrophes Naturelles. Yokohama. Japan. 23-27 Mai 1994.

(2) المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، تقرير المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة، : كوبي، هيوغو: اليابان، 18-22 جانفي 2005، ص21.

للمحد من مخاطر الكوارث الطبيعية، فإن التدابير المناسبة للمحد من الكوارث على ذلك المستوى يمكن المجتمعات المحلية والأفراد من تقليل مدى تأثيرها بالأخطار إلى حد كبير".⁽¹⁾

أ. المؤتمر العالمي الثالث للمحد من الكوارث الطبيعية (مؤتمر سندياي) 2015:

انعقد هذا المؤتمر في سندياي باليابان في 18 مارس 2015 حيث تم اعتماد إطار سندياي كبديل لإطار عمل هيوغو 2005-2015 المعني ببناء قدرة الأمم والمجتمعات في مواجهة الكوارث. جاء هذا المؤتمر بالمبادئ التوجيهية والأولويات الأربع. تم تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية ضمن هذه الأولويات بشكل بارز وأكثر وضوح ودقة. هذا ما أكدته الأولوية الأولى بشأن فهم مخاطر الكوارث بجميع أبعادها المتمثلة في قابلية التأثر بالإصابة بالكوارث من طرف الأشخاص وممتلكاتهم وقدراتهم ومدى تعرضهم للمخاطر وخصائص الأخطار والبيئة عن طريق إجراء تقييمات سابقة على نشوء الكوارث، ولأغراض الوقاية، والتخفيف، ولوضع وتنفيذ إجراءات مناسبة وفعالة للتأهب للكوارث والتصدي لها.⁽²⁾

كما أكد من خلال الأولوية الثانية على تعزيز سبل إدارة مخاطر الكوارث من أجل تحسين التصدي لها عن طريق الوقاية والتخفيف، والتأهب، والاستجابة والتعافي وإعادة التأهيل باعتبارها مراحل ضرورية لمواجهة مخاطر الكوارث والمحد منها تنفيذاً للصكوك ذات الصلة بها"⁽³⁾

ب. مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة جوهانسبرغ 2002 :

بالإضافة إلى المؤتمرات السابقة المعنية بالمحد من الكوارث الطبيعية، فقد أدرجت إدارة المخاطر الطبيعية ضمن اهتمامات المؤتمر، فجاء ما نصه: "دعم التبرعات الجارية التي تقدمها عند الاقتضاء المنظمات غير الحكومية، الدوائر العلمية والشركاء الآخرين في عملية إدارة المخاطر وفقاً للمبادئ التوجيهية المتفق عليها في هذا الصدد...". إلى جانب ذلك أكد على إنشاء نظم للإنذار المبكر وشبكات للمعلومات في مجال إدارة الكوارث تتسق و الاستراتيجية الدولية للمحد من الكوارث وتعزيز تلك النظم والشبكات"⁽⁴⁾

⁽¹⁾ المؤتمر العالمي المعني بالمحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه، ص 23.

⁽²⁾ إطار سندياي للمحد من الكوارث للفترة ما بين 2015-2030: الأولويات الأربع، منظمة الأمم المتحدة، المصدر السابق.

⁽³⁾ إطار سندياي للمحد من الكوارث للفترة ما بين 2015-2030: الأولويات الأربع، منظمة الأمم المتحدة، المصدر نفسه.

⁽⁴⁾ تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، A/CONF.195/20، منظمة الأمم المتحدة: جوهانسبرغ، جنوب إفريقيا، 26 أوت إلى غاية

ثانيا- خطط وبرامج العمل الدولية:

إذا كانت المؤتمرات ترسم خطوطا عريضة وتضع مبادئ توجيهية عامة بشأن إدارة الكوارث، فإن وضعها حيز التنفيذ يقتضي وجود خطة أو برنامج عمل يجسد تلك الأهداف والمبادئ المسطرة على أرض الواقع، وبناء على ذلك فإنه تمخض عن كل مؤتمر من المؤتمرات السابقة خطة أو برنامج عمل كرس الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية يتجلى بوضوح في:

أ. أنشطة العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية:

لقد برز الأساس القانوني في إدارة الكوارث الطبيعية في أنشطة العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية من خلال الهدف الذي يصبو إلى تحقيقه المتمثل في الحد من الكوارث "عن طريق الإجراءات الدولية المتضامنة لاسيما في البلدان النامية مما يقع من خسائر في الأرواح وإضراراً بالممتلكات واختلال اجتماعي واقتصادي نتيجة للكوارث الطبيعية"، كما تم تحديد إطار عمل من طرف خبراء مختصين بهدف تنفيذ العقد الذي جاء فيه: "الاستعاضة عن المنهج التجزيئي بمنهج متكامل يشمل المخاطر الطبيعية كافة ويحتوي على التخطيط والتأهب والارتقاء، والإنذار، والإغاثة، والتأهيل". إضافة إلى وضع التدابير لتقييم الكوارث الطبيعية والتنبؤ بها واتقائها والتخفيف من أثارها عن طريق برامج للمساعدة التقنية ونقل التكنولوجيا ومشاريع البيان العلمي، والتعليم والتدريب، وبما يناسب كوارث وأماكن محدودة، وتقييم فعالية تلك البرامج" وكذا دمج اتقاء الكوارث في التخطيط الوطني، بما في ذلك إنشاء قدرات فعالة لإدارة المخاطر والإغاثة في حالة الكوارث"⁽¹⁾

ب. استراتيجية العقد الدولي للحد من الكوارث:

لقد أكدت الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث نشاط الحد من الكوارث باعتباره نشاطا ينفذ في الأجل المتوسط والطويل، يهدف هذا النشاط إلى اتخاذ تدابير وممارسات وقائية تحمي المجتمعات من الآثار السلبية للكوارث الطبيعية والتكنولوجية التي قد تحدث مستقبلا، وذلك من خلال الانتقال من الحماية من المخاطر إلى إدارة المخاطر عن طريق دمج استراتيجيات الوقاية من المخاطر في أنشطة إنمائية مستدامة⁽²⁾، وذلك ما يعتبر بمثابة الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث.

(1) القرار رقم A/54/132، المتعلق بأنشطة العقد الدولي للحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة: المجلس الاجتماعي والاقتصادي، 1999/07/21.

(2) القرار رقم A/54/497، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية الترتيبات التي ستستخلفه، الجمعية العامة للأمم المتحدة، (1999/11/1)

ج. إستراتيجية وخطة عمل يوكوهاما من أجمل عالم أكثر أمنا:

يعد استعراض يوكوهاما عملية تحليلية تشمل الفترة من عام 1994 إلى 2005. لقد تضمن هذا الاستعراض من الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية من خلال تحديد المخاطر الطبيعية وتقييمها ورصدها والإنذار المبكر لها.⁽¹⁾

د. إطار عمل هيوغو:

يتضمن إطار عمل هيوغو ديباجة، وأولويات العمل، بحيث جاء الأساس القانوني لإدارة المخاطر في أولويات العمل- وبالتحديد - في الأولوية الأولى إذ نص: "إن البلدان التي تضع أطرا سياسية وتشريعية ومؤسسية للحد من خطر الكوارث، وتستطيع إحداث التقدم وتتبعه من خلال مؤشرات قابلة للقياس هي أقدر كثيرا من غيرها على إدارة المخاطر التي تواجهها توافق واسع في الآراء حول تدابير الحد من خطر الكوارث والمشاركة فيها وامتثالها في جميع قطاعات المجتمع"⁽²⁾

الفرع الثاني: الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في المنظمات الدولية الحكومية والمنظمات الدولية غير الحكومية

رغم الجدل الدائر حول القوة الملزمة للقرارات والتوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية ومدى اعتبارها مصادر للقانون الدولي العام، انقسم الفقه إلى ثلاث اتجاهات، اتجاه ينكر القوة الملزمة للقرارات والتوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية، واتجاه يرى بأن القرارات والتوصيات لا تتمتع بطبيعة قانونية واحدة، في حين يرى اتجاه ثالث -وهو الاتجاه الغالب- أن القرارات والتوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية تتمتع بقيمة إلزامية.

إلا أن موضوع الدراسة يقتضي الأخذ بالرأي الخير أي أن القرارات والتوصيات الدولية تتمتع بقوة إلزامية غير مباشرة، ومساهمتها بتكوين العرف الدولي باعتبارها قرينة قانونية على شرعية السلوك الذي يتفق ومضمونها فإذا تعاقبت توصيات المنظمات الدولية في مسألة معينة، فإنها تولد سوابق وممارسات من شأنها أن تخلق قاعدة عرفية جديدة.⁽³⁾

وللبحث في الأساس القانوني لإدارة المخاطر في هذه القرارات، عمدنا إلى تقسيم هذا الفرع إلى عنصرين، بحيث يتم تناول الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في القرارات الصادرة عن

(1) المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث: استعراض استراتيجية وخطة يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمنا، منظمة الأمم المتحدة، A/CONF.206/L.1، 2004/12/20.

(2) المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث: تقرير المؤتمر العالمي،، منظمة الأمم المتحدة A/CONF.206/206، هيوغو، اليابان، المصدر السابق.

(3) لاوند دارا نور الدين، (الأثار القانونية لقرارات المنظمات الدولية)، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كانون

المنظمات الدولية الحكومية في حين يتم التطرق إلى الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في القرارات والتوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية غير الحكومية.

أولاً- الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في القرارات والتوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية الحكومية:

أ. القرارات الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة:

لقد جاء في المادة 1 من ميثاق الأمم المتحدة في الفصل الأول منه المعنون بمقاصد الهيئة ومبادئها: "مقاصد الأمم المتحدة هي: حفظ السلم والأمن الدولي، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها..."⁽¹⁾

ولا يتأتى حفظ السلم والأمن العالميين إلا عن طريق الإدارة المثلى للأسباب التي تهددها ومن أبرزها المخاطر الطبيعية، وسعيها من الجمعية العامة للأمم المتحدة لتكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية أصدرت العديد من القرارات ومن أبرزها:

1. قرار الجمعية العامة رقم 42/169 المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث

الطبيعية:

يبرز دور الأمم المتحدة في الحد من الكوارث الطبيعية من خلال قرارها رقم 42/169 الذي أنشأ العقد الدولي الذي دعت فيه إلى "إتباع نهج وطنية ودولية جديدة عند معالجة مختلف العوامل التي تؤثر في البيئة، بما فيها الكوارث الطبيعية، إضافة إلى المسؤولية التي تقع على عاتقها بشأن تعزيز التعاون الدولي في مجال دراسة الكوارث الطبيعية ذات المنشأ الجيوفيزيائي ومجال استحداث تقنيات للتخفيف من المخاطر الناجمة عنها، فضلاً عن تنسيق عمليات الإغاثة في حالات الكوارث والتأهب لها واتقائها بما في ذلك التنبؤ والإشعار المبكر بها"⁽²⁾

كما أقر القرار أن يكون هدف هذا العهد هو الحد عن طريق الإجراءات الدولية المتضامنة لا سيما في البلدان النامية، مما يقع من خسائر في الأرواح وإضرار بالمتلكات، واختلال اجتماعي واقتصادي نتيجة الكوارث الطبيعية.

كما كرس إدارة المخاطر الطبيعية، من خلال المرامي التي يصبو إليها العقد في استحداث تدابير لتقييم الكوارث الطبيعية والتنبؤ بها واتقائها والتخفيف منها..."⁽³⁾

(1) تقرير بعنوان ميثاق الأمم المتحدة صادر عن الأمم المتحدة، الموقع الرسمي للأمم المتحدة على الأنترنت، تاريخ وتوقيت الزيارة: <http://www.UN.org/ar/about-us/un-charter/>، 13:00، 2021/08/26

(2) القرار رقم 42/169، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق.

(3) القرار رقم 42/169، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

2. قرار الجمعية العامة رقم 56/195 بشأن الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث:

لقد جاء هذا القرار مؤيدا استعراض تنفيذ استراتيجية يوكوهاما الذي انبثقت عنه وثيقة المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث استعراض استراتيجية وخطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمنا، وهذا بناء على ما جاء به في الفقرة 18، كما أكدت الفقرة 19 منه على زيادة الاستخدام الأمثل للمعلومات الضرورية للإدارة الفعالة للتعاون الدولي في ميادين اتقاء الكوارث، والإنذار المبكر، والاستجابة للكوارث، والتخفيف من حدتها والإنعاش والتعمير ونشرها عن طريق جميع القنوات المتاحة، بما فيها الكتيبات ونظم المعلومات⁽¹⁾.

3. قرار الجمعية العامة رقم 58/277 بشأن تنفيذ إطار سنديا للحد من مخاطر الكوارث للفترة

2030-2015:

يمثل هذا القرار تقريرا عن التقدم المحرز في تنفيذ إطار سنديا للحد من مخاطر الكوارث 2030-2015، أين أولت الأمم المتحدة أهمية بالغة في إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية، إذ أدرجت الحد من مخاطر الكوارث في استراتيجياتها وبرامجها، مسترشدة في ذلك بخطة الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة قدرة الأمم على مواجهتها نحو إرساء نهج متكامل وقائم على الوعي بالمخاطر إزاء التنمية المستدامة⁽²⁾.

كما ركز القرار على إتباع نهج قائم على الوعي بالمخاطر في التوجيهات الداخلية الجديدة لأطر الأمم المتحدة، بالإضافة إلى اشتراط أن تشمل التقييمات القطرية المشتركة مخاطر الكوارث الطبيعية ضمن تقييم متعدد الأبعاد للمخاطر وللعوامل المسببة للكوارث أن يفضيا إلى تضمين مخاطر الكوارث في التحليل والبرمجة المتكاملين للأفرقة القطرية⁽³⁾.

ومن أمثلة ذلك ما قدمه برنامج الأمم المتحدة للبيئة من خلال تنبؤه في 1989 بأن "أمما بأكملها يمكن أن تمحى من على وجه الأرض بسبب ارتفاع مستويات سطح البحر إذا لم يعكس اتجاه الاحتباس الحراري بحلول عام 2000"⁽⁴⁾، وفي إطار عمله قام في سياق متابعة مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، إدماج الإنذار المبكر وإدارة خطر الكوارث في خطة التنمية المستدامة، وفي إطار عمل

(1) القرار رقم 56/195، المتعلق بالاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، A/56/195، 2002/01/21.

(2) القرار رقم 74/248، المتعلق بتنفيذ خطة سنديا، الجمعية العامة للأمم المتحدة، A/RES/74/248، 29 جويلية 2019.

(3) القرار رقم 74/248، المتعلق بتنفيذ خطة سنديا، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

(4) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، جمعية الأمم المتحدة للبيئة، منظمة الأمم المتحدة، نيروبي، 23-28 ماي 2016، ص 11.

فرقة العمل المشتركة بين الوكالات تم تقييم أخطار الكوارث وقابلية التأثر بها وآثارها برئاسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في حين تم إنشاء فرقة الإنذار المبكر تحت رعاية برنامج الأمم المتحدة للبيئة.⁽¹⁾

أ. الأساس القانوني لإدارة المخاطر في القرارات والتوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية المتخصصة:

بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه تقوم منظمة الأمم المتحدة في إدارة المخاطر الطبيعية من خلال أجهزتها، فهي تقوم أيضا بدور لا يقل أهمية عن هذا الدور في إدارة المخاطر الطبيعية عن طريق المنظمات الدولية المتخصصة لما لها من ارتباط بتلك المنظمات لا سيما الجانب التقني، ولمعرفة الدور الذي تلعبه المنظمات الدولية المتخصصة يجب التطرق إلى المقصود منها.

يقصد بالمنظمة الدولية المتخصصة أو الوكالة الدولية المتخصصة "الهيئة المنشأة بناء على إرادة الدول بهدف دعم التعاون في مجال تخصصي معين بشرط أن يكون غير سياسي، أو أن تقوم بتنظيم العمل في مرفق دولي يتعلق بالمصالح المشتركة للدول الأعضاء"،⁽²⁾

ومن أبرز مهام المنظمات الدولية المتخصصة اقتراح التشريعات على أعضائها دون فرض إمكانية فرض العقوبات عليها في حالة مخالفتها، كما تتمتع بإمكانية إبرام اتفاقات تعاون بين المنظمات الدولية المتخصصة سواء بشكل ثنائي أو في شكل جماعي وإنشاء لجان تنسيق بين المشروعات المشتركة.⁽³⁾

وللبحث في الدور الذي تلعبه المنظمات المتخصصة في تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر من خلال ما تصدره من قرارات أو توصيات، يقتصر البحث عن المنظمات ذات الصلة بإدارة المخاطر الطبيعية.

1. المنظمة العالمية للزراعة(الفاو):

تعتبر الفاو أو منظمة متخصصة تابعة للأمم المتحدة. أنشئت عام 1945، حيث كان مقرها في البداية متواجدا بشكل مؤقت في واشنطن، ثم تم الاتفاق على نقل مقرها إلى روما بصورة نهائية.

من أبرز اهتمامات المنظمة " البحث في ظروف الزراعة والاستقرار في السوق العالمية للمنتجات الزراعية، وكذا دراسة مصادر المياه، والتربة، إلى جانب رفع مستوى سكان الريف، وكذلك مواجهة ظاهرة التصحر باعتباره من أهم الإنجازات وذلك من خلال إبرام الاتفاقية الدولية حول مكافحة

(1) القرار رقم 58/277، المتعلق بتنفيذ الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة .

(2) جمال عبد الناصر مانع، التنظيم الدولي والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة- الجزائر، 2006، ص 387.

(3) جمال عبد الناصر مانع، المرجع السابق، ص 390.

التصحّر في جوان 1994. من خلال دق ناقوس خطر تأثيرات هذه الظاهرة السلبية العالمية الناجمة عنها وتعرض السكان للفقر والهجرة.⁽¹⁾

ومن أبرز أهدافها ذات الصلة بإدارة المخاطر الطبيعية عملها جنبا إلى جنب في أوقات الأزمات مع برنامج التغذية العالمي والوكالات الإنسانية الأخرى في الريف ومساعدة الناس في إعادة بناء حياتهم.⁽²⁾ وفي سياق تنسيقها مع منظمات دولية ووكالات دولية أخرى يتجلى دورها من القرار A/54/132 للمجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن أنشطة العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، وذلك وفقا لإعلان روما بشأن الأمن الغذائي في ماي:

- سعي الفاو إلى اتقاء الكوارث وحالات الطوارئ الأخرى والتأهب لها مع التركيز على الاحتياجات من الإنتاج الغذائي وأنشطة التأهيل.
- إنشاء الفاو لبرنامج خاص للأمن الغذائي، هدفه تلبية الحاجة إلى الحد من الكوارث بشكل أفضل، وذلك من خلال اتخاذ إجراءات منها مراقبة المياه، وتنوع الإنتاج.
- تعزيز الفاو لأنشطتها في مجال الحد من الكوارث المتمثلة في الاستجابة للكوارث كما تقوم بتقييم احتياجات الإغاثة والتأهيل القصيرة الأجل من طرف دائرة إغاثة على الصعيد المجتمعي، والمحلي، والصعيد الوطني.
- تقوم برصد أحوال المحاصيل والإمدادات الغذائية في جميع أنحاء العالم باستمرار، وإنذار المجتمع الدولي بنقص الأغذية المحتمل عن طريق جهاز دائرة المعلومات العالمية للإنذار المبكر التابع لها.
- رفع الفاو تقارير بانتظام إلى أمانة العقد بشأن ظاهرتي النينيو ولانينيا في الأغذية والقطاع الزراعي.
- كما جاء في تقرير المنظمة بشأن تأثير الكوارث على الزراعة والأمن الغذائي في 18 مارس 2021 أهمية كون الأدلة القوية أساس السياسات والبرامج الرامية إلى تعزيز القدرة والصمود وإدارة المخاطر، كما اعتبرت أن تقييم التأثير الذي تخلفه إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية المتوسطة إلى الكبيرة الحجم ذا أهمية كبيرة.⁽³⁾

(1) مسعد نذير، (دور المنظمات الدولية في حماية البيئة)، جامعة مستغانم، مجلة القانون الدولي للتنمية، حجم 1، رقم 1، ص 249.

(2) جمال عبد الناصر مانع، المرجع السابق، ص 405، 404.

(3) تقرير بعنوان تأثير الكوارث على الزراعة والأمن الغذائي، صادر عن منظمة الأغذية والزراعة، تاريخ وتوقيت الزيارة 2021/09/03،

18:00، الرابط: <http://www.fao.org/director-general/speeches/detailar/c/1382851>

2. الاتحاد الدولي للمواصلات السلوكية واللاسلكية:

تأسس الاتحاد عام 1865 لتعزيز التعاون في ما بين شبكات الإبراق الدولية حينذاك⁽¹⁾، لقد أدى الاتحاد الدولي للاتصالات السلوكية واللاسلكية على امتداد العقد دورا رئيسيا في تشجيع وتوجيه المزيد من النمو والانتشار لنظم الاتصالات السلوكية واللاسلكية الرخيصة الميسرة للاستعمال، وتسهيل استخدام التكنولوجيا وبجودة عالية. أما في ما يخص مجال الحد من الكوارث لاسيما في مجال الاتصالات لأغراض الإنذار المبكر، والأبرز في ذلك مساهمته في اعتماد اتفاقية تامبيري في عام 1998 بشأن توفير موارد الاتصالات السلوكية واللاسلكية لعمليات التخفيف من حدة الكوارث وعمليات الإغاثة.

أما بشأن الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية فقد جاء التقرير النهائي للاتحاد الدولي للاتصالات ما نصه: "لا يمكن التنبؤ بمعظم الكوارث ولذلك فإن التأهب لها وإدارة مخاطر التعرض لها يظلان أمرين حاسمين أي" التخفيف من الأضرار والتأهب لتحمل الأضرار، والإنذار المبكر/التنبؤ خلال الأوقات العادية غير حالات الطوارئ"⁽²⁾.

3. منظمة الصحة العالمية:

تأسست الصحة العالمية باعتبارها وكالة تابعة للأمم المتحدة المعنية بالصحة في 7 أبريل 1948. تضم 192 دولة عضو، تهدف أساسا إلى وصول الجميع إلى أفضل حالة صحية ممكنة. للمنظمة وفق ميثاقها مجموعة من الأهداف تقوم عليها من أجل تحقيق مستوى صحي رفيع لجميع الشعوب من دون تمييز، ومن أبرز الوظائف التي تحقق هذا الهدف هي:

- إقامة تعاون فعال مع الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة، والإدارات الصحية الحكومية والجماعات المهنية، وغير ذلك من المنظمات حسبما يكون مناسباً والحفاظ على هذا التعاون بالإضافة إلى تقديم المساعدة الفنية وفي حالة الطوارئ تقديم العون اللازم بناء على طلب الحكومات أو قبولها، كما تشجع وتحت على الجهود الرامية إلى استئصال الأمراض الوبائية والمتوطنة وغيرها من الأمراض"⁽³⁾

(1) القرار رقم A/54/132، المتعلق بأنشطة العقد الدولي للحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة: المجلس الاجتماعي والاقتصادي، المصدر السابق.

(2) القرار رقم A/54/132، المتعلق بأنشطة العقد الدولي للحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة: المجلس الاجتماعي والاقتصادي، المصدر السابق.

(3) جمال عبد الناصر مانع، المرجع السابق، ص 411.

- و باعتبار الحق في الصحة، من أهم الحقوق المهددة أثناء مخاطر الكوارث الطبيعية فقد ساهمت منظمة الصحة العالمية في عملية الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية من خلال قراراتها التي كرست الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية . وهذا ما يؤكد دورها في مجال إدارة المخاطر في حالة الطوارئ الطبيعية والكوارث من خلال القرارين 10/64 و 20/65 الصادرين عن جمعية الصحة العالمية اللذين ركزا على إرساء سياسات، ومبادئ توجيهية، وهياكل وعمليات إدارية ملائمة يتطلبها العمل الإنساني الفعال والناجح على المستوى القطري.⁽¹⁾

كما أكدت في القرار 20/59 على أنشطة التأهب التي لا يمكن الاستغناء عنها من أجل مواجهة أية كارثة تقع مواجهة فعالة، ويقتضي بناء القدرات الوطنية في مجال التصدي للمخاطر الطبيعية والحد من سرعة التأثر ووجود سياسات وتشريعات محدثة، وهياكل ملائمة ومعلومات وخطط وإجراءات وموارد وشركات"⁽²⁾

كما تكرر الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في قرار جمعية الصحة العالمية رقم 20/65 من خلال ما جاء فيه: "إعادة التذكير بالقرار رقم 10/64 بشأن تعزيز الطوارئ الصحية وقدرات إدارة المخاطر والنظم الصحية للتكيف التي تحت الدول على تعزيز الطوارئ الصحية لجميع المخاطر وبرامج إدارة خطر الكارثة."⁽³⁾

4. منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية(اليونيدو):

هي وكالة متخصصة في منظمة الأمم المتحدة، تأسست في 17 نوفمبر 1966. اتخذت فيينا - النمسا- مقرا لها. تهدف المنظمة بالأساس في تعزيز وتسريع التنمية الصناعية في الدول النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية وتعزيز التعاون الصناعي الدولي.⁽⁴⁾

من خلال الهدف الذي تصبو إليه المنظمة، يتجلى دورها في الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية، فهي تساهم في تحقيق أهداف العقد الدولي للكوارث الطبيعية عبر المساعدة التقنية التي تقدمها لقطاع التشييد، وهذه المساعدة تتعلق بتصميمات الإنشاء المحسنة، واعتماد أشكال المباني التي تقاوم

⁽¹⁾تقرير عن عمل المنظمة في مجال إدارة مخاطر الطوارئ والأمان، منظمة الصحة العالمية، سويسرا 2015، ص5

⁽²⁾ القرار رقم 20/59، المتعلق بالتأهب لحالات الطوارئ ومواجهتها، جمعية الصحة العالمية لمنظمة الصحة العالمية، 25 ماي 2006.

⁽⁴⁾ Who assembly resolution A65/20.WH's response and Role as the Health Cluster lead in the meeting the growing Demands of Health in Humanitarian emergencies(Agenda item13.15.26may 2012)/

⁽⁴⁾ تقرير بعنوان منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، صادر عن الأمم المتحدة، 2016، تاريخ وتوقيت الزيارة 2021/09/04، 14:00

الرابط: <http://www.unido.org>

الكوارث"⁽¹⁾، كما تشمل أيضا الجهود المبذولة لتغيير المواقف تجاه الحد من الكوارث، ورفع درجة الوعي بأهمية التفتيش المنتظم على تصميمات المباني والممارسات المتبعة في مواقع البناء"⁽²⁾ إلى جانب هذا الدور، تساهم المنظمة في الحد من الكوارث في المناطق الساحلية بتعزيز طرائق تقييم المخاطر في برامجها لإدارة نطاقات السواحل وأدوات تقييم المخاطر البيئية كما تهتم بطرائق تقييم المخاطر المرتبطة بالأحداث المستقبلية في النطاقات الساحلية، كما تشمل كلا من التنبؤ بالتأثيرات البيئية وحساب مخاطر الدمار المصاحب لها بالإضافة إلى التركيز على خطوط السواحل ومصبات دلتا الأنهار التي تعتبر أمثلة أنموذجية لقابلية التأثر بظاهرة النينيو"⁽³⁾،

إضافة على ذلك أكدت منظمة اليونيدو في القرار م ع-18-ق-8 المتعلق بإعلان أبو ضبي الوزاري لأقل البلدان نموا: "على الهدف العام لبرنامج إسطنبول المتمثل في التغلب على التحديات الهيكلية التي تواجهها البلدان الأقل نموا من أجل القضاء على الفقر... والمعاناة الشديدة من التحديات المستجدة مثل ويلات تغير المناخ والكوارث الطبيعية"⁽⁴⁾

5. منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (UNESCO):

أنشئت المنظمة بتاريخ 16/11/1945 الذي دخل حيز النفاذ بتاريخ 4/11/1946. تتألف المنظمة من 191 عضوا، اتخذت فرنسا مقرا لها.

تأسست المنظمة من أجل جملة من الأهداف تعمل على تحقيقها:

ففي مجال العلوم الطبيعية تهدف المنظمة إلى تحسين نوعية الأمن الإنساني من خلال تأمين إدارة رشيدة للبيئة، ودمج الأبعاد البيئية في خطط التنمية الوطنية.

المراقبة الدائمة لوضع المحيطات من أجل تحسين توقعات الطقس والتحذير من ظهور إعصار كاترينا والتسونامي والزوايع وغيرها.⁽⁵⁾

أما دورها في مجال الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية يتجلى من خلال القرار 132/54 المتعلق بأنشطة العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية الذي جاء في نصه: "...تطوير فهم أفضل لتوزيع

(1) القرار رقم A/54/132، المتعلق بأنشطة العقد الدولي للحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة: المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المصدر السابق.

(2) القرار رقم A/54/132، المتعلق بأنشطة العقد الدولي للحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة: المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المصدر نفسه.

(3) القرار رقم A/54/132، المتعلق بأنشطة العقد الدولي للحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة: المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المصدر نفسه.

(4) المقررات والقرارات التي اعتمدها المؤتمر العام في دورته الثامنة عشر، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، (2019/12/12.GC.18/INF/4)، أبوظبي 3-7 نوفمبر 2019.

(5) جمال عبد الناصر مانع، المرجع السابق، ص 406.

المخاطر الطبيعية زمانيا ومكانيا، ومعرفة درجة حدتها للمساعدة على إنشاء شبكات ونظم مراقبة وإنذار مبكر موثوقة، وتشجيع وضع خطة مرشدة لاستخدام الأراضي، وتشجيع اعتماد المزيد من تصميمات المباني المناسبة. المساهمة في حماية المباني التعليمية والآثار الثقافية وتعزيز الحماية البيئية لاتقاء الكوارث الطبيعية، وتعزيز التأهب، ووعي الجمهور بفضل المعلومات والتنقيف وإجراء التحقيقات بعد الكوارث.⁽¹⁾

6. المنظمة العالمية للأرصاد الجوية:

تعتبر المنظمة العالمية للأرصاد الجوية منظمة متخصصة تابعة للأمم المتحدة، تتكون من 185 دولة عضوا و6 أقاليم. تأسست المنظمة عام 1950 ثم أصبحت في عام 1951 هيئة متخصصة للأمم المتحدة في علم الطقس وعلم المياه العملية وعلم الجيوفيزياء.

اتخذت من مدينة جنيف السويسرية مقرا لها. من أبرز مهامها ووظائفها ما يلي:

- تعزيز التعاون بين خدمات اللجان الوطنية للأرصاد الجوية والهيدرولوجية للأعضاء، وتوسيع دائرة تطبيق الأرصاد الجوية لخدمات الطقس العامة، والزراعة والطيران والشحن والبيئة، وقضايا المياه، والتخفيف من آثار الكوارث الطبيعية.
- وباعتبارها كذلك، فهي تساهم بدور فعال في تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية من خلال أنشطتها لاسيما في مجالات التغيرات المناخية والجفاف.⁽²⁾ إذ ورد في المبادئ التوجيهية للسياسات الوطنية لإدارة الجفاف الصادرة عن المنظمة العالمية للأرصاد الجوية التركيز على إدارة المخاطر باعتبارها مبدأ من مبادئ تلك السياسة من خلال تطبيق تدابير للتأهب والتخفيف، كما حث أن تكون هذه السياسة موجهة أساسا نحو الحد من المخاطر عن طريق وعي وفهم أعمق لمخاطر الجفاف وبذلك يمكن الاعتماد على نهج استباقي وكذا الاعتماد على طاقة واسعة من تدابير التأهب من أجل زيادة قدرة المجتمع على الصمود وإمكانية تعزيز إدارة المخاطر.⁽³⁾

⁽¹⁾القرار رقم A/54/132، المتعلق بأنشطة العقد الدولي للحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة: المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المصدر السابق.

⁽²⁾ تقرير بعنوان قوانين وسياسات مواجهة الكوارث التي لا تغفل أحداً صادر عن الحركة الدولية، تاريخ وتوقيت الزيارة 2021/09/21، 15:20، الرابط: <http://public.wom.int/en/about-us/who-we-are/>

⁽³⁾ القرار رقم 1164، المتعلق بالمبادئ التوجيهية للسياسات الوطنية لإدارة الجفاف: نموذج إجرائي، المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، مطبوعة المنظمة، دار Atta، استوكهولم، السويد، 2014، ص 03

كما ورد الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية من خلال المثال النموذجي للحد من مخاطر الكوارث للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية من خلال ست فئات من الأنشطة ذات الأولوية المتمثلة في تقييم المخاطر، بيانات الخسائر، ونظم الإنذار المبكر، والحد من مخاطر في القطاعات، والتخطيط للاستثمار في الحد من المخاطر، وتمويل ونقل المخاطر.

تمثل هذه الفئات مظهراً من مظاهر ممارسات الحد من المخاطر الطبيعية. لقد تم تبويبها ضمن ثلاثة أبواب رئيسية. بحيث تناول الباب الأول تحليل المخاطر في صورتها تقييم المخاطر وبيانات الخسائر، بينما تضمن الباب الثاني إجراءات الحد من المخاطر في صورتها نظم الإنذار المبكر، وخفض المخاطر القطاعية. أما الباب الثالث المتمثل في الحماية المالية تندرج ضمنه تخطيط الاستثمار وتمويل المخاطر ونقلها.⁽¹⁾

وعلاوة على ذلك، يمكن القول بأن كل هذه المجالات تتقاطع فيما بينها في إدارة المخاطر الطبيعية. وهذا ما تسعى إلى تحقيقه في مجال إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية.

7. الأساس القانوني لإدارة المخاطر في البنك الدولي :

يعتبر البنك الدولي منظمة دولية متخصصة تقدم قروضا للدول من أجل مشروعات التنمية، وهي تقرض المال للحكومات الأعضاء والوكالات التابعة لها، والمؤسسات الخاصة في الدول الأعضاء، وتساهم هذه القروض في مساعدة الدول الأعضاء على تنمية اقتصادها الوطني، ويشجع البنك الدولي الاستثمار الخاص في الدول الأعضاء.⁽²⁾

كما يقصد به "المؤسسة المالية العالمية الكبرى المسؤولة عن إدارة النظام المالي الدولي والاهتمام بتطبيق السياسات الاقتصادية الكفيلة بتحقيق التنمية الاقتصادية للدول الأعضاء، فإن مسؤوليته تنصب على سياسات التنمية وسياسات الإصلاح الهيكلي."⁽³⁾

ترجع النواة الأولى في نشأة البنك إلى مذكرة حول برنامج للدول المتحالفة في الشؤون النقدية والمصرفية الذي وضعه هاري وايت (Harry White) سنة 1941، كما اقترح إنشاء صندوق يكون صنوا لهذا البنك. تدعمت هذه النواة سنة 1942 بإعلان الولايات المتحدة من خلال توجيه الرئيس الأمريكي لوزير خزينته هنري موجينوتو Henry Morgenthau بالشروع في مشاورات بشأن هذا البنك مع الجانب البريطاني. لقد ثارت مجموعة قضايا خلافية بشأن إنشاء هذا البنك منها مسألة حجم رأس المال،

(1) تقرير بعنوان المثال النموذجي للحد من مخاطر الكوارث في برنامج التواصل مع المستخدمين التابع للاتحاد العالمي للخدمات المناخية، المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، جنيف، سويسرا، 2014، ص 4، 5.

(2) ضياء مجيد، اقتصاديات النقود، د ط، مؤسسة شباب الجامعة، دبي، 2000، ص 61.

(3) عادل أحمد حشيش، مجدي محمد شهاب، جوانب الاقتصاد الدولي المعاصر، دار الجامعة، بيروت، دس، ص 290-291.

والعضوية ودور البنك إلى جانب مسألة نوع المساهمة المقدمة. عرف البنك النور بجانب صندوق النقد الدولي ضمن توصيات اتفاقية بريتون وودز 1944 ليشرع في أعماله في 1946. (1)

يرتكز نشاط البنك الدولي على الإقراض بهدف تمويل الدول الأعضاء التي تضررت اقتصادياتها المدمرة والمحطمة كلية في أعقاب الحرب ومساعدتها على الانتقال من اقتصاد ما بعد الحرب إلى اقتصاد زمن السلم، إلى جانب تشجيع تنمية المؤسسات الإنتاجية والموارد الإنتاجية للبلدان الأقل نمواً. وهذا ما نصت عليه المادة 2 من الميثاق التأسيسي للبنك. (2)

كما تم توسيع جهود البنك في عملية التمويل لتمس تحقيق أهداف الألفية التابع للأمم المتحدة وتحقيق تخفيف مستدام لحدة الفقر كما أن الإعمار عقب النزاعات وكذا الكوارث الطبيعية والطوارئ وإعادة التأهيل اللاحقة للنزاعات تعد من بين الجهود التي يركز عليها البنك الدولي. (3)

لقد عرفت عملية الإقراض تطوراً من مجرد تمويل مشروع إلى تمويل برامجي أو ما يطلق عليه برامج التكيف الهيكلي الذي يعتمد على حزمة من السياسات أكثر منه تمويل تنفيذ مشروعات، ثم انتقل البنك ليصبح مصدراً للمعرفة والنصح أكثر منه مصدراً لتوفير الموارد المالية. (4)

لقد تفرعت عن البنك مؤسسات مالية شقيقة أطلق عليه اسم مجموعة البنك الدولي وتمثل في:

- مؤسسة التمويل الدولية، تم إنشاؤها سنة 1956

- هيئة التنمية الدولية، تم إنشاؤها سنة 1960.

- المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار.

- الوكالة المتعددة الأطراف لضمان الاستثمار.

أما في ما يخص الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية، فإن البنك الدولي كرس إدارة المخاطر من خلال تقرير سندي المتعلق بإدارة مخاطر الكوارث من أجل تعزيز القدرة على مجابهة الكوارث في المستقبل، إذ جاء في ملخصه ما نصه: "يرى هذا التقرير أن ممارسة إدارة مخاطر الكوارث هي إحدى

(1) حازم البيلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 2000، ص 40، ص 41

(2) International bank for reconstruction and development Articles of Agreement , As amended effective June 27, 2012, Date et heure de la visite: 25/09/2021, 13:00, le site :

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/7223615411842345010330022018/original/IBRDArticlesOfAgreementEnglish.pdf>

(3) Chossudovsky, Michel. "World Bank". Encyclopedia Britannica, 26 Mar. 2021, <https://www.britannica.com/topic/World-Bank>. Accessed 31 May 2022.

(4) حازم البيلاوي، المرجع السابق، ص 44، ص 45.

السمات المحددة للمجتمعات القادرة على الصمود ومواجهة الكوارث ومن ثم فإنه ينبغي دمجها أو "إدراجها" في كافة جوانب التنمية"⁽¹⁾

ثانيا- الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في قرارات المنظمات غير الحكومية:

لإبراز الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في نصوص المنظمات غير الحكومية، ينبغي التطرق إلى المقصود منها، ودورها في إدارة المخاطر.

1. تعريف المنظمات غير الحكومية:

يمثل قانون الجمعيات الفرنسي لسنة 1901 المصدر الأساسي الأول لتعريف المنظمات غير الحكومية، إذ عرفها على: "أنها الجمعيات الدولية المتكونة من مجموعة الأشخاص أو الجماعات تنشأ بحرية ومبادرة خاصة تمارس عملاً دولياً ذا فائدة عامة دون أية رغبة من الكسب خارج كل اهتمام وطني".⁽²⁾

كما عرفها القرار الصادر عن المجلس الاجتماعي و الاقتصادي: "تعتبر منظمات غير حكومية دولية كل منظمة دولية لم يتم إنشاؤها عن طريق اتفاقيات حكومية". إلى جانب ذلك عرفها الأستاذ مارسيل ميرل بأنها: "المنظمات غير الحكومية هي كل تجمع أو جمعية أو حركة تتشكل بكيفية قابلة للاستمرار من طرف خواص ينتمون إلى دول مختلفة من أجل تحقيق أهداف غير مربحة"⁽³⁾

وتأصيلاً لدورها التاريخي الذي أضفى الطابع الإلزامي على نشاطها من حيث بناء شرعيتها ووجودها وذلك من خلال مساهمتها في تناول المشاكل والثغرات على المستوى المحلي والدولي المتعلقة بالكوارث. ذلك ما جعل إطار هيوغو 2005-2015 المعني بالحد من الكوارث الطبيعية يعترف باعتماد المنظمات غير الحكومية كقاعدة مؤسساتية قوية لتنفيذ إطار عمل هيوغو⁽⁴⁾. إلى جانب ذلك يبرز دور المنظمات غير الحكومية في مساهمتها المالية التي تفوق 770 مليون دولار من أجل أهداف الألفية بالنسبة لـ 2011 الذي تضمن بالخصوص في الفقرة 5 منه ما يلي: "بناء قدرة الفقراء والفئات

(1) تقرير سندي: إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية من أجل تعزيز القدرة على مواجهة الكوارث في المستقبل، البنك الدولي، المصدر السابق، ص 4.

(2) شعشوع قويدر، (دور المنظمات غير الحكومية في تطوير القانون الدولي البيئي)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، السنة الجامعية 2013-2014، ص 18.

(3) شعشوع قويدر، المرجع السابق، ص 18.

(4) Marcel Merle. Sociologie des Relations Internationales. Paris. Dalloz. 1981.p388

الضعيفة على الصمود والحد من تعرضها وتأثرها بالظواهر المتطرفة المتصلة بتغير المناخ وغيرها من الهزات والكوارث الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بحلول عام 2030".⁽¹⁾

2. دور المنظمات غير الحكومية في إدارة المخاطر:

كما تتجلى أهميتها في تعزيز قدرة بناء الحكومات المحلية الذي كان دورها مكملًا فعالًا لنظم إدارة مخاطر الكوارث سواء في الجنوب أم الشمال، بالإضافة إلى اعتمادها في استخدام الكوارث كمدخل للتغيير الاجتماعي وسياسات الحد من الكوارث، بحيث تتدخل أولاً بشكل سريع لإنقاذ الأرواح وتزود بشكل تدريجي على حد الدول المستفيدة المعرضة للتأثر بالإصابة بالكوارث في الاستثمار في اعتماد السياسة الاستباقية للحد من الكوارث".⁽²⁾

ومن أبرز المنظمات غير الحكومية التي ساهمت في تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية منظمة الاتحاد العالمي للصليب الأحمر والهلال الأحمر، التي تهدف من خلال قانونها الدولي للاستجابة للكوارث إلى تزويد الدول بصك دولي من شأنه تعزيز الإطار القانوني للاستجابة الدولية للكوارث وتحسين تشريعاتها وفقاً له⁽³⁾. من أجل ذلك قامت بإنشاء الإرشادات التوجيهية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث التي منحها ميزة الكشف عن الثغرات في القانون الدولي، التي أصبح يسترشد بها في صياغة مشروع نموذجي للقانون الدولي للاستجابة للكوارث.⁽⁴⁾

ومن التزاماتها لتنفيذ استراتيجية 2020 في مجال الكوارث، أنشأت دليل لتعميم الحد من مخاطر الكوارث تتلخص في الإطار المعيشي، إدارة مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي، ونقل وتمويل المخاطر أطلقتها مؤسسات تمويل التنمية المتعددة الأطراف.⁽⁵⁾

الفرع الثالث: الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في المنظمات الإقليمية

بما أن إدارة المخاطر الطبيعية ترتكز أساساً على التنسيق في مجال إدارة الكوارث الطبيعية على المستوى الوطني والإقليمي، والعالمي، فإن المنظمات الإقليمية لعبت دوراً هاماً في مجال التنسيق خاصة منها الإقليمي. يتجلى ذلك الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في ما قامت به هذه

(1) تقرير بعنوان الأهداف، المقاصد والمؤشرات صادر عن المعهد الدانماركي لحقوق الانسان، الموقع الرسمي لمعهد الدانماركي لحقوق الانسان على الأترنت، تاريخ وتوقيت الزيارة، 2021، 16.00/09/28، الرابط:

<http://oxford.com/naturalhazardscience/view/10.1093/acrefore/9780199389407-e-45>

(2) القرار رقم 01/70، المتعلق بتحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030، الجمعية العامة للأمم المتحدة، A/RES/70/01، 2015/10/21.

(3) ستيفاني هاوفر، المرجع السابق، ص 73.

(4) Jonathan A.Lass. Op.cite.

(5) دليل تعميم الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع التغير المناخي، الاتحاد الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر، سويسرا، 2013،

المنظمات من أنشطة بهدف الحد من المخاطر الطبيعية، وأن المنظمات الإقليمية تتوزع حسب خصوصية المنطقة.

أولاً- الأساس القانوني للمخاطر الطبيعية في قرارات مجلس الاتحاد الأوروبي:

لقد اعتمد الاتحاد الأوروبي في سياساته المرتبطة بإدارة خطر الكارثة على نهج الأنشطة الوقائية، التأهب الاستجابة، و التعافي من الكوارث، كما يعتبر تطوير البنى التحتية للتكيف مع المخاطر الاتجاه الأساس في عمل إدارة مخاطر الكوارث. يبرز دور الاتحاد الأوروبي في إدارة المخاطر الطبيعية من خلال القرار 2013/1313 للبرلمان والمجلس الأوروبي الذي انشأ آلية الحماية المدنية للاتحاد الأوروبي في 2001 لتحسين استجابة الاتحاد الأوروبي للكوارث الطبيعية وغير الطبيعية داخل وخارج أوروبا، كما يعد مركز تنسيق الاستجابة للطوارئ العنصر الرئيس لهذه الآلية، وقد جاء الأساس القانوني لإدارة المخاطر في البند الثاني من القرار المنشئ لهذه الآلية: "يجب أن يطبق القرار على التعاون في مجال الحماية المدنية، كما يجب أن يتضمن هذا التعاون:

- أنشطة الوقاية والتأهب داخل الاتحاد، وما نصت عليه المواد 5/فقرة 2، و 13/فقرة 3، و المادة 28 من القرار 2013/1313.
- الأنشطة المساعدة على الاستجابة للأثار العكسية للكارثة داخل وخارج الاتحاد
- يجب أن يأخذ القرار في الحسبان الاحتياجات الخاصة للمناطق المعزولة وجزر الاتحاد في ما يخص الوقاية، والتأهب، والاستجابة للكوارث، بالإضافة إلى الاحتياجات الخاصة للدول ما وراء البحار والأقاليم فيما يخص الاستجابة للكارثة.⁽¹⁾

ثانياً- الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في قرارات منظمة الدول الأمريكية:

في عام 1945، تم عقد اجتماع مكسيكو اتفق فيه على تنظيم جديد للاتحاد الأمريكي أخذ تسمية منظمة الدول الأمريكية بموجب اتفاقية بوغوتا عام 1948 ضم 21 دولة ما عدا كندا. دخلت حيز النفاذ في 13/12/1952، وأصبح الاتحاد الأمريكي يطلق عليه منظمة الدول الأمريكية.⁽²⁾ ومن أبرز المبادئ التي تأسست عليها المنظمة مبدأ التضامن والتعاون الدولي.⁽³⁾ سمح هذا المبدأ للجمعية العامة للمنظمة بتبني القرار (33.O/03) AGLRES.1995 المتعلق بالحد من الكارثة الطبيعية بعد اطلاعه على تقرير لجنة البلدان الأمريكية حول الحد من الكارثة الطبيعية. كان ذلك من خلال

(1) القرار رقم 2013/1313، المتعلق بإنشاء آلية الاتحاد للحماية المدنية، البرلمان و المجلس الأوروبي للاتحاد الأوروبي، الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي، 20 ديسمبر 2013. ص 942.

(2) جمال عبد الناصر مانع، المرجع السابق، ص 388

(3) جمال عبد الناصر مانع، المرجع نفسه، ص 388

الخطة الاستراتيجية للدول الأمريكية من أجل سياسة الحد من قابلية التأثر بالإصابة وإدارة الخطر والاستجابة للكارثة سنة 2003.⁽¹⁾

يتجلى الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في الخطة من أجل سياسة الحد من القابلية بالتأثر وإدارة الخطر والاستجابة للكارثة التي أعدها المجلس الدائم للجنة البلدان الأمريكية للحد من الكارثة الطبيعية. جاء في هدف الخطة الاستراتيجية ما يلي: "تهدف الخطة الاستراتيجية إلى الحد من الكارثة الطبيعية للبلدان الأمريكية الأعضاء، أي أن الدول ستكون متكيفة مع أثر مخاطر أحداث الكوارث" أما الأهداف الخاصة للخطة فتشتمل على:⁽²⁾

- التقليل من خسارة الأرواح البشرية والممتلكات.

- تحسين التأهب والاستجابة للطوارئ.

كما جاء في نطاق الخطة الاستراتيجية ما يلي:

- تحسين التأهب للطوارئ.

- تحسين الاستجابة للكوارث.

كما أكدت على أن إدارة المخاطر تعتبر عنصرا للتنمية لقي تناميا واعترافا من قبل أعضاء المنظمة كما أضاف أن إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية، والحس الجماعي والإقليمي والإعلانات الدولية تشكل جزءا من عمليات التنمية.⁽³⁾

ثالثا-الأساس القانوني لإدارة المخاطر في قرارات منظمة الاتحاد الإفريقي:

تأسست منظمة الاتحاد الإفريقي في 9 جويلية 2002 خلفا لمنظمة الوحدة الإفريقية. اتخذت من أديس أبابا عاصمة إثيوبيا مقرا لها.⁽⁴⁾

تأسست المنظمة من أجل تحقيق جملة من الأهداف، من أبرزها في مجال الحد من الكوارث الطبيعية والاستجابة لها ما جاء في المادة 13 من القانون التأسيسي لمنظمة الاتحاد الإفريقي حيث بينت مهام المجلس التنفيذي: "يقوم المجلس التنفيذي بتنسيق واتخاذ القرارات حول السياسات في

(1) The general Assembly of American States organisation. Resolution (1995.33./O3.10june2003) Date et heure de la visite: 01/10/2021, 21 :30, le site : [http://www.oas.org/documents/pc.3737\(IAS\)11553.pdf](http://www.oas.org/documents/pc.3737(IAS)11553.pdf)

(2) Permanent council .inter-American committee for natural disaster reduction (Iacndr) : Inter-American strategic plan for policy on vulnerability reduction, risk management and disaster response (IASP).30/05/2003.

(3) Permanant council. Inter-American Comittee for natural Disaster Reduction. Inter-american Strategical plan for policy on vulnerability reduction, Risk management and Disaster Response. CP/doc-3737/O3corr.1

(4) تقرير بعنوان لمحة تاريخية عن الاتحاد الإفريقي، صادر عن الاتحاد الإفريقي، الموقع الرسمي للاتحاد الإفريقي على الأنترنت، تاريخ وتوقيت الزيارة: 2021، 15:00/10/01، الرابط: <http://webarchive.org/web/20031220235008>

المجالات ذات الاهتمام المشترك بالنسبة للدول الأعضاء بما في ذلك... حماية البيئة والعمل الإنساني والاستجابة للكوارث الطبيعية والحد منها"⁽¹⁾

يتجلى دور الاتحاد الإفريقي في مجال إدارة مخاطر الكوارث في اعتماد الاستراتيجية الإقليمية الإفريقية للحد من مخاطر الكوارث في عام 2004، الغرض منها هو تسهيل المبادرات على الصعيدين دون الإقليمي والوطني"⁽²⁾، بالإضافة إلى تركيزها على حث الدول بتنفيذ التزاماتها الدولية في سن التشريعات الداخلية الخاصة بالحد من مخاطر الكوارث وذلك من خلال ما دعت إليه الاستراتيجية الإفريقية للحد من الكوارث 2004 إلى: "ضمان تهيئة بيئة تمكينية بما في ذلك عن طريق اعتماد تشريع تمكيني"⁽³⁾

كما نصت عليه الاستراتيجية الإقليمية الإفريقية من أجل الحد من خطر الكوارث لإفريقيا من خلال هدفها العام المتمثل في المساهمة في تحقيق التنمية المستدامة واستئصال الفقر عن طريق تسهيل إدراج الحد من خطر الكوارث في التنمية"⁽⁴⁾

أما الأهداف الخاصة للاستراتيجية فقد أكدت على:

- زيادة الالتزام السياسي في الحد من خطر الكارثة.
- تحسين تحديد وتقييم مخاطر الكارثة.
- تطوير إدارة المعرفة ذات الصلة بالحد من مخاطر الكارثة.
- الرفع من الوعي العام للحد من خطر الكوارث.
- تحسين حوكمة المؤسسات، الحد من خطر الكوارث.
- دمج الحد من خطر الكوارث في إدارة الاستجابة لحالات الطوارئ.

(1) تقرير بعنوان قانون لسنة 2008 بشأن القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي المادة 13، القانون التأسيسي لاتحاد الإفريقي، صادر عن الاتحاد الإفريقي، تاريخ وتوقيت الزيارة 2021/10/04، 12:00، الرابط :

<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=494264e5>.

(2) African Union. Africa Regional Strategy Disaster Risk Reduction. July 2004, Date et heure de la visite: 04/10/2021, 20:30, le site : https://www.preventionweb.net/files/7603_AFRICAREGIONALDRRSTRATEGYfullPDF.pdf

(3) تقرير بعنوان المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، المتعلق بالقانون والحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي: التقرير الأساسي، صادر عن الهلال الأحمر بجنيف: سويسرا، 28 أكتوبر إلى 1 ديسمبر 2011. تاريخ وتوقيت الزيارة: 2021/10/05، 15:00، الرابط:

<https://www.icrc.org/ar/doc/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-fu-auxiliary-role-report-11>

(4) African Union. African Regional strategy for Disaster Risk Reduction. July 2004

كما اعتمد الاتحاد الإفريقي برنامج عمل من أجل تنفيذ إطار سنديا للحد من خطر الكارثة 2015-2030 الذي لا يختلف كثير عن الاستراتيجية الإقليمية للحد من خطر الكارثة لإفريقيا التي أعدتها لجنة الاتحاد الإفريقي.

كما يبرز الأساس القانوني لإدارة مخاطر الكوارث في برنامج عمل من أجل تنفيذ إطار سنديا للحد من خطر الكارثة 2015-2030 من خلال الهدف العام الذي نص عليه: "الوقاية من الخطر القائم أو الجديد للكارثة عبر تنفيذ تدابير الحد والتقليل من التعرض للمخاطر والقابلية للإصابة بالكارثة وزيادة التأهب من أجل الاستجابة والتعافي وبالتالي تعزيز القدرة على التكيف وذلك من خلال دمج وإدراج مجموعة من الأبعاد الاقتصادية، والهيكلية، والقانونية، والاجتماعية، والصحية، والثقافية، والتربوية، والبيئية، والتكنولوجية، والسياسية، والمؤسسية." أما الأساس القانوني لإدارة المخاطر في الأهداف الخاصة (لبرنامج العمل) يتمثل في ما ور فيه:

- تعزيز الروابط بين الحد من خطر الكارثة والتكيف مع تغير المناخ ومتطلبات التنمية الأخرى باعتبارها جزء متكامل للتنمية المستدامة ومرتبطة بعمليات وبرامج وأطر العمل.
- تعزيز القدرات على المدى الطويل التي تشمل آليات التنسيق على المستويين القاري والإقليمي لدعم تنفيذ الاستراتيجية الإفريقية وإطار عمل سنديا للحد من الكوارث ليساهم بشكل منهجي بناء التكيف مع المخاطر الطبيعية.
- تعزيز الآليات وأطر العمل والقدرات على المستويين الوطني والمحلي من أجل تعميم وتنفيذ وتنسيق الاستراتيجيات وبرامج الحد من خطر الكوارث⁽¹⁾

رابعا- الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في منظمة دول جنوب شرق آسيا:

تأسست منظمة دول جنوب شرق آسيا التي يطلق عليها اختصارا اسم آسيان (ASEAN) في 1967/08/08 بمدينة بانكوك عاصمة تايلند، كانت أندونيسيا، وماليزيا، وتايلند، وسينغافورة، وتايلند الدول الخمس المؤسسة في بادئ الأمر للمنظمة، ثم انضمت إليها فيما بعد مجموعة من الدول أخرجها كامبوديا في 1999/04/30، اتخذت المنظمة من مدينة جاكارتا عاصمة أندونيسا مقرا دائما لها. تهدف المنظمة على تحقيق جملة من الأهداف من أبرزها تحقيق الاستقرار والسلام الإقليميين.

(1) The African Union Commission. Programme of Action for The Implementation of The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction.2015-2030 in Line with The Africa Regional Strategy for Disaster Reduction. AWG Discussion Draft .October 2016.

يبرز الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في أعمال منظمة دول جنوب شرق آسيا في خريطة طريق الإقليمية الصادرة عن الاجتماع الوزاري لمنطقة آسيان والمحيط الهادي 2010 للحد من مخاطر الكوارث أين دعت الدول إلى سن تشريع ورسم سياسات تشجيع الأساليب المتكاملة للحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ" كما اعتمدت برنامج عمل فنشيان (Vientiane Action Programme 2004-2010) الذي جاء فيه من خلال الفقرة 9 البند الثالث منه المعنون ببناء مجموعة من المجتمعات اليقظة ما يلي:

- ضمان منطقة ذات شعوب متكيفة مع الكوارث.
- إلى جانب ما جاء في الملحق الثالث من البرنامج بعنوان إدارة الكارثة الذي أكد فيه على التنفيذ الكلي للبرنامج الإقليمي بشأن إدارة الكارثة الذي ركز على الأنشطة التالية:
- إنشاء آلية إقليمية وظيفية من أجل إدارة الكارثة، والاستجابة لها، والتعافي منها.
- مؤسسة برامج قدرة البناء من أجل تطوير المهارات في إدارة الكارثة.
- إنشاء شبكة الاتصال وتقاسم المعلومات حول الكارثة وتحسين قدرة البحث.
- ترقية الوعي العام والمشاركة في برامج إدارة الكارثة.⁽¹⁾

(1) Vientian Action Programme 2004-2010. Adopted by The Heads of States/Governments at 10th ASEAN Summit. Vientian Loas 29/11/2004, Date et heure de la visite: 20/08/2022, 20 :00, le site : [http://www.aseansec.org/VAP-10th %20s summit.pdf](http://www.aseansec.org/VAP-10th%20summit.pdf)

الفصل الثاني:

آليات إدارة المخاطر الطبيعية في

القانون الدولي

تمهيد:

لما كانت المخاطر الطبيعية من الحوادث المفاجئة التي تهدد النظم البيئية الاجتماعية والاقتصادية، لما لها من تأثير على التوازن والاستقرار، داخل المجتمعات. وبفعل التغيرات والتطورات في شدة ودرجة وخطورة المخاطر الطبيعية برز مفهوم جديد أكثر شمولاً لإدارة المخاطر الطبيعية يركز على إيجاد سبل ناجحة لإدارة المخاطر الطبيعية والحد منها وذلك عن طريق تطبيق آليات مختلفة تساهم في التقليل من أثارها ومحاولة تجنبها قبل وقوعها او العمل على إعادة البناء والإعمار في مرحلة ما بعد حدوث الكوارث الطبيعية.

وسنقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول الآليات القبلية لإدارة المخاطر الطبيعية في القانون الدولي، في حين نخصص المبحث الثاني للآليات البعدية لإدارة المخاطر الطبيعية في القانون الدولي.

المبحث الأول: الآليات القبلية لإدارة المخاطر الطبيعية في القانون الدولي

تتمثل الآليات القبلية لإدارة المخاطر الطبيعية في آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية وآلية التأهب للمخاطر الطبيعية.

لقد تم دراسة هاتين الآليتين وفقا لمصادر القانون الدولي البيئي من منظور جديد، أي تناولها في ظل المصادر المرنة كإعلانات المؤتمرات وتوصياتها وخطط وبرامج وتقارير المنظمات دولية أو إقليمية ثم معالجتها في النصوص والصكوك الملزمة المتمثلة في الاتفاقيات الدولية.

تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث تناول المطلب الأول آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية، في حين تم تخصيص المطلب الثاني لآلية التأهب للمخاطر الطبيعية.

المطلب الأول: آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية

بما أن التحديد والتقييم يرتكز على وضع قوائم جرد للمخاطر الطبيعية وترتيب المخاطر الطبيعية حسب أهميتها، إلى جانب تحليل الأسباب المؤدية إلى حدوثها لمعرفة مدى احتمال وقوعها من أجل تقييم آثارها، فإن هذه الآلية عرفت تكريسا تدريجيا تطور بحسب تطور الاهتمام الدولي بالحد من الكوارث الطبيعية بداية من العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، فمؤتمر يوكوهاما، فمؤتمر هيوغو، ثم مؤتمر سندياي. كما تم تكريس الآلية على المستوى الإقليمي من خلال الاستراتيجيات والخطط المنبثقة عن المنظمات الإقليمية لتأخذ بعدا إلزاميا في نصوص الاتفاقيات الدولية وهذا ما سيتم عرضه تباعا في ثلاثة فروع، يتناول الفرع الأول آلية تحديد وتقييم المخاطر في المؤتمرات الدولية، يخص الفرع الثاني لآلية تحديد وتقييم المخاطر في خطط وبرامج المنظمات الإقليمية، أما الفرع الثالث فيتطرق لآلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في الاتفاقيات الدولية.

الفرع الأول: آلية تحديد وتقييم المخاطر في المؤتمرات الدولية

إذا كان العقد الدولي هو اللبنة الأولى للالتفاف العالمي حول الاهتمام بالحد من الكوارث الطبيعية، وأن أساس هذا الحد يكمن في الجهود التعاونية في ما بين الدول بصرف النظر عن اختلافاتها الاقتصادية والثقافية، وباعتبارها مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول، فذلك ما أكدته منظمة الأمم المتحدة من خلال قراراتها الصادرة بشأن العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، حيث جاء في القرار رقم 42/169 للجمعية العامة: "أن وضع برنامج عالمي للحد من الكوارث الطبيعية يقوم على أساس الجهود التعاونية في ما بين الدول مختلفة ثقافيا اقتصاديا جنبا إلى جنب مع

مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ذات الصلة والمنظمات غير الحكومية والدولية المعنية بما فيها المؤسسات العلمية والتكنولوجية ..."⁽¹⁾

تتجلى آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في ما جاء به نص القرار السالف الذكر من خلال البند الثاني منه: "الفهم العلمي والتقني لأسباب الكوارث الطبيعية وآثارها وسبل الحد من الخسائر والأرواح البشرية والممتلكات قد تقدم لدرجة أن بذل الجهود متظافرة لجميع هذه المعارف ونشرها وتطبيقها عن طريق برامج وطنية وإقليمية وعالمية النطاق، يمكن أن يسفر عن آثار جد ايجابية في هذا الصدد..."⁽²⁾

إلى جانب ذلك فإن القرار رقم 44/236 قد تضمن مفهوماً جديداً للحد من الكوارث الطبيعية من خلال إرسائه لإطار العمل الدولي للحد من الكوارث الطبيعية الذي اشتمل على المقاصد والهدف من جهة، والحد من الكوارث الطبيعية على الصعيد الوطني وعلى مستوى منظومة الأمم المتحدة من جهة أخرى. إلى جانب الترتيبات التنظيمية خلال العقد الممتثلة في إنشاء مجلس خاص رفيع المستوى واللجنة العلمية والتقنية المعنية بالعقد.

أما بخصوص آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية فإنها لم ترد بشكل صريح في القرار بل جاءت بعبارة تقييم الأضرار دون إبراز خطوات وإجراءات تفعيلها مما يجعلها قاصرة على أداء وظيفتها في مجال الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية وهذا ومن خلال البند/أ في مرفق القرار 236/44 الذي نص على: "تحسين قدرة كل بلد على التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية بسرعة وفعالية مع إيلاء اهتمام خاص لمساعدة البلدان النامية في تقييم الأضرار التي يحتمل حدوثها نتيجة الكوارث الطبيعية"⁽³⁾.

كما تم الإشارة كذلك إلى تحديد وتقييم المخاطر في البند/د من مرفق القرار نفسه: "نشر ما هو قائم وجديد من المعلومات التقنية المتعلقة بالتدابير اللازمة لتقييم الكوارث الطبيعية والتنبؤ بها"⁽⁴⁾. كما تم تكريس آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في مرفق القرار رقم 46/182 في الوقاية وذلك من خلال البند 14 منه الذي جاء فيه: "ينبغي تبادل المعلومات التقنية الموجودة والجديدة المتصلة بتقييم

(1) القرار رقم 42/169، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق.

(2) القرار رقم 42/169/بند 2، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

(3) القرار رقم 44/236، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

(4) القرار رقم 44/236/بند (د)، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

الكوارث والتنبؤ بها..."⁽¹⁾ بالإضافة إلى ما جاء في القرار نفسه "تكثيف الجهود لاستحداث تدابير للوقاية من الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المماثلة ..."⁽²⁾.

يتضح مما سبق أن الأمم المتحدة من خلال قرارات الجمعية العامة ركزت في العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية على فكرة الوقاية، الأمر الذي جعلها لم تقدم مفهوما واضحا لآلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية كما أنها لم تبرز كفاءات وإجراءات وخطوات تفعيل هذه الآلية، والسبب راجع إلى حداثة عهدها بالاهتمام بالحد من الكوارث الطبيعية فحصرت المقصود والغرض من تحديد وتقييم المخاطر في مجرد التعبير عنها في صيغة تقييم الأضرار وتقييم المخاطر المحتملة.

كما تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية لا يتأتى إلا عن طريق تنسيق الجهود على كافة الأصعدة والمستويات الوطنية والإقليمية والصعيد الدولي باعتباره ركيزة في عملية الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية، وذلك ما كرسه العقد الدولي من خلال إطار العمل الدولي للعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية في مرفق القرار رقم 44/236 للجمعية العامة للأمم المتحدة من خلال ما أسماه تدابير في مجال السياسة العامة تتخذ على الصعيد الوطني والتدابير التي تتخذها منظومة الأمم المتحدة دون أن يدرج الصعيد الإقليمي ودون الإقليمي.⁽³⁾

يلاحظ على أنه: لقد تم الإشارة إلى آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في العقد الدولي بشكل ضمني، وذلك بالتركيز على ضرورة تكثيف الجهود التعاونية بين الدول في الحد من الكوارث واعتبار ذلك مسؤولية ملقاة على عاتق جميع الدول دون التطرق إلى الإجراءات والتدابير التي تفعل هذه الآلية وهذا راجع إلى حداثة الاهتمام الدولي بموضوع إدارة المخاطر الطبيعية.

لقد تجسدت فكرة التنسيق بشكل بارز فيما بعد في المؤتمرات اللاحقة، الأمر الذي يجعل الآليات القبلية والبعديّة المتعلقة بإدارة مخاطر الكوارث الطبيعية أكثر فعالية في عملية الحد من الكوارث الطبيعية، بما في ذلك آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية وهذا ما سيتم عرضه من خلال المؤتمرات الدولية الثلاث للحد من الكوارث الطبيعية.

(1) القرار رقم 46/182/بند 14، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق.

(2) القرار رقم 46/182/بند 14، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

(3) القرار رقم 44/236، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

أولا-آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في مؤتمر يوكوهاما 1994:

لقد جاء مؤتمر يوكوهاما لتقييم وتطوير ما جاء به العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية مذكرا بالقرار رقم 44/236 الذي أطلق العمل الدولي بإجراءات عالمية واسعة النطاق خلال سنوات التسعينات تهدف إلى إنقاذ الأرواح البشرية والتخفيف من آثار الكوارث الطبيعية كما ذكر بالقرار 46/182 الذي تبني مقاربة متكاملة ومتجهة نحو المستقبل من أجل إدارة الكوارث من جميع الجوانب والخروج بإستراتيجية عالمية للحد من الكوارث.⁽¹⁾

لقد تبني المؤتمر خطة عمل يوكوهاما استنادا إلى التقارير المقدمة من طرف العديد من الدول، وكذلك التقارير العلمية والتقنية من أجل استباق تدابير خاصة فيما بعد، التي يجب أن تطبق على جميع المستويات المحلية والوطنية والإقليمية ودون الإقليمية، وعلى الصعيد الدولي، تتجلى مظاهر آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية على جميع الأصعدة في خطة عمل يوكوهاما إذ تتجلى مظاهرها في النطاق المحلي والوطني بما جاء نصه:⁽²⁾

- وضع برنامج لتقييم المخاطر وخطط الطوارئ تركز على التأهب للكوارث والتخفيف من حدتها وتصميم مشاريع تعاونية.
- وضع خطط وطنية شاملة قوية لإدارة الكوارث والتركيز على الوقاية من الكوارث.
- إدماج الوقاية من الكوارث الطبيعية والتخفيف من آثارها في تخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية على أساس تقييم المخاطر.
- تحديد احتياجات الوقاية من الكوارث بدقة التي قد تكون معارف أو خبرات البلدان الأخرى أو منظومة الأمم المتحدة مفيدة لها وبرامج التخفيف والتنبؤ والإنذار.
- السعي إلى جمع المعلومات عن جميع الكوارث.
- استشراف تطبيق تقنيات فعالة من حيث التكلفة في برامج التنبؤ والإنذار.
- تحديد أهداف تحدد عدد سيناريوهات الكوارث المنفصلة التي يمكن دراستها بصورة منهجية في نهاية العقد.

(1) Nation unies. conférence mondiale sur la prévention des catastrophes Naturelles :Rapport de la conférence mondiale sur des catastrophes naturelles(A/Conf.172/9.27/09/1994).p5

(2) Nation unies, conférence mondiale sur la prénotion des catastrophes naturelles, Op Cite. p 12.

- تشجيع مشاركة المرأة والفئات الاجتماعية المحرومة الأخرى شرط مسبق أساسي لكي تكون المجتمعات المحلية اقل عرضة للكوارث الطبيعية.
- في حين تبرز آلية وتقييم المخاطر الطبيعية على الصعيد الإقليمي ودون الإقليمي في:
- إجراء تقييم منظم للتقدم المحرز في مجال الوقاية من الكوارث في إطار هيئات السياسة الإقليمية
- ضرورة تنفيذ البرامج الإقليمية ضمن تنسيق محكم مع البرامج الوطنية للحد من الكوارث التي ينبغي أن تكملها.
- ضرورة مساعدة المجتمع الدولي للبلدان النامية في اتخاذ إجراءات لإدماج الحد من الكوارث، والتخفيف من أثارها في الآليات والاستراتيجيات الوطنية والإقليمية ودون الإقليمية للتصدي للفقر وتعجيل تنفيذ التنمية المستدامة.⁽¹⁾
- أما على المستوى الدولي فإن تكريس آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية يتمثل في النقاط التالية:
- تحسين تبادل المعلومات حول السياسات وتقنيات الحد من الكوارث.
- تشجيع ودعم الجهود الرامية إلى وضع مؤشرات كافية للقابلية للتأثر.
- إيلاء أهمية بشأن إعادة التركيز على دور المجلس الرفيع المستوى واللجنة العلمية والتقنية التي تتمثل مهمتها في تعزيز أنشطة العقد ولا سيما التوعية بفوائد الوقاية من الكوارث الطبيعية.
- الاعتراف بضرورة تنسيق الأنشطة الدولية بشكل ناجع في مجال الحد من الكوارث وتعزيز الآليات المنشأة لهذا الغرض وعلى وجه الخصوص ينبغي تنسيق إعداد المشاريع الإنمائية التي تشمل أنشطة المساعدة على الحد من الكوارث وتقييمها على الصعيد الدولي.⁽²⁾
- من خلال الأصدقاء الثلاثة المحلية والإقليمية ودون الإقليمية والدولية التي نصت عليها خطة عمل يوكوهاما للحد من الكوارث الطبيعية، فإن تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية ركز على جانب تنسيق الجهود على كافة المستويات، ويكون بذلك قد جسد آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية أكثر دقة منها في العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية.

(1) Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles Yokohama (Japon) 23-27 mai 1994.op. cit. p12

(2) Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles Yokohama (Japon) 23-27 mai 1994.Op.cit. p13

ثانيا-آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في مؤتمر هيوغو:

نظرا لكون تقييم أخطار الكوارث عنصر أساسي في الخطط الإنمائية، فإن الأمم المتحدة شددت على كافة الأصعدة لعملية التعاون والتنسيق المستمرين بين الحكومات، ومنظمة الأمم المتحدة وسائر المؤسسات الدولية والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية، واعتبرتهما عنصرين أساسيين للتصدي لأثار الكوارث الطبيعية، وإن تقرير المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث الطبيعية هيوغو قد تناول مجموعة من أولويات العمل سماها بأولويات العمل الأربعة، ومن بين هذه الأولويات الأربعة الأولوية الثانية بعنوان تحديد مخاطر الكوارث وتقييمها ورصدها وتعزيز الإنذار المبكر التي مفادها أن الإلمام بالمخاطر الاجتماعية كانت أو اقتصادية أو بيئية يعد نقطة الانطلاق نحو الحد من خطر الكوارث وتعزيز ثقافة القدرة على مواجهة الكوارث وما يليها من إجراءات يكون الإلمام أساسا لها.⁽¹⁾

تشتمل هذه الأولوية على جملة من العناصر:

1-تقييم المخاطر على الصعيدين الوطني والمحلي، وذلك عن طريق وضع خرائط المخاطر وتحديثها بصفة دورية وتعميمها على نطاق واسع، إلى صانعي القرار وعموم الجمهور والمجتمعات المعرضة للخطر بالشكل المناسب إلى جانب استحداث نظام مؤشر عن خطر الكوارث، وبؤر الضعف على الصعيدين الوطني ودون الوطني يمكن صانعي القرار تقييم الكوارث. كما تتم هذه الخطوة عن طريق تسجيل وتحليل وتلخيص وتعميم المعلومات الإحصائية عن تواتر المخاطر آثارها وخسائرها بصفة منتظمة من خلال آليات دولية وإقليمية ووطنية ومحلية.

2-الإنذار المبكر، بحيث يركز على الناس ومراعاة الخصائص الديموغرافية، والجنسانية، والثقافية، والمعيشية للجمهور، وكذلك على ضم إرشادات بشأن كيفية التصرف لدى سماع الإنذارات، ودعم العمليات الفعلية التي يضطلع بها المسؤولون عند إدارة الكوارث، بالإضافة إلى إقامة نظم معلومات واستعراضها بصفة دورية وصيانتها إلى جانب بناء قدرات مؤسسية تكفل حسن إدماج نظم الإنذار المبكر.

3-القدرة: تقوم هذه الخطوة على دعم استحداث استدامة الهياكل الأساسية والقدرات العلمية والتكنولوجية والفنية والمؤسسية اللازمة للبحث والمراقبة، كما تركز هذه الخطوة على دعم ووضع وتحسين قواعد البيانات ذات الصلة والنهوض بتبادل البيانات وتعميمها بصورة كاملة ومفتوحة لأغراض التقييم والرصد والإنذار المبكر على الصعيد الدولي، والإقليمي، والوطني بحسب الضرورة، إلى جانب دعم وتحسين الأساليب والقدرات العلمية والتقنية على تقييم

(1) تقرير المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص15

المخاطر ورصدها والإنذار المبكر بها عن طريق البحث وعقد الشركات والتدريب والبناء والقدرات التقنية، والنهوض بعمليات مراقبة الأرض موقعيا وفضائيا، وتكنولوجيا الفضاء والاستشعار من بعد، ونظم المعلومات الجغرافية، ووضع النماذج المتعلقة بالأخطار والتنبؤ بها، ووضع النماذج المتعلقة بالأحوال الجوية والمناخية والتنبؤ بها، ووسائل الاتصال، ودراسات التكاليف ومنافع تقييم المخاطر والإنذار المبكر، إضافة إلى إنشاء وتعزيز القدرة على تسجيل وتحليل وتلخيص وتعميم وتبادل المعلومات والبيانات الإحصائية عن خرائط الأخطار، ومخاطر الكوارث، آثارها والخسائر المترتبة عليها، ودعم إعداد منهجيات مشتركة للتقييم المخاطر ورصدها.⁽¹⁾

أما الخطوة الرابعة والأخيرة في تحديد المخاطر الطبيعية تتمثل في المخاطر الإقليمية والناشئة، إن هذا العنصر يتجسد عبر مجموعة من العمليات أو الخطوات تتمثل في:

- القيام حسب الاقتضاء بتجميع وتوحيد المعلومات والبيانات الإحصائية المتعلقة بمخاطر الكوارث وآثارها والخسائر الناجمة عنها على الصعيد الإقليمي.
- التعاون إقليميا ودوليا، حسب الاقتضاء، بهدف تقييم ورصد المخاطر الإقليمية والعبارة للحدود، وتبادل المعلومات، وإتاحة الإنذار المبكر من خلال الترتيبات الملائمة لها.
- إجراء بحوث وتحليلات والإبلاغ عن التغيرات الطويلة المدى والقضايا الناشئة، التي يمكن أن تزيد من بؤر الضعف والمخاطر أو قدرة السلطات والمجتمعات المحلية على التصدي للكوارث.

إن مؤتمر هيونغو للحد من الكوارث الطبيعية قد أبرز آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية بشكل صريح. هذا من خلال وضع أربع أولويات لإدارة المخاطر منها الأولوية الثانية المتعلقة بتحديد مخاطر الكوارث وتقييمها وتعزيز الإنذار المبكر، وذلك ما يعكس تقدما محرزاً في بلورة آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية.

ثالثاً-آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في مؤتمر سندي:

لقد جاء إطار سندي بمجموعة أولويات تتمثل في فهم المخاطر، وتعزيز سبل إدارة المخاطر الكوارث من أجل تحسين التصدي والاستثمار في الحد من مخاطر الكوارث، وأولوية أخيرة تتمثل في

(1) تقرير المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص 15.

تحسين مستوى الاستعداد من أجل التصدي للكوارث بفعالية و"إعادة البناء على نحو أفضل في مجال التعافي وإعادة التأهيل والإعمار".⁽¹⁾

أما في ما يخص آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية، فقد تركزت في الأولوية الأولى المتعلقة بفهم مخاطر الكوارث الذي مفادها فهم مخاطر الكوارث بجميع أبعادها المتمثلة في قابلية تضرر الأشخاص والممتلكات وقدراتهما ومدى تعرضهما للمخاطر وخصائص الأخطار والبيئة. كل هذه المعارف تعتبر سندا أو مؤشرات من خلالها يتم إجراء تقييمات سابقة على نشوء مخاطر الكوارث الطبيعية وكذلك أساسا يعتمد عليه من أجل الوقاية والتخفيف والتأهب للكوارث والتصدي لها.

و عملية فهم المخاطر تتحقق على مستويات، منها ما يتحقق على المستويين الوطني والإقليمي ومنه ما يتحقق على المستويين الدولي والعالمي:

1- فهم المخاطر على المستويين الوطني والإقليمي:

يتم تحقيق هذه الخطوة عن طريق:⁽²⁾

- تشجيع جميع البيانات ذات الصلة والمعلومات ذات القيمة العلمية وتحليلها وإدارتها واستخدامها، ثم كفالة نشرها.

- تشجيع استخدام خطوط الأساس وتعزيزها، وإجراء تقييم دوري لمخاطر الكوارث وقابلية التضرر بها ومدى التعرض لها وخصائص الأخطار المتسببة في نشوئها وآثارها المتعاقبة التي تلحق بالنظم الإيكولوجية على النطاقين الاجتماعي والمكاني ذو الصلة وفقا للظروف الوطنية.

- إعداد معلومات عن مخاطر الكوارث خاصة بأماكن معينة، وذلك في شكل مناسب من خلال استخدام ما ينطبق من تكنولوجيا المعلومات الجغرافية.

- إجراء تقييم لجميع الخسائر الناجمة عن الكوارث وتسجيلها ونشرها وحصنها علنا بطريقة منهجية وفهم آثارها الاقتصادية، والاجتماعية، والصحية والتعليمية والبيئية والمتصلة بالتراث الثقافي.

- إتاحة معلومات غير حساسة مبوبة حسب التعرض للأخطار وقابلية الضرر والمخاطر والكوارث والخسائر بالمجان وميسرة للجميع.

(1) تقرير سندي: إدارة مخاطر الكوارث من أجل تعزيز القدرة على مجابهة الكوارث في المستقبل، المصدر السابق، ص 14

(2) إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030، منظمة الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص 15.

- تشجيع الحصول الآني على بيانات موثوقة والاستفادة من المعلومات المستقاة من الفضاء وعلى الأرض مثل نظم المعلومات نظم المعلومات الجغرافية وتسخير مبتكرات التكنولوجيا المعلومات والاتصال.

- بناء المعارف لدى مسؤولي الحكومات على جميع الأصعدة ولدى المجتمع المدني والمجتمعات المحلية والمتطوعين بالإضافة إلى القطاع الخاص، وذلك عن طريق تبادل الخبرات والدروس المستخلصة والممارسات الجيدة وبرامج التدريب والتعليم في مجال الحد من الكوارث.

- تشجيع وتحسين الحوار والتعاون بين الأوساط العلمية، وغيرها من الجهات المعنية وصانعي السياسات من أجل تيسير ربط العلم بوضع السياسات من أجل صنع قرارات فعالة في مجال إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية.

- ضمان الاستفادة من المعارف والممارسات التقليدية والمحلية ومعارف الشعوب الأصلية لتكميل المعارف العلمية في مجال تقييم مخاطر الكوارث ووضع وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات والخطط والبرامج المتصلة بقطاعات محددة.

- تعزيز القدرات العلمية والتقنية اللازمة للاستفادة منه من المعارف القائمة وتوطيدها ووضع وتطبيق منهجيات ونماذج لتقدير مخاطر الكوارث والقابلية للتضرر واحتمالات التعرض لجميع الأخطار.

- تشجيع الاستثمار في الابتكار وتطوير التكنولوجيا في مجال البحوث الطويلة الأجل المتصدية لأخطار متعددة والهادفة إلى إيجاد حلول في مجال إدارة الكوارث بغية التصدي للثغرات والعوائق وترابط الظواهر وللتحديات الاجتماعية، والاقتصادية، والتعليمية، والبيئية وخاطر الكوارث.

- تشجيع إدماج التثقيف في مجال مخاطر الكوارث الطبيعية في نظم التعليم الرسمي وغير الرسمي وكذلك في مناهج التربية لجميع مراحل التعليم وكذا في التعليم والتدريب المهنيين.

- تعزيز التعاون بين الناس على المستوى المحلي من أجل نشر المعلومات المتعلقة بمخاطر الكوارث من أجل إشراك المنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية.

2- فهم المخاطر على المستويين العالمي والإقليمي: تتم هذه العملية عن طريق القيام بما يلي:⁽¹⁾

(1) إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030، منظمة الأمم المتحدة، المرجع السابق، ص 16.

- تحسين طريقة وضع ونشر المنهجيات والأدوات القائمة على العلم المستخدمة في تسجيل وتبادل البيانات والإحصاءات مصنفة بالإضافة إلى تعزيز ووضع نماذج لمخاطر الكوارث وتقييمها ورسم خرائط لها ورصدها وتعزيز نظم الإنذار المبكر عن الأخطار المتعددة.
- تشجيع إجراء دراسات استقصائية شاملة عن مخاطر الكوارث الناشئة عن أخطار متعددة، وإعداد دراسات تقييمية وخرائط إقليمية لمخاطر الكوارث تتضمن سيناريوهات التغيير المناخي.
- القيام بتشجيع وتحسين سبل الوصول إلى البيانات والمعلومات غير الحساسة من خلال التعاون الدولي، وكذلك نقل التكنولوجيات، بما فيها تكنولوجيات الاتصالات والتكنولوجيا الجغرافية والمكانية عن طريق التعاون الدولي.
- تعزيز الجهود المشتركة في إطار الشراكة مع الأوساط العلمية والتكنولوجية والأكاديمية، بالإضافة إلى القطاع الخاص، من أجل إرساء ممارسات دولية جيدة ونشرها وتبادلها.
- دعم استخدام نظم وطنية ومحلية، وإقليمية، وعالمية سهلة الاستعمال بغرض تبادل المعلومات بشأن الممارسات الجيدة، وتكنولوجيا الحد من مخاطر الكوارث الفعالة من حيث التكلفة وسهولة الاستعمال، وكذلك بشأن الدروس المستفادة في مجال السياسات والخطط والتدابير المتصلة بالحد من مخاطر الكوارث.
- إعداد حملات عالمية وإقليمية للتوعية وتثقيف الناس مثل مبادرة مليون من المدارس والمستشفيات الآمنة وحملة إكساب المدن القدرة على مواجهة الكوارث: مدينتي تستعد بهدف بث ثقافة اتقاء الكوارث والصمود والمواطنة المسؤولة وإتاحة فهم مخاطر الكوارث.
- تعزيز العمل العلمي والتقني بشأن الحد من مخاطر الكوارث من خلال التنسيق بين الشبكات ومؤسسات البحث العلمي القائمة على جميع الأصعدة وفي جميع المناطق من أجل تشجيع البحث العلمي في أنماط مخاطر الكوارث ومسبباتها وآثارها ونشر المعلومات بشأن المخاطر.
- تشجيع ما هو متوافر من المواد المحمية بحقوق النشر وبراءات الاختراع بما في ذلك حقوق الاستغلال المتفاوض عليها.

- تعزيز فرص الاستفادة من المبتكرات والتكنولوجيا ودعمها، وكذلك أعمال البحث والتطوير الطويلة الأجل التي تغطي أخطارا متعددة وترتكز على إيجاد حلول في مجال إدارة مخاطر الكوارث.

يتجلى أن آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في مؤتمر سندي المعني بالحد من مخاطر الكوارث جاءت أكثر ضبطا وتحديدا من خلال وضع مؤشرات تراعي في تحديد وتقييم المخاطر أبعادا بشرية ومادية وبيئية، وذلك من خلال الأولوية الأولى بشأن فهم مخاطر الكوارث الطبيعية. إضافة إلى تأكيده على مبدأ التعاون عن طريق التنسيق على الصعيدين الوطني والمحلي والإقليمي و العالمي.

الفرع الثاني: آلية تحديد وتقييم المخاطر في خطط وبرامج المنظمات الإقليمية

لقد كرست خطط وبرامج المنظمات الإقليمية آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية وذلك وفقا للخصوصية الإقليمية لمخاطر الكوارث الطبيعية، وهذا ما سيتم عرضه تباعا في مايلي:

أولا- آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في آلية الحماية المدنية للاتحاد الأوروبي:

لقد تناولت آلية الحماية المدنية للاتحاد الأوروبي آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية من خلال المادة 5 من الفصل الثاني منها. تتم آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية عن طريق:⁽¹⁾

- السعي من أجل تحسين المعارف القائمة على أساس مخاطر الكارثة وتسهيل مشاركة المعارف والممارسات الجيدة والمعلومات، بما في ذلك الدول الأعضاء التي تتقاسم نفس المخاطر.

- دعم وترقية نشاط الدول الأعضاء في تقييم وتحديد مخاطر الكوارث عن طريق مشاركة الممارسات الجيدة، وتيسير الحصول على المعارف الخاصة والتمكن من الخبرات المتعلقة بالمسائل المشتركة.

- إنشاء وتعيين منتظم للعرض الشامل المتعدد القطاعات وخريطة الكوارث الطبيعية وذات الصلة بالإنسان لخطر الكارثة، التي يمكن أن يواجهها الاتحاد وعن طريق اتخاذ مقارنة منسجمة عبر مناحي تخطيطية مختلفة التي تهتم وتؤثر في الحد من الكوارث واتخاذ الإجراء اللازم للآثار المحتملة للتعامل مع أثر تغير المناخ.

- تشجيع تبادل الممارسات الجيدة بشأن تحضير نظم الحماية المدنية الوطنية للتعامل مع أثر تغير المناخ

⁽¹⁾ decision no 1313/2013/eu of the European parliament and of the council Article 05. OP. Cit. P08

- ترقية ودعم تطوير وتنفيذ نشاط دول الأعضاء في إدارة المخاطر عبر مشاركة الممارسات السليمة، وتسهيل الحصول على المعارف الخاصة والخبرة الخاصة حول المسائل ذات الاهتمام المشترك.
- جمع ونشر المعلومات المتاحة من طرف الدول الأعضاء من خلال تنظيم تبادل الخبرات حول قدرة إدارة تقييم المخاطر وتطوير -بمعية الدول الأعضاء جميعا- توجيهات حول محتوى ومنهجية وهيكل تلك التقييمات، وتسهيل مشاركة الممارسات الجيدة في الحد والتخطيط للتأهب، بما في ذلك استعراض الأقران الطوعية.
- تقديم تقرير دوري يتوافق والآجال المحددة بمقتضى نص المادة 6 للبرلمان والمجلس الأوروبي حول التطور المنجز في تنفيذ تقييم قدرتها على إدارة الخطر على المستوى الوطني والمستوى الإقليمي حيثما يكون مناسباً كل ثلاث سنوات إتباعاً للتوجيهات ذات الصلة وكذا التغييرات المهمة.
- التركيز على أهمية الحد من الخطر ودعم الدول الأعضاء في التوعية والإعلام العام والتربية.
- ترقية تدابير الحد لدى الدول الأعضاء والدول الغير وذلك من خلال مشاركة الممارسات الجيدة وتسهيل الحصول على المعارف والخبرة حول المسائل ذات الاهتمام المشترك.
- اتخاذ الدعم الإضافي اللازم والنشاط التكميلي للحد من الكارثة بغرض تحقيق مستوى عال من الحماية ضد الكوارث عن طريق الحد أو التخفيف من آثارها، وذلك من خلال ترقية ثقافة الحد وتحسين التعاون بين الحماية المدنية والمصالح الأخرى ذات الصلة.
- كما أشارت المادة 6 من آلية الحماية المدنية على آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية تركيزاً على جانب التعاون والتنسيق كما يلي:⁽¹⁾
- تطوير تقييمات الخطر على المستوى الوطني ودون الإقليمي وإتاحة ملخص عن عناصر ذات الصلة هنالك مع حلول 22 ديسمبر 2015 وكل ثلاث سنوات فيما بعد.
- تطوير وتحسين مخطط إدارة خطر الكارثة على المستوى الوطني ودون الإقليمي.
- إتاحة تقييم القدرة على إدارة الخطر للجنة على المستوى الوطني ودون الإقليمي كل ثلاث سنوات مواءمة لإتمام التوجيهات ذات الصلة.

⁽¹⁾ Decision no 1313/2013/eu of the European parliament and of the council. article 06. Op. Cit. P 08

- المشاركة على أساس طوعي في عمليات مراجعة ثنائية بشأن القدرة على تقييم إدارة الخطر. لقد ركزت آلية الحماية المدنية للاتحاد الأوروبي في آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية على جانب التوعية وتحليل الخطر اعتمادا على المعارف السابقة والممارسات الجيدة بالإضافة إلى عملية التنسيق والتعاون على الصعيد الوطني ودون الإقليمي والإقليمي.

ثانيا-آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في خطط وبرامج منظمة الدول الأمريكية:

إن البوادر الأولى لتحديد وتقييم المخاطر الطبيعية ظهرت في الخطة الاستراتيجية للدول الأمريكية من أجل سياسة حول الحد من القابلية للتضرر وإدارة المخاطر والاستجابة للكوارث، وذلك من خلال عناصر العمل الثلاثة المتمثلة في: السياسات، وبنود العمل، والممارسات الجيدة. وهذه العناصر تم وضعها في شكل مجموعات بحيث تناولت كل مجموعة عنصرين أساسيين: الأول يتمثل في الدولة العضو كفاعل، والعنصر الثاني يتمثل في مستويات كل عمل؛ على مستوى كل بلد، والمستوى القطاعي، والمستوى الإقليمي، ومستوى دولي وعلاقة هذه المستويات جميعا بالتعاون مع المبادرات العالمية.⁽¹⁾

تعتبر كل هذه الأنشطة مرتبطة بالسياسات و النمذجة من أجل تحليل ومراقبة وتقييم وتقرير الحد من القابلية للتضرر.

كما تكرست آلية تحديد وتقييم المخاطر بشكل أكثر وضوح من خلال خطة العمل الإقليمية من أجل تنفيذ إطار سندياي من أجل الحد من خطر الكوارث 2015-2030 في الأمريكيتين. وذلك من خلال الأولوية الأولى فهم المخاطر المكرسة في المبادرة الإقليمية عن طريق:⁽²⁾

- تقوية نظم معلومات خطر الكارثة عبر دعم النظم متعددة المخاطر الوطنية، ومبادرات تحديد خرائط مخاطر الكوارث، والمعارف التقليدية، ومنهجيات من أجل حساب الخسائر الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية الناجمة عن مدى شدة وجسامة الكارثة.
- تقوية مراقبة وتسجيل مخاطر الكارثة القائمة مع التركيز على حفظ السجلات التاريخية من أجل استغلالها في الأنشطة المستقبلية.

⁽¹⁾Report entitled Permanant council/ Interamerican committee for Natural disaster Reduction Minter American Strategic Plan for policy on vulnerability Reduction, Risk Management, Disaster Risk Response, Date and time of visit 20/05/2022, 17:00, Link: <http://eird.org/rp17/regionalactionplan.pdf>.

⁽²⁾ Regional Action Plan for the implementation of the Sendai Framework for Risk Disaster Reduction2015-2030.in Americas. Fifth Platform for Disaster Risk Reduction in Americas07-09 March 2017.Montreal.Canada .

- تقوية النظم والآليات من أجل مشاركة نموذج تقييم خطر الكارثة والممارسات الجيدة والمنهجيات عبر القطاعات وتحسين الحصول على البيانات بالشكل العملي والمتاح.
 - تحسين الدراسات الشاملة والتقييمات المدمجة بشأن خطر الكارثة المتعدد المخاطر بما في ذلك تسليط الضوء على تغير المناخ وتحديد أولويات البحث الإقليمية.
 - تحسين تنفيذ البرامج التربوية واستخدام معلومات خطر الكارثة، وذلك عن طريق وسائل الإعلام بالشكل المناسب من أجل فهم المخاطر الطبيعية للكارثة على جميع المستويات الاجتماعية.
 - تقوية الحوار، والتعاون، ومشاركة المعارف بشأن الحد من خطر الكارثة وإدارتها لدى صانعي القرار، وهيئات التخطيط، والدوائر العلمية والأكاديمية، والتكنولوجية ومنظمات المجتمع المدني والمتطوعين والفواعل المعنية طبقاً للرخص والأولويات المحددة.
- يتضح أن منظمة الدول الأمريكية قد وضعت الخطة الاستراتيجية للدول الأمريكية من أجل سياسة بشأن الحد من القابلية للتأثر وإدارة المخاطر والاستجابة للكوارث أين ضمنها ثلاث عناصر أساسية تتمثل في السياسات وبنود العمل والممارسات الجيدة. ولتجسيد ذلك، فقد تبنت خطة العمل الإقليمية من أجل تنفيذ إطار سندي من أجل الحد من الكوارث 2015-2030 في الأمريكيتين، أين تكرست آلية تحديد وتقييم المخاطر من خلال الأولوية الأولى فهم المخاطر. كما ركزت على ضرورة التنسيق بين المستوى القطاعي والإقليمي والدولي وعلاقة هذه المستويات بالتعاون مع المبادرات العالمية.

ثالثاً-آلية تحديد وتقييم المخاطر في الإستراتيجية الإقليمية بشأن الحد من مخاطر الكارثة لإفريقيا:

تعد أنشطة التقييم الاستباقي لخطر الكوارث من أجل التنمية وأثر تطوير آليات التدخل في مجال الكوارث، والإنذار المبكر الفعال للمخاطر الوشيكة، والتقييم المنهجي للمخاطر المحتملة الوقوع ذا أهمية خاصة في مساعدة المجتمعات والبلدان في تحديد وفهم الأنشطة التي يمكن أن تتخذها للحد من المخاطر القائمة والمحتملة.

و للاضطلاع الفعال بهذه الأنشطة يجب تبني مقاربات تركز على الإنسان والمشاركة ومن ثم فإن

التوجيهات الاستراتيجية لتحديد وتقييم المخاطر تتمثل في:⁽¹⁾

(1) ASEAN-UN Joint Strategic Plan of Action on Disaster Management. 2016 – 2020.OP.Cit. P08

- تحسين نوعية المعلومات والبيانات المتعلقة بمخاطر الكوارث.
- تحسين تحديد وتقييم ومراقبة الأخطار والقابلية للتضرر بالإصابة والقدرات.
- تقوية نظم الإنذار المبكر، والمؤسسات، والقدرات، والشركاء في تحديد وتقييم الخطر.
- توليد وتحسين إدماج التعاون في تحديد وتقييم عمليات التدخل.

رابعاً-آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في خطة العمل الإستراتيجية المشتركة بين آسيان والأمم المتحدة:

تم تكريس هذه الآلية في خطة العمل الإستراتيجية المشتركة بين آسيان والأمم المتحدة، حيث تناولت هذه الخطة الإستراتيجية بمجموعة برامج أولويات، أين تجلت آلية التحديد والتقييم المخاطر الطبيعية من خلال برنامج الأولوية الأولى المعنونة بالوعي حيث من خلال موجز منهجيات التعاون المتمثلة في تعزيز قدرة آسيان على تقييم الخطر والقابلية للتأثر، وتحسين إمكانية توافر البيانات والمعلومات المتعلقة بالمخاطر والقابلية للتضرر على الصعيد الإقليمي وتعزيز آلية استخدام بيانات الخطر ومشاركة المعلومات.

وهذا ما سيتم تفصيله كما يأتي:

- موجز طرائق التعاون :

- تعزيز قدرة آسيان على تقييم والقابلية للتضرر/ بالإصابة:

تتمثل الطريقة الرئيسية لمشاركة الأمم المتحدة مع رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن هذا العنصر في إدخال المبادئ والمعايير أو المبادئ التوجيهية الدولية ذات الصلة في منهجية تقييم المخاطر والقابلية للتأثر عند الاقتضاء

تدبير أولي للدعم: فإن وكالات الأمم المتحدة ستساهم في منهجيات تقييم الخطر القائم والمخزون الإقليمي والوسائل التي بحوزة دول آسيان، التي تزود بتحليل الثغرة المتعدد القطاعات ذات القيمة المضافة، وهذا النشاط سيتم تنسيقه والإشراف عليه من طرف وكالة ESCAP التي تكون بدورها تحت إشراف الأمم المتحدة في هذا المجال من العمل.

- تحسين إمكانية توافر البيانات والمعلومات المتعلقة بالمخاطر والقابلية للتأثر بالإصابة:

من حيث الطرائق الرئيسية: ستكون الطرائق الرئيسية بالنسبة لالتزام الأمم المتحدة بشأن هذا العنصر عبر إدخال المبادئ والمعايير والمبادئ التوجيهية في موجزات وقوالب المخاطر على

المستوى الوطني ودون الإقليمي، وبذلك يتم الدعم المباشر لاستخدام الوسائل المحددة من طرف آسيان و/ أو على منحة من الأمم المتحدة بما في ذلك الحصول على المعلومات المستقاة عن طريق الأقمار الصناعية كجزء قدرة نظام المعلومات الجغرافية ودعم لتطوير وتنفيذ لتحليل البيانات الرئيسية.

كما توجد مؤشرات الالتزام بمواءمة إصدار مختلف منشورات الأمم المتحدة بالمخاطر والقابلية للتأثر بالإصابة مع تلك التي تتوخاها منظمة آسيان بما في ذلك تقارير رصد المخاطر الصادرة عن رابطة دول جنوب شرق آسيا (آسيان).

- تعزيز آلية استخدام بيانات استخدام الخطر ومشاركة المعلومات:

أما الطريقة الرئيسية للالتزام الأمم المتحدة في هذا العنصر تتمثل في تقديم الدعم المباشر لتنمية القدرة الإقليمية بشأن مشاركة معلومات المخاطر ومواءمة قنوات مشاركة الخطر الدولي القائم مع تلك المطورة من طرف آسيان.

الحرص على التعريف بالمعايير الدولية والممارسة الجيدة ذات الصلة بشأن مشاركة البيانات والمعلومات حول الخطر في منهجيات و ميكانيزمات آسيان حسب الاقتضاء.

يلاحظ أن آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في منظمة دول جنوب شرق آسيا (آسيان) ASEAN من خلال خطة العمل المشتركة بين آسيان والأمم المتحدة قد تركزت ضمن برنامج الأولوية الأولى الوعي. حيث وضعت موجز منهجيات التعاون إضافة إلى إشراك الأمم المتحدة كفاعل للتنسيق والتعاون على المستوى الإقليمي والمستوى الدولي العالمي. تحقيقا لانسجام عالمي في مشاركة إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية.

الفرع الثالث: آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في الاتفاقيات الدولية

تكرست آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية، بصفتها نصوصا ذات طابع إلزامي لكونها مصدرا أصليا وصلبا من مصادر القانون الدولي، ومن أبرز الاتفاقيات التي نصت عليها ما يلي:

أولا-آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ 1992:

نصت الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ على آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية من خلال المادة 4 المتعلقة بالتزامات الدول على المستويين الإقليمي والوطني حسب أولوياتهم وأهدافهم وظروفهم الإنمائية في الفقرات أ، هـ، و، ح، ط منها على ما يلي:⁽¹⁾

- وضع قوائم وطنية لحصر الانبعاثات البشرية المصدر من مصادر جميع غازات الدفيئة التي لا يحكمها بروتكول مونتريال، وإزالة المصارف لهذه الغازات واستكمالها دوريا، ونشرها وإتاحتها لمؤتمر الأطراف، وذلك باستخدام منهجيات متماثلة يتفق عليها مؤتمر الأطراف ووفقا للمادة 2 من الاتفاقية.

- التعاون على الإعداد للتكيف مع آثار تغير المناخ، وتطوير وإعداد خطط ملائمة ومتكاملة لإدارة المناطق الساحلية والموارد المائية والزراعة والحماية، وإنعاش مناطق لاسيما في إفريقيا، متضررة بالجفاف والتصحر والفيضانات.

- أخذ اعتبارات تغير المناخ، في الحسبان، إلى الحد الممكن عمليا في سياساتها وإجراءاتها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية ذات الصلة واستخدام أساليب ملائمة مثل تقييمات الأثر، تصاغ وتحدد على الصعيد الوطني بغية التقليل إلى أدنى حد من الآثار الضارة التي تلحق بالاقتصاد، والصحة العامة، ونوعية البيئة من جراء المشاريع أو التدابير التي يضطلعون بها من أجل التخفيف من تغير المناخ أو التكيف معه.

- العمل والتعاون على إجراء البحوث العلمية والتكنولوجية والفنية والاجتماعية، والاقتصادية، والرصد المنتظم وتطوير محفوظات البيانات المتصلة بالنظام المناخي الرامية إلى زيادة الفهم وتخفيض أو إزالة الشكوك المتبقية فيما يتعلق بأسباب وآثار ومدى وتوقيت تغير المناخ، وبالنتائج الاقتصادية والاجتماعية لاستراتيجيات الاستجابة المختلفة.

وكما كرست المادة 5 من الاتفاقية آلية التحديد والتقييم للمخاطر الطبيعية من خلال البحث والرصد المنتظم وذلك عن طريق:

(1) المادة 4، اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، منظمة الأمم المتحدة، المصدر السابق، ص 5

- القيام بدعم حيثما يكون ملائماً وزيادة تطوير برامج وشبكات أو منظمات دولية وحكومية تهدف إلى تحديد وإجراء وتقييم وتمويل البحوث وجمع البيانات والرصد المنتظم، مع مراعاة الحاجة إلى تقليل ازدواج الجهد إلى الحد الأدنى.

- دعم الجهود الدولية والحكومية الدولية الرامية إلى تعزيز الرصد المنتظم والطاقات والقدرات الوطنية، في مجال البحث العلمي والفني لاسيما في البلدان النامية، وتعزيز إمكانية الوصول على البيانات وتبادل هذه البيانات وتحليلاتها التي تم الحصول عليها من مناطق خارج الولاية الوطنية.

- مراعاة الاهتمامات والاحتياجات الخاصة بالبلدان النامية والتعاون في تحسين طاقاتها وقدراتها الكامنة على المشاركة في الجهود المشار إليها في الفقرتين أعلاه.

ثانياً-آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر:

وردت آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في المادة 16 منها بعنوان جمع المعلومات وتحليلها وتبادلها باعتبارها عنصراً أساسياً ينبغي إدماجه في عملية المراقبة المنهجية لتردي الأراضي في المناطق المتأثرة والتوصل إلى فهم أفضل وتقدير العمليات وآثار الجفاف والتصحر. كما أنها تتيح تحقيق الإنذار المبكر والتخطيط المسبق لفترات التغير المناخي المعاكس على جميع المستويات، ولا يتأتى ذلك إلا بقيام الدول الأطراف بما يلي:⁽¹⁾

- أن تهدف إلى استخدام معايير ونظم متوافقة.
- أن تشمل بيانات ومحطات ذات صلة بما في ذلك المناطق النائية.
- أن تستخدم وتنشر التكنولوجيا الحديثة لجمع وإرسال وتقييم البيانات بشأن تردي الأراضي.
- أن تربط مراكز البيانات والمعلومات الوطنية، ودون الإقليمية، والإقليمية، على نحو أوثق بمصادر المعلومات العالمية.
- ضمان استجابة عملية جمع المعلومات وتحليلها وتبادلها لاحتياجات المجتمعات المحلية واحتياجات صانعي القرارات بغية حل المشاكل وضمان إشراك المجتمعات المحلية في هذه الأنشطة.

(1) المادة 16، الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد/أو من التصحر وبخاصة في إفريقيا، المصدر السابق، ص 14

- دعم ومواصلة تطوير البرامج والمشاريع الثنائية المتعددة الأطراف الرامية إلى تعريف وتنفيذ وتقييم وتمويل أنشطة جمع البيانات والمعلومات وتبادلها.
- إعطاء الوزن الكامل لجمع وتحليل البيانات الاجتماعية، والاقتصادية، وكذلك لتحقيق تكاملها مع البيانات الفيزيائية والإحيائية.
- تبادل المعلومات ذات الصلة بمكافحة التصحر وتخفيف آثار الجفاف، من جميع المصادر المتاحة بشكل علني وعام، وإتاحتها إتاحة كاملة وعلنية وسريعة.
- القيام، رهنا بمراعاة تشريعاتها و/أو سياساتها الوطنية، بتبادل المعلومات المتعلقة بالمعارف المحلية والتقليدية، مع ضمان حمايتها بصورة وافية، وتوفير عائد مناسب من الفوائد الناجمة عنها، على أساس منصف وبشروط يتفق عليها بصورة متبادلة للسكان المحليين المعنيين.

ثالثا-آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في اتفاقية كامبالا 2009/12/6:

تتجلى عملية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في اتفاقية كامبالا باعتبار أن الكارثة الطبيعية من بين أسباب حدوث ظاهرة النزوح وهذا ما تم تأكيده في ديباجتها إذ نصت على: "وإذ نعقد العزم على اتخاذ تدابير ترمي إلى منع وإنهاء ظاهرة النزوح الداخلي من خلال... التصدي للنزوح الناجم عن الكوارث الطبيعية، التي لها آثار مدمرة على حياة البشر والسلم والاستقرار، والأمن و التنمية."⁽¹⁾

وباعتبار أن التحديد والتقييم وسيلة للتصدي لمخاطر الكوارث الطبيعية، فإن الاتفاقية كرست هذه الآلية من خلال المادة 4/فقرة 2، إذ دعت الدول الأطراف إلى ابتكار أنظمة الإنذار المبكر في سياق نظام اتفاقية الإنذار المبكر في القارة في المناطق التي يحتمل أن يحدث فيها النزوح، وتنفيذ استراتيجيات الحد من خطر الكوارث وتدابير إدارة الطوارئ والكوارث، وتقديم عند الضرورة الحماية والمساعدة الضرورية"⁽²⁾.

كما نصت في الفقرة 4 من المادة 5 منها على آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية بدعوتها للدول الأطراف إلى اتخاذ الإجراءات لحماية ومساعدة النازحين داخليا بسبب الكوارث الطبيعية أو التي هي من صنع الإنسان بما في ذلك تغير المناخ. كما دعت الدول الأطراف في المادة 5 منها على آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية بدعوتها للدول الأطراف إلى اتخاذ الإجراءات لحماية ومساعدة النازحين داخليا

(1) اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا(كمبالا)، المصدر السابق، ص 09

(2) المادة 4/فقرة 2، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا(كمبالا)، المصدر نفسه، ص 10.

بسبب الكوارث الطبيعية أو التي هي من صنع الإنسان بما في ذلك المناخ. كما دعت الدول الأطراف في المادة 5 ذاتها في الفقرة 5 منها إلى إجراء تقييم أو تيسير عملية تقييم الاحتياجات ومدى ضعف النازحين داخليا وللمجتمعات المضيفة بالتعاون مع المنظمات أو الوكالات أو الوكالات الدولية كما يحق للدول الأطراف، بمقتضى الفقرة 7 من المادة 5 منها، "تحديد الإجراءات الفنية التي يتم من خلالها السماح بهذا الوصول، بشأن تنظيم أعمال الإغاثة ذات الطابع الإنساني والمحايد في ظل ظروف أمنية مواتية وفعالة"⁽¹⁾.

رابعا-آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في اتفاقية رابطة دول جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكارثة والاستجابة للطوارئ:

لقد نصت المادة 5 من اتفاقية رابطة دول جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكارثة والاستجابة للطوارئ (آسيان/ASEAN) على آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية، إذ دعت الدول الأطراف إلى اتخاذ تدابير مناسبة لتحديد مخاطر الكوارث في أقاليمها التي تشمل الجوانب الآتية:

- الأخطار الطبيعية والمخاطر التي يسببها الإنسان.
- تقييم المخاطر.
- رصد مواطن قابلية التأثر بالإصابة.⁽²⁾
- تحديد مستويات المخاطر لكل حالة خطر معينة، وفقا للمعايير المعمول بها التزام من التزامات الدول الأطراف.

كما يتجلى جانب التنسيق كركيزة من مرتكزات آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في الاتفاقية، وهذا ما أكدته الفقرتان 2 و3 من المادة 5 منها، حيث ألزمت الدول الأطراف من خلال مراكز التنسيق الوطنية التابعة لها بنقل -على فترات متفق عليها- المعلومات الآتية الذكر أعلاه إلى مركز تنسيق رابطة دول جنوب شرق آسيا للمساعدة الإنسانية حول الكارثة الذي يطلق عليه اسم مركز تنسيق الرابطة، إلى جانب إلزام مركز تنسيق الرابطة بتلقي، ودعم المعطيات التي تم تحليلها والتوصيات بشأن مجال الخطر الصادرة عن مراكز التنسيق الوطنية الأخرى الذي يقوم بدوره بنشر

(1) المادة 5/الفقرة 7، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا (كمبالا)، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه، ص 11.

(2) المادة 5، اتفاقية رابطة دول جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكارثة والاستجابة للطوارئ، آسيان (كامبالا)، المصدر السابق، ص 8-9.

البيانات المحللة ومستوى الخطر الناشئ في الأخطار التي تم تحديدها، وكذلك بإمكانه إجراء تحليل للآثار المحتملة على الصعيد الإقليمي.

المطلب الثاني: آلية التأهب للمخاطر الطبيعية

قبل التطرق إلى هذه الآلية ينبغي تناول مفهوم الإنذار المبكر بمعزل عن التأهب باعتبارهما مختلفين ومتكاملين في الوقت ذاته.

يقصد بالإنذار المبكر: "توفير معلومات فعالة في حينها عن طريق مؤسسات محددة، يسمح للأفراد المعرضين لخطر بالتصرف لتفادي الخطر المحدق بهم والحد منه والإعداد للرد الفعال"⁽¹⁾ كما جاء تعريف الإنذار المبكر في القرار رقم 2013/1313 للبرلمان والمجلس الأوروبي بشأن آلية الحماية المدنية للاتحاد ضد الكوارث الطبيعية: "تقديم المعلومات في الوقت المناسب وبصورة فعالة بما يسمح باتخاذ إجراءات لتجنب المخاطر والآثار الضارة الناجمة عن الكارثة أو الحد منها أو تيسير للاستجابة الفعالة"⁽²⁾

يتجلى من التعريفين السابقين أن الإنذار المبكر يعد أداة ضرورية تسبق عملية التأهب وذلك بكونها تستند إلى عنصر تقديم وتوفير المعلومة الأنوية الذي يعتبر شرطا أساسيا لاتخاذ تدابير وإجراءات التأهب، ولأهمية هذا العنصر أي الإنذار المبكر، فقد جعله القرار رقم 42/169 مظهرا من مظاهر التعاون الدولي ضمن عمليات تقديم الإغاثة في حالة الكوارث الطبيعية إلى جانب آلية التأهب كما أكد عليه القرار من خلال مرامي العقد، وذلك في البند (أ) من القرار الذي نص على: "تحسين لقدرة كل بلد على التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية بسرعة وفعالية مع إيلاء اهتمام خاص لتقديم المساعدات إلى البلدان النامية في مجال إقامة نظم للإشعار المبكر عند الاقتضاء"⁽³⁾

في حين يعتبر التأهب عنصرا ثان في عملية الاستعداد للتصدي للمخاطر الطبيعية، ويقصد به: "الأنشطة والتدابير المتخذة سلفا لضمان فعالية التصدي لآثار المخاطر، بما في ذلك توجيه الإنذارات المبكرة الفعالة في الوقت المناسب، والإجلاء المؤقت للسكان وإخلاء الممتلكات في المناطق المهتدة"⁽⁴⁾ كما جاء تعريفه في آلية الحماية المدنية للبرلمان والمجلس للاتحاد الأوروبي بشأن الحد من الكوارث الطبيعية على أنه: "حالة استعداد وقدرة الوسائل البشرية والمادية والهيكل والمجتمعات المحلية

(1) تقرير بعنوان حماية الأشخاص في حالات الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة: لجنة القانون الدولي، A/CN.4/590/Add-1، 26 فبراير 2008، ص 23.

(2) Decision No1313/2013/EU of The EUROPEAN Parliament and The Council. Ope.Cit.p07

(3) القرار رقم 42/169، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق.

(4) تقرير بعنوان حماية الأشخاص في حالات الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة: لجنة القانون الدولي، المصدر السابق، ص 24.

والمنظمات التي تمكنها من ضمان استجابة سريعة وفعالة للكوارث يتم الحصول عليها نتيجة للإجراءات المتخذة مسبقاً⁽¹⁾

يستخلص من التعريفين السابقين أن التأهب يرتكز على كل نشاط أو تدبير مسبق يضمن بشكل فعال التصدي لآثار المخاطر الطبيعية ويشمل الوسائل المادية، والبشرية، والممتلكات، وعمليات الإجلاء، ودور الجمعيات المحلية في الاستجابة السريعة والفعالة للتصدي للكوارث و مخاطرها. لكون الإنذار المبكر سابق على التأهب، فإنه بقدر ما كان توفير المعلومة بشكل فعال وأني متاح على جميع المستويات بقدر ما يكون التأهب للتصدي لمخاطر الكوارث فعال وناجعا وسريعا. أما في ما يتعلق بتكريس هذه الآلية في النصوص الدولية مرنة كانت أم ملزمة سيتم التطرق إليها تباعا في الفروع الموالية.

الفرع الأول: التأهب للمخاطر الطبيعية في المؤتمرات الدولية

سيتم دراسة هذا الفرع في أربع نقاط وذلك من خلال آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في العقد الدولي (أولا)، وآلية التأهب للمخاطر الطبيعية في مؤتمر هيوكوهاما (ثانيا)، وآلية التأهب للمخاطر الطبيعية في مؤتمر هيوغو (ثالثا)، ثم آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في مؤتمر سنديا.

أولا- آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في العقد الدولي:

لقد جاء في القرار رقم 44/236 للجمعية العامة للأمم المتحدة ما يبرز هذه الآلية، وذلك من خلال إطار العمل الدولي للعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية حين نص عليها في بند التدابير المتخذة على الصعيد الوطني في مجال السياسة العامة مؤكدا على: "اتخاذ التدابير اللازمة لزيادة وعي الجمهور باحتمالات حدوث الأضرار، وآلية التأهب، والوقاية، والإغاثة، والأنشطة القصيرة الأجل فيما يتعلق بالكوارث الطبيعية"⁽²⁾، كما ركز على جانب الوسائل ودور المجتمعات المحلية في مسألة توعية الجماهير وذلك ما ورد في نص القرار: "تعزيز تأهب المجتمعات المحلية عن طريق التعليم والتدريب والوسائل الأخرى مع أخذ الدور المحدد للوسائل الإعلامية في الاعتبار. أما بشأن الوسائل المادية، فقد نص القرار على: "تحسين توفير إمدادات الإغاثة الدولية في وقت مبكر عن طريق تخزين هذه الإمدادات في المناطق المعرضة للكوارث أو تخصيصها لتلك المناطق" أما على صعيد منظومة الأمم المتحدة، فإن القرار قد حث مؤسساتها بإيلاء أهمية قصوى للتأهب في أنشطتها التنفيذية.⁽³⁾

(1) Decision1313/2013/ EU.Op-cite.p07

(2) القرار رقم 44/236، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق.

(3) القرار رقم 44/236، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

كما أن القرار رقم 46/182 المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ قد أشار إلى الإنذار المبكر والتأهب في مرفقه، وجعله التزاما على كل الدول من خلال توفير معلومات الإنذار المبكر بصورة غير مقيدة وفي الوقت المناسب كما أكد على تعزيز قدرة البلدان المعرضة للكوارث على تلقي هذه المعلومات ونشرها واستخدامها⁽¹⁾.

في حين أن القدرة على التأهب تتمثل في إنشاء صندوق مركزي تحت سلطة الأمين العام للأمم المتحدة باعتباره آلية للتدفق النقدي لتأمين الاستجابة السريعة والمنسقة من قبل مؤسسات المنظمة، ويدخل هذا الصندوق ضمن ترتيبات التمويل في حالات الطوارئ، إلى جانب ذلك فقد وضع القرار تدابير صارمة للاستجابة السريعة وذلك من خلال وضع ترتيبات مناسبة بغرض الوصول إلى قدراتها الغوثية في حالة الطوارئ بناء على التنسيق بين المنظمات الحكومية وغير الحكومية، وضرورة وضع قواعد وإجراءات خاصة للطوارئ بهدف تمكين جميع المنظمات من صرف أموال الطوارئ بسرعة والحصول على معدات وإمدادات الطوارئ، وكذا وضع إجراءات خاصة للطوارئ لتعجيل بشراء وتوزيع المعدات الغوثية بسرعة بالنسبة للبلدان المعرضة للكوارث⁽²⁾.

ثانيا- آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في مؤتمر سندي:

لقد ميز هذا المؤتمر بين ثلاث مستويات في ما يخص آلية التأهب للمخاطر الطبيعية.

1. على المستوى الوطني والمحلي:

أكد مؤتمر يوكوهاما في هذا الصدد على:

الاعتماد على التأهب للكوارث في عملية تقييم المخاطر وخطط الطوارئ إلى جانب اتخاذ إجراءات لتحسين مرونة الهياكل الأساسية والمعدات الحيوية، وإنفاذ قواعد ومعايير السلامة وتعزيز القدرات المؤسسية لإدارة الكوارث الطبيعية من خلال الدور الذي تضطلع به السلطات المحلية على جميع المستويات كما أكد على إشراك وسائل الإعلام في جهود التوعية والتثقيف المبذولة لزيادة وعي الرأي العام بأن عملية الحد من الكوارث من شأنها إنقاذ الأرواح وحماية الممتلكات، وكذا السعي إلى تقرير المعارف والممارسات والقيم التقليدية للمجتمعات المحلية لمنع الكوارث مع الاعتراف بالآليات المجتمعية

(1) القرار رقم 46/182، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق.

(2) القرار رقم 46/182، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق.

الراسخة منذ أمد بعيد التي لعبت دورا في التصدي للكوارث الطبيعية، والتصدي للصعوبات من حيث تمكين المجتمعات المحلية وإتاحة الفرصة لها للتعاون تلقائيا في جميع برامج الحد من الكارثة.⁽¹⁾

2. المستوى الإقليمي ودون الإقليمي:

حث المؤتمر على تحسين الاتصال بين بلدان المنطقة بشأن الكوارث الطبيعية في سياق نظام التأهب والإنذار المبكر وإنشاء و/ أو تعزيز آليات الإنذار المبكر لمنع الكوارث، وإجراء تقييم منظم للتقدم المحرز في مجال الوقاية من الكوارث في إطار هيئات السياسات الإقليمية، والحث على التنسيق المحكم بين تنفيذ البرامج الوطنية والبرامج الإقليمية بشأن الحد من الكوارث بغية تحقيق تكاملها.⁽²⁾

3. على المستوى الدولي:

الحث المؤتمر على تمويل الأنشطة المضطلع بها في إطار العقد واستخدام الأموال الخارجة عن الميزانية، وبالتالي حث الحكومات والمنظمات الدولية ومختلف المصادر بما في ذلك القطاع الخاص على تقديم التبرعات، وتحقيقا لهذا الهدف تسهر الأمم المتحدة على الإدارة السليمة والدؤوبة للصندوق الاستئماني، تقديم الصندوق الاستئماني للعقد كما هو مفترض -تمويلا وذلك بإنشاء وتعزيز نظم الإنذار المبكر كأولوية في البلدان النامية الضعيفة المعرضة للكوارث ولاسيما الدول الأقل نموا والدول النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية، والحث على توخي الحذر من أجل ضمان أن تكون المشاريع الإنمائية منذ مرحلة الصياغة مصممة للمساعدة في التخفيف، والحث على وضع نظم الإنذار الوطنية والإقليمية والدولية أو تحسين النظم القائمة وضمان نشر عمليات الإنذار بشكل فعال. يتبين من خلال ما جاء في مؤتمر يوكوهاما من تدابير وإجراءات تتعلق بآلية التأهب للمخاطر الطبيعية أنه أشار إلى مظاهر التأهب والاستعداد للكارثة سواء مالية أو مؤسسية أو بشرية أو توعوية من خلال نشر المعلومات وتدريب و تثقيف الرأي العام بالمخاطر الطبيعية للكوارث من أجل التصدي لها. إلى جانب إعادة التأكيد على دور التمويل المنصوص عليه في العقد الدولي من خلال آلية الصندوق الاستئماني للعقد باعتباره أداة تمويل فعالة لتعزيز قدرة الدول على التأهب وذلك من خلال صرف الدول والحكومات والمنظمات غير الحكومية والقطاعات الخاصة على التبرعات والمساهمات خارج ميزانياتها.⁽³⁾

(1) المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث: تقرير يوكوهاما، الجمعية العامة للأمم المتحدة، يوكوهاما، اليابان، 23-27 ماي 1994، ص

14.

(2) المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث: تقرير يوكوهاما، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه، ص 16.

(3) المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث: تقرير يوكوهاما، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق، ص 23.

ثالثا- آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في مؤتمر هيوغو:

إن التخفيف من حدة الكوارث وعواقبها وخسائرها بشكل كبير مرهون بمدى التأهب والاستعداد للعمل والتسلح بالمعرفة والقدرة على إدارة الكوارث بفعالية من طرف السلطات والأفراد والجماعات في المناطق المعرضة للخطر. ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق الأنشطة الرئيسية التالية:⁽¹⁾

- تعزيز القدرات السياسية والتقنية والمؤسسية على إدارة الكوارث إقليميا ووطنيا ومحليا وذلك عن طريق دعم الحوار وتبادل المعلومات والتنسيق بين الوكالات والمؤسسات العاملة على جميع المستويات في قطاعات الإنذار المبكر والحد من خطر الكوارث والتصدي لها، بالإضافة إلى تعزيز نهج إقليمية منسقة، ووضعها عند اللزوم واستحداث سياسات وآليات تنفيذية وخطط ونظم اتصالات على الصعيد الإقليمي بهدف التأهب للتصدي للكوارث.
- إعداد واستعراض خطط وسياسات التأهب للكوارث والطوارئ على جميع المستويات مع التركيز على القيام بتمارين دورية للتأهب للكوارث كتمارين الإجلاء ووصول الإمدادات الغذائية الغذائية وغير الغذائية.
- تعزيز إقامة صناديق للطوارئ من أجل دعم تدابير التصدي والانتعاش والتأهب.
- التركيز على المجتمعات المحلية في عملية التأهب للتصدي للكوارث عن طريق بث روح التطوع.

إن تجسيد هذه الأنشطة يتجلى في تبني النهج العنقودي إذ أن بذل الجهود على المستوى العالمي والوطني أدى إلى تعزيز الشركات بين فواعل خارج منظمة الأمم المتحدة كالمجتمع المدني والقطاع الخاص إلى جانب المنظمات غير الحكومية كالصليب الأحمر والهلال الأحمر اللذين طورا قواعد ومبادئ ومعايير التصدي لمخاطر الكوارث بهدف تطوير الأطر التنظيمية المحلية للحكومات من أجل التأهب للمخاطر الطبيعية.

كما يتجلى دور اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في مشاوراتها قصد تقييم مدى إدماج عنصر الحد من المخاطر الطبيعية في العمل الإنساني، إلى جانب ذلك لعب برنامج الأغذية العالمي في عام 2006 دورا بالغا في تجسيد الأنشطة الرئيسية لإطار عمل هيوغو في آلية التأهب وذلك عن طريق توحيد السياسات العامة للكوارث الناشئة، والتأكيد الخاص على التأهب لحالات الطوارئ ووضع استراتيجية مؤسسية للامتثال لإطار هيوغو لاسيما في المناطق الأكثر عرضة للكوارث مثل سيريلانكا

(1) المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث: تقرير هيوغو، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق ص 22، ص 23.

وبانغلاداش، كما قام برنامج الأمم المتحدة للبيئة بمجموعة من الأنشطة جسدها هو الآخر عملية التأهب المتمثلة في:

- مراجعة مجموعات تدريبية بهدف توعية الجمهور بالمخاطر المرتبطة بالمرافق الصناعية وحالات الطوارئ البيئية

- بذل جهود وتطوير القدرات بالتنسيق مع السلطات الوطنية في سريلانكا والمغرب.

- تعزيز مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية عن طريق إنشاء قسم للتأهب لحالات الطوارئ.⁽¹⁾

رابعاً- آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في مؤتمر سندي:

تكرست آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في مؤتمر سندي عبر تدابير تتخذ إما على المستوى الوطني والمحلي وإما على المستويين العالمي والإقليمي.

أ- تدابير التأهب للمخاطر الطبيعية على المستويين الوطني والمحلي:

- اعتماد سياسات وإجراءات عامة تدعم دور عمال الخدمة لاستحداث أو تعزيز آليات التنسيق والتمويل وإجراءات المساعدة الغوثية والتخطيط والإعداد لمرحلي التعافي وإعادة الإعمار بعد وقوع الكارثة.

- تدريب القوى العاملة الموجودة والمتطوعين الحاليين على التصدي للكوارث وتعزيز القدرات التقنية واللوجستية لكفالة الاستجابة بشكل أفضل في حالات الطوارئ والتعافي منها مثل تمرينات الإجلاء في حالات الطوارئ والتدريب واستخدام نظم الدعم حسب المنطقة.

- وضع إرشادات للاستعداد وإعادة البناء بعد وقوع الكارثة مثل تخطيط استخدام الأراضي وتحسين المواصفات القياسية للإنشاءات.

- الاستثمار في نظم التنبؤ والإنذار المبكر التي تغطي أخطارا وقطاعات متعددة بالاعتماد على الناس كمحور لها، إلى جانب آليات الاتصال في حالات الطوارئ والتدريب واستخدام نظم الطوارئ المتعلقة بمخاطر الكوارث ونظم الاتصالات السلوكية واللاسلكية لرصد الأخطار وتطورها.

- إنشاء مراكز مجتمعية للنهوض بالوعي العام وتخزين المواد اللازمة لتنفيذ أنشطة الإنقاذ.⁽²⁾

(1) القرار رقم 62/320 /A، المتعلق بتنفيذ الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة، ص 19، 20.

(2) إطار سندي للحد من خطر الكوارث للفترة 2015-2030، مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، المصدر السابق، ص 21.

ب- تدابير التأهب للمخاطر الطبيعية على المستويين العالمي والإقليمي:

- وضع نهج وآليات تنفيذ إقليمية منسقة وتعزيزها حسب الاقتضاء للتأهب للكوارث في الحالات التي تفوق القدرات الوطنية على الاستجابة ولكفالة سرعة الاستجابة.
 - العمل على صقل ونشر الوثائق من قبيل المعايير والمدونات والأدلة التشغيلية وغيرها من الوثائق التوجيهية دعماً لاتخاذ إجراءات منسقة في مجال التأهب للكوارث والتصدي لها.
 - تدريب القوى العاملة والمتطوعين على التصدي للكوارث.
 - دعم التعاون الإقليمي في التعامل مع التأهب للكوارث من خلال التمرينات المشتركة والتدريب على الإجراء في حالات الطوارئ.⁽¹⁾
- مؤتمر سندي أكد على ضرورة الاعتماد على المقاربة الشاملة للتأهب كاستثمار في نظم الإنذار المبكر وتدريب القوى العاملة ووضع إرشادات الاستعداد أما من حيث التنسيق العالمي والإقليمي، فقد ركز على التعاون الإقليمي في التعامل مع التأهب للكوارث من خلال التدريبات والتمرينات المشتركة في عملية الإجراء في حالات الطوارئ.

الفرع الثاني: آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في خطط وبرامج المنظمات الإقليمية

نتطرق في هذا الفرع إلى آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في آلية الحماية المدنية للاتحاد الأوروبي (أولا) والية التأهب للمخاطر الطبيعية في خطط وبرامج منظمة للدول الأمريكية (ثانيا).

أولا - آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في آلية الحماية المدنية للاتحاد الأوروبي:

تناولت آلية الحماية المدنية للاتحاد الأوروبي حول التصدي للكوارث الطبيعية آلية التأهب للمخاطر الطبيعية ضمن ست محاور رئيسية:

1. الأنشطة العامة للتأهب:

تتمثل الأنشطة العامة للتأهب للمخاطر الطبيعية التي تضطلع بها لجنة الحماية المدنية للاتحاد الأوروبي في عملية إدارة جملة من المسائل التالية:⁽²⁾

(1) إطار سندي للحد من خطر الكوارث للفترة 2015-2030، مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، ص 22.

(2) Article 08. decision no 1313/2013/eu of the European parliament and of the council. Op. Cit.

- إدارة مركز تنسيق الاستجابة للطوارئ وإدارة نظام المعلومات والاتصال المتعلق بالاستجابة المشتركة لتمكين إيصال المعلومة بين مركز تنسيق الاستجابة للطوارئ.
 - المساهمة في التطوير والإدماج الأفضل لنظم الرصد والإنذار المبكر لفائدة الاتحاد الأوروبي بهدف تمكين وترقية الترابط بين الإنذار المبكر الوطني ونظم الإنذار وارتباطها بمركز التنسيق للاستجابة المشتركة للطوارئ ونظام الإعلام والاتصال للطوارئ المشترك.
 - إدارة قدرة التعبئة أفرقة الخبراء المسؤولة على تقييم الاحتياجات المتحدة في إطار بلدان الاتحاد، وتسهيل تنسيق المساعدة على الموقع للاستجابة للكوارث والتواصل مع السلطات المختصة للدولة الطالبة للمساعدة.
 - إنشاء واستمرار في قدرة الدعم اللوجستي لهذه الأفرقة.
 - الاستمرار في توفير شبكة خبراء الدول الأعضاء بحيث يكونون جاهزين عند وجود أخطار لفترة قصيرة لمساعدة مركز تنسيق الاستجابة للطوارئ.
 - تسهيل تنسيق قدرات الاستجابة للكوارث المهمة بشكل مسبق للدولة داخل الاتحاد.
 - دعم الجهود لتحسين التكامل العمليتي ما بين النماذج وقدرات الاستجابة الأخرى مع الأخذ بعين الاعتبار الممارسات الجيدة على مستوى الدول الأعضاء وعلى المستوى الدولي.
 - القيام بأنشطة إضافية في نطاق اختصاصاتها لتسهيل دعم الدولة، بما في ذلك تطوير وتحسين بمعية الدول الأعضاء جميعا التوجهات المتعلقة بدعم الدولة المضيفة على أساس الخبرة العملية.
 - مراجعة تقييم مشتركة طوعية لاستراتيجيات التأهب للدول الأعضاء على أساس معايير محددة مسبقا تكون عبارة عن توصيات مصاغة لتعزيز مستوى التأهب للاتحاد.
 - القيام بأنشطة تأهب إضافية تكميلية لازمة لتحقيق التأهب على مستوى الدول الأعضاء والاتحاد للاستجابة لمخاطر الكوارث.⁽¹⁾
2. الأنشطة العامة للتأهب للدول الأعضاء:

في حين تضطلع الدول الأعضاء بشأن عملية التأهب للمخاطر الطبيعية بالأنشطة الآتية:

⁽¹⁾ Article 09. DECISION No 1313/2013/EU of the European parliament and of the council. Op. Cit.

- العمل على أساس طوعي نحو تطوير نماذج تتلاءم وألوية التدخل وتدعم الاحتياجات في ظل آلية الاتحاد عن طريق تحديد مسبق للنماذج وقدرات الاستجابة الأخرى للخبراء داخل مصالحها المختصة.
- يجب أن تكون النماذج مشكلة من موارد دولة واحدة أو عدة دول أخرى وتشتمل على مواصفات تتمثل في:
 - قدرتها على أداء مهامها مسبقاً، أن تكون منتشرة للاستجابة لطلب المساعدة بالتنسيق مع مركز تنسيق الاستجابة للطوارئ.
 - ذاتية ومستقلة، ومتكاملة عملياتياً مع النماذج الأخرى ومن حيث مجال التمارين.
 - القدرة على التعاون مع كيانات الاتحاد و/أو المؤسسات الدولية لاسيما منظمة الأمم المتحدة .
 - قيام الدول الأعضاء بتحديد الخبراء مسبقاً وتوزيعهم بصفة أفارقة خبرة على الاتحاد وذلك بشكل طوعي.
 - مراعاة الدول الأعضاء تزويد قدرات الاستجابة التي يمكن أن تتيحها المصالح المختصة إلى جانب الموارد التي يمكن أن توفرها المنظمات غير الحكومية والكيانات الأخرى ذات الصلة.
 - توفير المعلومات حول القدرات العسكرية ذات الصلة التي لا يمكن استخدامها كملجأ أخير باعتبارها جزء من عملية المساعدة للاتحاد مثل النقل، الدعم اللوجستي، أو الطبي.
 - توفير الدول الأعضاء معلومات للجنة ذات الصلة حول الخبراء والنماذج وقدرات الاستجابة الأخرى التي تتيحها من أجل المساعدة عبر آلية الاتحاد وبشكل محين.
 - التنسيق بين الدول الأعضاء عن طريق وضع نقاط تواصل فيما بينها.
 - القيام بأنشطة التأهب الملائمة لتسهيل دعم الدول المضيفة.
 - اتخاذ الدول الأعضاء التدابير الملائمة لضمان نقل المساعدة المقدمة بشكل آني.

3. تخطيط العمليات:

ترتكز هذه الخطوة على عنصرين:⁽¹⁾

- أ- العمل على تحسين تخطيط عمليات الاستجابة للكوارث عن طريق بناء سيناريوهات للاستجابة وتحديد الممتلكات وتطوير خطط من أجل الاستجابة للكوارث.
- ب- تخطيط عمليات الاستجابة للأزمات الإنسانية خارج الاتحاد عن طريق التنسيق بين اللجنة والدول الأعضاء في تحديد وتطوير المزج بين مساعدة الحماية المدنية وتمويل الإعانة الإنسانية.

4. القدرة الأوروبية للاستجابة لحالات الطوارئ:⁽²⁾

- تحديد أنواع وعدد قدرات الاستجابة الأساسية الضرورية لمركز تنسيق الاستجابة للطوارئ بعنوان أهداف القدرة.
- ضرورة قيام اللجنة بتحديد متطلبات الجودة بالنسبة لقدرات الاستجابة التي تتعهد بها الدول الأعضاء أمام مركز تنسيق الاستجابة للطوارئ.
- اعتماد معايير الجودة على المعايير الدولية المؤسسة القائمة مسبقاً، بالإضافة إلى مسؤولية الدول الأعضاء عن ضمان جودة قدراتها للاستجابة.
- قيام اللجنة بإنشاء وإدارة عملية إثبات وتسجيل قدرات الاستجابة للدول الأعضاء المتاحة لدى مركز تنسيق الاستجابة للطوارئ على أساس طوعي، وكذلك القيام بتسهيل المقاييس المتعددة الجنسيات المقدمة من طرف دولتين عضوين أو أكثر بشكل مشترك بين كل الدول الأعضاء المعنية.
- توفير قدرات الاستجابة المتاحة من طرف الدول الأعضاء بشكل مستمر لمركز تنسيق القدرة على الاستجابة لأغراض وطنية في كل الأوقات.
- ضرورة القيام بتوفير قدرات الاستجابة المتاحة من طرف الدول الأعضاء من أجل عمليات الاستجابة تحت سلطة آلية الاتحاد تبعاً لطلب المساعدة عن طريق مركز تنسيق القدرة على الاستجابة للطوارئ الأوروبي (EERC) وعند حصول موانع تحول دون ذلك مثل الطوارئ المحلية، والقوة القاهرة، أو حالات استثنائية أو لأسباب حرجة، فإن إبلاغ اللجنة بهذه الموانع مسؤولية تقع على عاتق الدولة العضو وبأسرع وقت.

⁽¹⁾ Article 10. DECISION No 1313/2013/EU of the European parliament and of the council

⁽²⁾ Article 11. DECISION No 1313/2013/EU of the European parliament and of the council. Op. Cit

- ضرورة بقاء قدرات الاستجابة تحت سلطة ورقابة الدول الأعضاء مع جواز سحجها في حالة حدوث موانع مثل الطوارئ المحلية والقوة القاهرة أو الحالات الاستثنائية والأسباب الحرجة للدول من المحافظة على تلك القدرات للاستجابة المتاحة بالتشاور مع اللجنة إلى جانب تسهيل التنسيق عبر مركز تنسيق القدرة على الاستجابة للطوارئ الأوروبية.

- مسؤولية الدول الأعضاء واللجنة عن ضمان وعي جماهيري مناسب للتدخلات بما في ذلك المركز الأوروبي للاستجابة للطوارئ.

5. التركيز على ثغرات قدرة الاستجابة:

- قيام اللجنة برصد التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف القدرات وتحديد الفجوات الكبيرة المحتملة في القدرة على الاستجابة في القدرة الأوروبية على الاستجابة للطوارئ.

- تشجيع اللجنة للدول الأعضاء على التصدي فرادى أو من خلال اتحاد الدول الأعضاء المتعاونة معا بشأن المخاطر المشتركة لأي ثغرات في القدرة الاستراتيجية.

- قيام اللجنة بإبلاغ البرلمان الأوروبي والمجلس كل سنتين بالتقدم المحرز في تحقيق أهداف القدرات والفجوات المتبقية في فريق الاستعراض الأوروبي.⁽¹⁾

6. التدريب والتمارين والدروس المستفادة ونشر المعارف:

- وضع وإدارة برنامج تدريبي لموظفي الحماية المدنية وإدارة الطوارئ فيما يتعلق بالوقاية من الكوارث والتأهب لها والتصدي لها.

- تعزيز وتنسيق وتوافق وتكامل بين القدرات يعد هدف البرنامج التدريبي وكذا تحسين وكفاءة الخبراء.

- إنشاء وإدارة شبكة تدريب مفتوحة لمراكز تدريب موظفي الحماية المدنية وإدارة الطوارئ، فضلا عن الجهات الفاعلة والمؤسسات الأخرى ذات الصلة في ما يتعلق بالوقاية من الكوارث والتأهب والتصدي لها.

- تطوير إطار عمل استراتيجي يحدد أهداف العمليات ودورها ووضع خطة شاملة طويلة الأجل تحدد أولويات العملية، فضلا عن وضع إدارة برنامج للتمارين.

⁽¹⁾ Article 12. decision no 1313/2013/eu of the European parliament and of the council. Op. Cit

- إنشاء وإدارة برنامج للدروس المستفادة من إجراءات الحماية المدنية المضطلع بها في إطار آلية الاتحاد بما في ذلك جوانب من دورات إدارة الكوارث بأكملها من أجل توفير أساس واسع لتعلم تطوير العمليات والمعارف.
- رصد وتحليل وتقييم كل أنشطة الحماية المدنية ذات الصلة بآلية الاتحاد.
- تعزيز تنفيذ الدروس المستفادة بهدف الحصول على أساس يعتمد على الخبرة لتطوير الأنشطة في إطار دورة إدارة المخاطر.
- تطوير طرائق وأدوات لجمع وتحليل وترقية وتنفيذ الدروس المستفادة.
- وضع توجيهات بشأن نشر المعارف وتنفيذ المهام المختلفة.
- تحفيز وتشجيع إدخال واستخدام التكنولوجيات الجديدة ذات الصلة لأغراض آلية الاتحاد.⁽¹⁾

ثانيا - آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في خطط وبرامج منظمة الدول الأمريكية:

تبرز آلية التأهب في الخطة الإستراتيجية للدول الأمريكية من أجل سياسة بشأن الحد من القابلية للتأثر بالإصابة وإدارة المخاطر، والاستجابة للكوارث عبر ثلاث عناصر تتمثل في السياسات والأنشطة والنماذج والممارسات الجيدة من جهة، بالإضافة إلى فواعل تنفذ هذه العناصر الثلاثة على مستوى قطاعي وإقليمي ودولي ثم عالمي. سيتم التطرق إلى آلية التأهب من خلال العناصر الثلاث وكيفية تنفيذها من قبل الفواعل الأخرى كما سيأتي:

أ. دور السياسات في إبراز آلية التأهب للمخاطر الطبيعية:

لعب عنصر السياسات دورا بارزا في تجسيد آلية التأهب للمخاطر الطبيعية على جميع المستويات من خلال أدوار الفواعل الخمسة التي تتمثل في:

- اتخاذ الدول الأعضاء للدول الأمريكية مبادرات سياسية تركز على الاستثمار في التخفيف من الكوارث الطبيعية وتمويل المخططات تكملة لما بعد الاستجابة القائم.
- تبني عملية مشاركة كل القطاعات في تحيين الخطط المتعددة القطاعات بالنسبة للطوارئ والكوارث بالنظر إلى المخاطر الطبيعية والبشرية والمختلطة.
- تعزيز تشجيع المجتمع الدولي في إدراج التأمين والوسائل المالية من أجل مشاركة الخطر.

⁽¹⁾ Article 13. decision no 1313/2013/eu of the European parliament and of the council. Op. Cit

- تطوير المشاركة الفعالة للخطر عن طريق أسواق التأمين ووسائل سوق المال التي تتطلب إطاراً قانونياً مكرساً لها مع وجود هيئات تنظيمية ملائمة.
- تعزيز مدونات البناء وتشريعات شغل الأراضي بهدف الحد والتخفيف من الخسائر وضمان حرية الخدمات وانتقال رؤوس الأموال.
- إدراج إدارة الكوارث في الأجندة السياسية مع التأكيد على أن السياسيين جزء من عملية التأهب وعملية التخفيف.
- وضع مدونات للتخطيط والتصميم والبناء للبنايا الأساسية مع الأخذ بعين الاعتبار المتطلبات الخاصة للهياكل الهشة.
- تحميل الدول منظمات التنمية الوطنية مسؤولية إدراج التخفيف من الكارثة في خطط عملها.
- تقوية الهيئات الوطنية للاستجابة من أجل ترقية وتحسين النواحي الخاصة بالتأهب والإنذار المبكر.
- اقتراح تشريعات تتضمن الكلفة المنخفضة أو البعدية لتدابير التخفيف تكون مدرجة في مخططات التنمية والاستثمار للبلد.
- تحديد المسؤوليات أثناء عملية التخطيط والتنسيق مع إبرام المصالح غير المُعلّمة أثناء التعامل مع الكارثة إلى جانب ضرورة دعم عمل الهيئات المدنية وإبقاء المسؤولية كاملة على عاتق الإدارة، كما أن التنسيق بين الإدارة والهيئات المدنية الأخرى يتميز بجملته من الخصائص تتمثل في الأهداف المشتركة ودور التخطيط المشترك والتنسيق في إدارة الموارد والتبادل المتكرر للمعلومة على جميع المستويات.⁽¹⁾

1. الهيئات القطاعية:

ساهمت الهيئات القطاعية في مجال السياسة على المستوى القطاعي في التأهب للمخاطر الطبيعية وذلك من خلال :

- قيام معهد الدول الأمريكية من أجل التعاون بخصوص التجارة بتقديم تقرير حول التقدم المحرز حول وضع تصور وخلق أصول مالية لنصف الكرة الأرضية للتصدي للكوارث.

(1) الخطة الإستراتيجية للدول الأمريكية من أجل سياسة حول الحد من القابلية بالإصابة وإدارة المخاطر والاستجابة للكارثة، ص 13.

- تطوير منظمة الصحة للبلدان الأمريكية وإنشائها سياسات إقليمية للتخفيف من الكوارث والتأهب في الأمريكيتين.

- تبادل وإدماج الأفكار المتعلقة بإدارة الكوارث، وكذلك بالنسبة لتدريب الأشخاص المسؤولين عن إدارة الكارثة في إطار عمل معهد الدفاع للدول الأمريكية باعتباره مركزا يضطلع بهذه المهام.⁽¹⁾

2. دور المنظمات الإقليمية في إبراز التأهب للمخاطر الطبيعية:

يتجلى دور المنظمات الإقليمية في عنصر السياسة من أجل عملية التأهب على مستوى الدول الأعضاء باعتبارها فاعلا في الخطة الإستراتيجية للحد من الكوارث والاستجابة للطوارئ في:

- مساعدة مصرف التنمية للبلدان الأمريكية للدول الأعضاء المقترضة على طلبها في تطوير تأهبها المالي.

- قيام مصرف التنمية للبلدان الأمريكية لمراجعة دورية لسياساته وأنشطته المسبقة بالتركيز أكثر على إدراج تدابير الحد من الكارثة وتمويلها.⁽²⁾

3. دور المنظمات الدولية في إبراز التأهب للمخاطر الطبيعية:

تقوم منظمة الدول الأمريكية من خلال مجلسها وأمانتها بمراجعة الخطة الاستراتيجية للدول الأمريكية عند الضرورة النظام الأساسي لصندوق الإعانات للحد من الكوارث [FONDEM].

ب. دور الأنشطة في إبراز آلية التأهب للمخاطر الطبيعية:

1. دور الدول الأعضاء في إبراز آلية التأهب للمخاطر الطبيعية :

إن الدور الذي تلعبه الدول الأعضاء لمنظمة الدول الأمريكية في آلية التأهب في الخطة الإستراتيجية يبرز في:

- تعزيز الدول ماليا وتقنيا لوزارات الزراعة من حيث الإحصائيات والمعلومات الفلاحية.

- جمع ومراجعة التقدم المحرز بشأن الحد من الكارثة للبنى التحتية الاقتصادية، والاجتماعية، ومن خلال الاجتماعات الوزارية التي تعقدها وذلك بمقتضى القرارين OSA/GA1885 و CID 1/5/99 (مجلس البلدان الأمريكية للتنمية):

(1) الخطة الاستراتيجية للدول الأمريكية من اجل سياسة حول الحد من القابلية بالإصابة وإدارة المخاطر والاستجابة للكارثة، المرجع نفسه، ص 13.

(2) الخطة الاستراتيجية للدول الأمريكية من اجل سياسة حول الحد من القابلية بالإصابة وإدارة المخاطر والاستجابة للكارثة، المرجع السابق، ص 14.

- تقوية دور مجلس الزراعة لأمريكا الوسطى لضمان الحفاظ على الخبرات المؤسسية المتعلقة بكيفية التعامل مع الفيضانات في أمريكا الوسطى ومجالات الإحصائيات والمعلومات الزراعية.

- بهدف حماية صحة وحياة السكان في حالة الكارثة، فإن البلدان تدعم برنامج الصحة الوطنية للكارثة بوضع طقم صحي بدوام كامل وتوفير تدريب وفرص تعليمية ذات صلة بالكارثة لمهنيي الصحة.

- مطالبة مصرف أمريكا الوسطى للإدماج الاقتصادي (BCIE) بالدعم المالي والتقني للبرنامج الإقليمي لتحديث الأعمال الفلاحية في أمريكا الوسطى التي تشتمل على عناصر مواجهة والحد من القابلية للتأثر بالإصابة بالنسبة للأنشطة المنتجة للظواهر الطبيعية المعاكسة.

- في إطار التعهدات التي قدمتها الدول الأمريكية فإنها تطالب الكيانات الدولية مثل البنك الدولي للتنمية وبرنامج الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة وكذا الدول المتعاونة مثل الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية والصين وغيرها لدعم الأنشطة التي تضطلع بها في مجال الزراعة مع التركيز على الحد والتخفيف من الكوارث.

- تكييف وتحسين المواد التقنية المتعلقة بإدارة الكارثة من جميع الجوانب.

- ترقية الحق في الحصول على مصادر المعلومة للحد من مخاطر الكارثة على جميع المستويات.⁽¹⁾

2. دور الهيئات القطاعية في إبراز آلية التأهب للمخاطر الطبيعية:

في إطار التزاماتها، يقوم معهد التعاون بشأن الزراعة للبلدان الأمريكية (IICA) بالمشاركة في إعداد وتنفيذ البرنامج الإقليمي لتحديث وتجديد النشاط الفلاحي في أمريكا الوسطى.

أما على المستوى العالمي فيتجلى عمل الهيئات القطاعية من خلال دور منظمة الصحة للدول الأمريكية في تقديم المساعدة من أجل التنفيذ ما بين الوكالات العالمية للدعم اللوجستي في حالات الكوارث.

- كما يتجلى الدور القطاعي للهيئات القطاعية على المستوى القطاعي في قيام مجلس الزراعة لأمريكا الوسطى بإعداد إستراتيجية على المدى المتوسط والبعيد التي تسمح لقطاع الزراعة في أمريكا الوسطى بالتصدي للجفاف والظواهر الطبيعية الأخرى على أساس دائم.

(1) الخطة الإستراتيجية للدول الأمريكية من أجل سياسة حول الحد من القابلية بالإصابة وإدارة المخاطر والاستجابة للكارثة، المرجع السابق، ص 16.

- قيام مكتب المعلومات، والشكوى والاقتراحات لأمريكا الوسطى (OIRSA) بإعداد توصيات استباقية من أجل مراقبة الأوبئة والأمراض التي غالباً ما تنتشر في أمريكا الوسطى.
- توفير منظمة الصحة للبلدان الأمريكية تعاوناً تقنياً لتقوية برامج قطاع الصحة مع التركيز على وزارات الصحة وذلك عن طريق تطوير إدماج التخفيف في مشاريع التخطيط والتصميم وإعادة النمذجة وبناء الهياكل الصحية.
- دعم تنفيذ استراتيجيات الحد من الكوارث القطاعية.
- قيام العديد من القطاعات في نصف الكرة الأرضية (الصحة، الزراعة، التعليم، النقل، السياحة) بتقديم تقارير دورية بشأن التقدم المحرز المتعلق بالبنية التحتية للحد من الكارثة.⁽¹⁾

3. المنظمات الإقليمية في إبراز آلية التأهب للمخاطر الطبيعية:

- تلعب المنظمات الإقليمية دوراً بالغاً في الخطة الإستراتيجية للبلدان الأمريكية بصفتهما فاعلاً في الحد من المخاطر الطبيعية بالنسبة لآلية التأهب فيما يخص عنصر الأنشطة على جميع المستويات الوطنية والقطاعية والإقليمية والدولية وذلك من خلال:
- إمكانية التركيز بشكل كبير على الحاجة لبرامج ومشاريع الرفع من فوائد إدارة خطر الكارثة وذلك من خلال تمارين البرمجة ووثائق الإستراتيجية الوطنية لمصرف التنمية للدول الأمريكية.
- قيام مصرف التنمية للدول الأمريكية بالتنسيق مع الكيانات الأخرى في تمويل إدارة خطر الكارثة في المنطقة.
- دعم مصرف التنمية للدول الأمريكية مبادرات المؤسسات الإقليمية مثل مركز تنسيق الحد من الكارثة في أمريكا الوسطى (CEPRENAC) والوكالة الكاريبية للاستجابة الطارئة في حالات الكوارث (CDERA).
- قيام مصرف التنمية للبلدان الأمريكية بدعم منظمة الدول الأمريكية OAS في جهودها لتطوير التأهب للكارثة الطبيعية عن طريق نشر نتائج مجموعة عمل اللجنة الأمريكية

(1) الخطة الاستراتيجية للدول الأمريكية من أجل سياسة حول الحد من القابلية بالإصابة وإدارة المخاطر والاستجابة للكارثة، المرجع السابق، ص 17.

- للحد من الكوارث الطبيعية (IACNDR) حول تقييم وفهرسة القابلية للتأثر بالإصابة وعملية التمويل.

- إمكانية مصرف التنمية للبلدان الأمريكية من تمويل دراسات ما قبل الاستثمار والإشراف على برامج قطاع الحد من الكارثة.⁽¹⁾

4. دور المنظمات الدولية في إبراز آلية التأهب للمخاطر الطبيعية:

يبرز الدور الفاعل للمنظمات الدولية في الخطة الإستراتيجية للدول الأمريكية في عنصر الأنشطة بالنسبة لآلية التأهب للمخاطر الطبيعية في ما يلي:

- جمع وعرض تقارير دورية قطاعية استنادا إلى التقارير التي تقدمها بلدان منظمة الدول الأمريكية بشأن التقدم المحرز بشأن البنية التحتية للحد من الكارثة لمناقشته مع لجنة البلدان الأمريكية للحد من الكوارث الطبيعية، وهذا بموجب القرار CD19/99 الذي أصدره مجلس البلدان الأمريكية للتنمية وتحويلها إلى (CIDI).

- التدقيق في شروط التوفير المالي للتعافي من الكارثة للدول المتأثرة.

- تشجيع دفع الكفالات القبلية بدل دفع الكفالات البعدية واستغلالها بشكل جيد.

- تشجيع الحس العام إزاء التقليل من الخسائر الاقتصادية الناتجة عن الكوارث الطبيعية.

- أما على المستوى القطاعي، فإنه يمكن للمجتمع الدولي أن يقدم أفكارا ومساعدات وخبرة وتحفيزات نحو تنفيذ استراتيجيات إدارة الحد من الكارثة الطبيعية.

- إلى جانب ذلك، تقوم لجنة البلدان الأمريكية للحد من الكوارث الطبيعية بإعلام مجلس وزراء الطوارئ وآخرين حول التقدم المحرز بشأن الحد من الكارثة في الأمريكيتين.

5. لجنة الحد من الكارثة الطبيعية للبلدان الأمريكية:

تضطلع هذه اللجنة بالأنشطة الآتية في ما يتعلق بآلية التأهب للمخاطر الطبيعية:

- تقوم اللجنة على مستوى البلدان الأعضاء بإعلام منظمة الدول الأمريكية للحد من الكارثة الطبيعية والمجلس الدائم بتنفيذ الخطة الاستراتيجية للدول الأمريكية.

(1) الخطة الاستراتيجية للدول الأمريكية من أجل سياسة حول الحد من القابلية بالإصابة وإدارة المخاطر والاستجابة للكارثة، المرجع نفسه، ص 17.

- تناقش كذلك مع منظمات إقليمية لإدارة الكارثة مقترح إنشاء مجموعات المساعدة التقنية GAT التي تتبع بمناقشات مع الهيئات القطاعية الإقليمية.

- تقديم ورشة عمل بشأن إدارة الخطر الفيزيائي الكارثي والمالي الاقتصادي.

- إنجاز عملية استشارية مع الهيئات القطاعية الدولية لتمويل التنمية بشأن سياسات الحد من القابلية للتأثر بالإصابة لمروء التجارة، لترقية المنافسة والنجاعة والتنافسية.⁽¹⁾

ت. النماذج والممارسات الجيدة:

يعد عنصر النماذج والممارسات الجيدة العنصر الثالث والأخير في الخطة الإستراتيجية حول سياسة الحد من القابلية للتأثر بالإصابة وإدارة المخاطر والاستجابة للكارثة، ويتجلى دور النماذج في تجسيد آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في النماذج التي تضعها الدول الأعضاء والهيئات القطاعية، والمنظمات الإقليمية والمنظمات الدولية ولجنة الحد من الكوارث الطبيعية للدول الأمريكية في ما يلي:

1. دور الدول الأعضاء للمنظمة في تجسيد آلية التأهب للمخاطر الطبيعية: يبرز من خلال:

قيام الدول الأعضاء للمنظمة بإعلام لجنة الحد من الكوارث للبلدان الأمريكية بشكل دوري حول التقدم المحرز بشأن تبني وتنفيذ خطط الحد من الكارثة.

2. الهيئات القطاعية:

- قيام منظمة الصحة للبلدان الأمريكية PAHO بتطوير وتحسين ونشر نظام إدارة الإعانات الإنسانية في حالات الكارثة (SUMA).

- قيام منظمة الصحة للبلدان الأمريكية بإعداد ونشر النماذج التقنية حول الحيطة والتخفيف والتأهب للكارثة في قطاع الصحة.

- قيامها بتوفير أسس تقنية بهدف الشفافية والمساءلة لإدارة الدولة المانحة.

3. المنظمات الإقليمية:

- استخدام لائحة مراقبة كمؤشر على ممارسات إدارة خطر الكارثة كدعامة من طرف فريق مشروع بنك التنمية للبلدان الأمريكية IDB باستثناء الأنشطة الإجبارية الخاصة بـ 9 قطاعات تتمثل في (قطاع النقل، المرافق الصحية والماء والطاقة والمؤسسات المصغرة وتحديث الدولة والصحة والتعليم والإسكان والزراعة).

⁽¹⁾ الخطة الإستراتيجية للدول الأمريكية من اجل سياسة حول الحد من القابلية بالإصابة وإدارة المخاطر والاستجابة للكارثة، المرجع السابق، ص 17.

- قيام بنك التنمية للبلدان الأمريكية بنشر دراسات حول الاستراتيجيات المالية واستخدام وسائل خاصة حول إدارة خطر الكارثة استجابة لقمة كيبيك québec للنصف الغربي للكرة الأرضية.

- توفير بنك التنمية للبلدان الأمريكية IDB استراتيجيات بغرض استخدام صناديق التنمية المحلية والكارثة والتأمين في إدارة الخطر.

- قيام البنك بعقد اجتماعات حول استراتيجيات التمويل البديلة مثل عقد اجتماعات حول حوار السياسات عبر الإقليمية واجتماعات حول الكوارث الطبيعية/ ورشات وملتقيات تقنية.⁽¹⁾

4. المنظمات الدولية:

يتجلى دور المنظمات الدولية كونها تمثل فاعلا في عنصر النماذج والممارسات الجيدة في إبراز آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في الخطة الاستراتيجية في ما يلي:

- مواصلة منظمة البلدان الأمريكية OAS والأمانة العامة في تطوير ومناقشة ونشر المعلومات حول تقييمات القابلية للتأثر بالإصابة لمنظمة البلدان الأمريكية ووكالة الإدارة الوطنية لدراسات المحيط والغلاف الجوي في الولايات المتحدة (الأوقنوغرافيا).

- إعلام الأمانة العامة لمنظمة الدول الأمريكية الهيئات القطاعية بمبادرة جمع ومراجعة التقارير الدورية لقطاع النقل بشأن التقدم المحرز حول الحد من الكارثة للبنية التحتية للنقل.

- تعمل آلية تطبيقات وتقييم القابلية لتأثر بالإصابة لمنظمة الدول الأمريكية OAS مع وكالة الأوقنوغرافيا في إدارة المحيط والفضاء للولايات المتحدة كموجه في الأمريكيتين من اجل مبادرة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث وفرق العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بالحد من الكوارث ومجموعة العمل الثلاث: المجموعة الدولية 3، و الاستراتيجية العالمية للحد من الكارثة، ووكالة فرقة العمل المشتركة المعنية بالأمراض غير المعدية.⁽²⁾

5. لجنة الحد من الكوارث الطبيعية للبلدان الأمريكية:

يبرز دور اللجنة في آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في:

(1) الخطة الإستراتيجية للدول الأمريكية من اجل سياسة حول الحد من القابلية بالإصابة وإدارة المخاطر والاستجابة للكارثة، المرجع السابق، ص 18.

(2) الخطة الإستراتيجية للدول الأمريكية من اجل سياسة حول الحد من القابلية بالإصابة وإدارة المخاطر والاستجابة للكارثة، المرجع نفسه، ص 19.

- إعداد وثيقة حول التقدم المحرز القطاعي بشأن تطوير اتقاء شبكات البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية تكون متكيفة مع حالات المخاطر.

- عقد ملتقى حول فهارس استدلالية للقابلية للتأثر بالإصابة وبنيات الكارثة للدول الناشئة بما في ذلك البيانات المعدة من طرف بنك التنمية للدول الأمريكية وبرنامج التنمية للأمم المتحدة UNDP والإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث ISDR وكيانات القطاع الخاص مثل شبكة الإنذار، وشبكة المعلومات للكوارث الكاربية، والمركز الإقليمي حول معلومات الكارثة والنادي الاقتصادي العالمي (WEF)، شبكة التكيف مع الكارثة.

- مناقشة وإعداد، بدعم من منظمة البلدان الأمريكية وفرقة العمل المشتركة ما بين الوكالات المعنية بالحد من الكوارث IATF ومجموعة عمل MDRD، مسودة قواعد توجيهية للمساعدة الدولية من أجل إعادة البناء بعد الكارثة كمساهمة لإطار عمل الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث. (1)

امتازت آلية التأهب للمخاطر الطبيعية بالدقة والشمولية في خطة منظمة الدول الأمريكية حول السياسة بشأن القابلية للتأثر وإدارة خطر الكارثة والاستجابة في حالة الطوارئ وذلك من خلال وضع مصفوفة تتمثل في السياسات والأنشطة والنماذج أو الممارسات الجيدة التي تم تنفيذها على جميع الأصعدة والمجالات محليا وإقليميا ووطنيا وعالميا من خلال فواعل تتمثل في الدول الأعضاء والهيئات القطاعية والمنظمات الإقليمية والمنظمات الدولية ولجنة الحد من الكوارث الطبيعية للبلدان الأمريكية، الأمر الذي يبرز فعالية التعاون والتنسيق بين دول من منظمة الدول الأمريكية، فضلا عن التركيز على التمويل باعتباره أداة حيوية وفعالة للتأهب للمخاطر.

ثالثا-آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في برنامج عمل من أجل تنفيذ إطار عمل سنديا للحد من خطر الكارثة في إفريقيا:

تكرست آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في برنامج عمل من أجل تنفيذ إطار عمل سنديا للحد من خطر الكارثة 2015-2030 في إفريقيا من خلال الأولوية الرابعة المتمثلة في "تشجيع التأهب من أجل الاستجابة الفعالة لإعادة البناء بشكل أفضل خلال مرحلة التعافي وإعادة التأهيل وإعادة الإعمار.

(1) الخطة الإستراتيجية للدول الأمريكية من أجل سياسة حول الحد من القابلية بالإصابة وإدارة المخاطر والاستجابة للكارثة، المرجع السابق، ص 19.

تتضمن هذه الأولوية مجموعة من الأنشطة الرئيسية أو ذات الأولوية. يتم تنفيذها على أربع مستويات قارية، وإقليمية، ووطنية، ومحلية ضمن مجال استراتيجي للتدخل في إطار زمني محدد وبمخرجات أو نتائج متوقعة بإشراف هيئات مسؤولة أو شريكة.

1. الأنشطة ذات الأولوية في المجال الاستراتيجي والنتائج المتوقعة على المستوى القاري:

أ. الأنشطة ذات الأولوية: على المستوى القاري:⁽¹⁾

- دعم وتنسيق التدخلات في مجال التأهب للكوارث والاستجابة بما في ذلك المساعدة الإنسانية ضمن جدول زمني مستمر.

- إنشاء وتفعيل عملية آلية التنسيق من أجل إدارة الحد من المخاطر في إطار زمني يمتد حتى 2018.

- تطوير وتعزيز المؤسسات القارية وشبكات ومنتديات في مجال البحث والتجديد والحلول العملية المشتملة على المعارف التقليدية من أجل التأهب والاستجابة والتعافي خلال 2018.

- تسهيل إنشاء منتدى الحوار في ظل التأهب للخطر الإفريقي من أجل اكتساب مهارة معرفة كيف (Knowledge –how) والممارسات الجيدة بشأن التأهب والاستجابة والتعافي تضطلع لجنة الاتحاد الإفريقي بتنفيذ هذا النشاط.

ب. المخرجات /النتائج المتوخاة من هذه الأنشطة على المستوى القاري:

- تتمثل المخرجات أو النتائج المتوخاة من هذه الأنشطة في:

- إدارة خطر الكارثة بشكل أكثر تنسيقا وانسجاما.

- التدخلات الأكثر تنسيقا للمعهد الدولي في نطاق التمويل ومشاركة المعلومات واتخاذ القرار.

- النشر الجيد للممارسات الجيدة.

⁽¹⁾ The African Union Commission. Programme of Action for The Implementation of The Sendai Frame work for Disaster Risk Reduction.2015-2030 in Africa , October 2016, p 13.

2. الأنشطة ذات الأولوية في المجال الاستراتيجي والنتائج المتوقعة/المخرجات على المستوى الإقليمي:
أ. الأنشطة ذات الأولوية على المستوى الإقليمي:⁽¹⁾

تتمثل الأنشطة ذات الأولوية في المجال الاستراتيجي للتدخل المتمثل في إنشاء وتعزيز نظم الإنذار المبكر المتعدد المخاطر والآليات في:

- تطوير مقاربات وتدابير لإدارة الكوارث العابرة للحدود في جدول زمني محدد إلى غاية 2018.
- الدعم المستمر لأنسجام نظم الإنذار الوطنية من طرف المجتمعات الاقتصادية والإقليمية.
- قيام المجتمعات الاقتصادية الإقليمية والشركاء بتطوير الاستجابة الإقليمية الفعالة وآليات التعافي المتوافقة والمواصفات والأولويات والأهداف الإقليمية والمؤشرات والدليل العملي للاستجابة والإغاثة في الكوارث العابرة للحدود والطوارئ الإقليمية ضمن جدول زمني لا يتعدى 2018.
- إشراف هيئة المجموعات الاقتصادية والإقليمية على تيسير التصميم والتنفيذ المستمر للتدخلات المشتركة بن التآهب والاستجابة للكارثة مثل عمليات التقييم، التحري/ وتمارين المحاكاة، في ما بين الدول الأعضاء والقطاعات والشركاء.
- قيام هيئة المجموعات الاقتصادية والإقليمية بتسهيل الشراكة مع المانحين والوكالات الدولية والقطاع الخاص والهيئات التنفيذية لتعزيز قدرات إدارة الاستجابة لمابعد الكارثة.
- مسؤولية هيئة المجموعات الاقتصادية الإقليمية على الدعم المستمر لتعزيز القدرة في نظم الإنذار المبكر المتعدد المخاطر.
- دعم وتطوير المقاربة المدمجة لإدارة الطوارئ التي تتضمن الحد من خطر الكارثة في نشاط الاستجابة على المستوى الإقليمي والمستوى الوطني بشكل مستمر من طرف هيئة المجموعات الاقتصادية الإقليمية.
- قيام هيئة المجموعات الاقتصادية والإقليمية ضمن إطار زمني مستمر بدعم إدارة الحد من خطر الأخطار البيولوجية.

⁽¹⁾ The African Union Commission. Programme of Action for The Implementation of The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction.2015-2030 in Africa, Ibid, p13.

ب. النتائج المتوخاة/المخرجات على المستوى الإقليمي:

من خلال الأنشطة الرئيسية السابقة على المستوى الإقليمي تتمخض المخرجات أو النتائج الآتية:

- إنشاء آليات استجابة فعالة ومنسجمة مع نظم الإنذار المبكر المتعدد المخاطر.

- تطوير قدرة الاستجابة الإقليمية للكوارث العابرة للحدود.

3. الأنشطة ذات الأولوية على المستوى الوطني ومخرجاتها: (1)

أ. الأنشطة ذات الأولوية على المستوى الوطني:

في مجال التدخل الاستراتيجي المتمثل في تأسيس وتعزيز التأهب للطوارئ ودعم الاستجابة والتعافي وآليات التنسيق والقدرات والمرافق بما في ذلك مراكز التنسيق تتمثل الأنشطة ذات الأولوية في ما يلي:

- تطوير الإستراتيجية الوطنية للتأهب الفعال والاستجابة الوطنية للتأهب الفعال والاستجابة التي تدمج تدابير الحد من مخاطر الكوارث وهدف إعادة بناء أفضل في مرحلة التعافي وإعادة الإعمار ما بعد الكارثة في جدول زمني يمتد إلى غاية 2018. تشرف على هذا التطوير هيئة المجموعات الاقتصادية الإقليمية والشركاء.

- قيام هيئة المجموعات الاقتصادية الإقليمية بإنشاء وتعزيز المؤسسات الوطنية للتأهب للكارثة والاستجابة بما في ذلك الآليات التي تربط بشكل عملي الإنذار المبكر لعملية التأهب الملائمة ونشاط الاستجابة المبكر في إطار زمني مستمر.

- قيام هيئة المجموعات الاقتصادية الإقليمية بمعية الشركاء بتطوير مخطط متكامل لعملية التأهب والطوارئ والاستجابة ضمن جدول زمني محدد إلى غاية 2018.

- تكون الدول الأعضاء مسؤولة على تطوير آليات إدارة الاستجابة للكارثة بما في ذلك نظم الاتصال واحتياجات الطوارئ ومتطوعي الطوارئ في إطار زمني مستمر.

- مسؤولية الدول الأعضاء في دعم التدريب الملائم للأشخاص وتمارين المحاكاة لأنشطة الاستجابة خلال فترة زمنية مستمرة.

(1) The African Union Commission. Programme of Action for The Implementation of The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction.2015-2030 in Africa, op cit, p14.

- قيام الدول الأعضاء بتسهيل الشراكة بشكل مستمر مع المانحين والقطاع الخاص والجمعيات الخيرية والمؤسسات التنفيذية من أجل تعبئة التمويل الإنساني الناجع والكافي.

ب. النتائج المتوخاة على المستوى الوطني:

تتلخص النتائج المتوخاة من الأنشطة الرئيسية على المستوى الوطني في:

- القيام بالتأهب للطوارئ والاستجابة وضع خطط للتعافي مع تحديد والمسؤوليات.

- تعزيز التأهب والقدرة على الاستجابة المعلومة للخطر.

- الزيادة في قدرة البنى التحتية والهياكل على التكيف مع المخاطر.

- تعزيز الصلة بين التكيف وإعادة التأهيل و التعافي.

4. الأنشطة ذات الأولوية ومخرجاتها على المستوى المحلي:⁽¹⁾

أ. الأنشطة ذات الأولوية على المحلي:

تتمثل إدارة الأنشطة ذات الأولوية في ما يخص تأسيس وتعزيز آليات إدارة خطر الكارثة متعددة التخصصات والمحلية باعتبارها مجالاً استراتيجياً للتدخل في ظل مسؤولية السلطات الوطنية والمحلية والوطنية، والمنظمات غير الحكومية إلى جانب إشراك الشباب والنساء والجماعات المحلية والمجتمعات المتضررة في ما يلي:

- الدعم المستمر في تعبئة الموارد المجتمعية للاستجابة و التعافي المحليين.

- تطوير نظم متطوعي إدارة الطوارئ المجتمعي لأداء الأدوار المحلية في إدارة الكارثة.

- تعبئة وتنسيق وتنظيم المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والتنظيم القائم على أساس مدني والمجتمعات المحلية بهدف التأهب واستجابة أحسن.

- تسهيل بناء القدرة للمستجيبين المحليين وتوفير دعم ملائم أثناء الاستجابة لاسيما إعطاء أولوية للإسعاف والاعتناء بالنساء، والأولاد، والأشخاص المسنين، والأطفال والبالغين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

- تعزيز قدرة المؤسسات المحلية وسلطاتها المحلية في التأهب للكارثة ضمن إطار زمني يمتد إلى غاية 2020.

⁽¹⁾ The African Union Commission. Programme of Action for The Implementation of The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction.2015-2030 in Africa, op cit, p14.

- ترقية لامركزية السلطة وميزانية المؤسسات المرفقية الوطنية في إدارة خطر الكارثة للمستويات المحلية.

- إنشاء شبكة الاتصال متكاملة بشكل ملائم لتعزيز التأهب المحلي ونظام الإنذار المبكر والاستجابة يمتد إلى غاية 2020 كجدول زمني.

- تحسين توظيف معارف الأهالي بشكل مستمر والمؤسسات والممارسات في تخطيط التأهب وإدارة الاستجابة القائمين على أساس الحاجات.

ب. المخرجات / النتائج المتوخاة على المستوى المحلي:

تتلخص النتائج المنبثقة من الأنشطة الرئيسية على المستوى المحلي في:

- تطوير القدرة على التأهب والاستجابة على المستوى المحلي.

- زيادة المشاركة المجتمعية في مبادرات الاستجابة للطوارئ.

- تقوية تعزيز التكيف المجتمعي للكوارث على المستوى المحلي.

إن برنامج عمل من أجل تنفيذ إطار عمل سندي للحد من خطر الكارثة في إفريقيا وضع خطة تشتمل على العناصر المتمثلة في الأنشطة الرئيسية وإطار استراتيجي يتم تنفيذها على مستويات أربعة قارية، وإقليمية، ووطنية، ومحلية. مع مخرجات يتم تنفيذها ضمن إطار زمني محدد. الأمر الذي يجعلها أكثر فاعلية وعملية من سابقتها، لكونها ركزت على بعد التعاون والتنسيق القاري والمحلي والوطني، كما تعتبر مظهرا مجسدا لإطار عمل سندي للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية ولا سيما الأولوية الرابعة منه المتمثلة في تشجيع التأهب من أجل الاستجابة الفعالة لإعادة البناء بشكل أفضل خلال مرحلة التعافي وإعادة الإعمار.

رابعا- آلية التأهب في خطة العمل الإستراتيجية المشتركة بين الأمم المتحدة وآسيان حول إدارة الكارثة:

تقدم برامج الأولوية منطقيا وعمليا وأهدافا وعناصر برامج يمكن أن تُطور فيما بعد إلى مشاريع مبنية على مشاريع قائمة أو جارية مجسدة ومنفذة باستمرار، وحيثما يكون ملائما فإن الأمم المتحدة تستخدمها للاستمرار في تنفيذ الأعمال الجارية أو تطور مجالات التعاون مع آسيان (ASEAN). وحيثما يكون ناجعا، فإن وكالات الأمم المتحدة ستربط مثل هذه البرامج بالمبادرات على المستوى الوطني

والإقليمي الجارية لتعزيز الروابط والاستخدام الأمثل للموارد المحدودة وشبكات الرصد للوصول إلى الأهداف والغايات المحددة.⁽¹⁾

تتجلى آلية التأهب في خطة العمل الإستراتيجية المشتركة بين الأمم المتحدة وآسيان حول إدارة الكارثة من خلال برنامج الأولوية 2 البناء بأمان وبرنامج الأولوية 3 النهوض/التقدم وبرنامج الأولوية 4 الحماية. تندرج برامج الأولوية هذه في مجال الحد والتخفيف من الكارثة، حيث تضمن كل برنامج هدفا عاما وأهدافا جزئية، مخرجات تعكس تجسيد لمظاهر التأهب كآلية، وهذا ما سيتم عرضه تباعا.

1. برنامج الأولوية 2 البناء بأمان:

يتضمن هذا البرنامج هدفا عاما يتمثل في بناء مرونة للهياكل والبنى التحتية الأساسية والمرافق الأساسية لمجتمع آسيان من أجل الازدهار والعمل بالرغم من الكوارث وأثار المناخ. في حين تتلخص نتائج هذا البرنامج في:⁽²⁾

- ترقية هياكل وبنى تحتية متوازنة وذات جودة عالية وخدمات أساسية لآسيان.
- تعزيز مبادرة المدارس الآمنة لآسيان.

- تعزيز الممارسات الابتكارية نحو بناء مدن قادرة على التكيف ومتأقلمة مع المناخ.

2. برنامج الأولوية 3 النهوض والتقدم:

يجسد هذا البرنامج آلية التأهب من خلال ما جاء في هدفه العام ونتائجه، بحيث نص هدفه العام على: " النهوض بمجتمع آمن وقادر على التكيف ومتكيف مع الكوارث وتغير المناخ وذلك عن طريق الشباب و الحوكمة الجيدة كركيزة. أما في نتائج البرنامج المتوخاة فقد اشتملت على:

- تعزيز القدرة المؤسسية وأطر السياسة لتنفيذ ناجع للحد من الكارثة والتكيف مع المناخ.
- تأسيس قيادة تركز على الشباب لآسيان في عملية الحد من خطر الكارثة.
- زيادة البرامج والنماذج القابلة للتكرار تتميز بالثبات لبناء قدرة المجتمعات المحلية على التكيف.
- تعزيز برامج بناء الوعي لمجتمع آسيان يكون متكيفا وقادرا على التكيف مع الكارثة.

⁽¹⁾ ASEAN-UN joint strategic plan of Action on Disaster management.2016-2020.p 08

⁽²⁾ ASEAN-UN joint strategic plan of Action on Disaster management , op cit. p 08.

3. برنامج الأولوية 4 الحماية:

تبرز آلية التأهب في هذا البرنامج من خلال التركيز على الجانب الاقتصادي والاجتماعي وذلك عن طريق حماية المكتسبات الاجتماعية والاقتصادية لمجتمع آسيان من خلال إيجاد حلول مبتكرة تقوم على أساس السوق وكذا انخراط المجتمع الخاص وبرامج الحماية الاجتماعية. في حين تتلخص نتائج هذا البرنامج في ما يلي:

- إنشاء الإطار الإقليمي لتمويل المخاطر والتأمين عليهما.
 - تعزيز فرص حصول القطاع الخاص على التمويل الذي يمثل المشاريع الصغيرة والمتوسطة والمشاريع الصغيرة الحجم، والحائزين الصغار للمنتجات.
 - تعزيز تحليل السياسة القائمة على الحقائق اليقينية و الاستراتيجيات بشأن الربط بين إدارة الكارثة والاقتصاد للمساهمة في اقتصاد أكثر انسجاما وتكاملا واتساقا في جوهر رابطة دول جنوب شرق آسيا(ASEAN).
 - تعزيز قدرات شركات القطاع الخاص بجعل آسيان محطة أو محورا للخدمات والمواد الإنسانية.
 - ضمان الحماية الاجتماعية وتأسيس شبكات للسلامة الاجتماعية في سياق الكوارث.
- تمثلت آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في خطة العمل المشتركة بين آسيان والأمم المتحدة في ثلاث صور: البناء بأمان والنهوض والحماية باعتبارها برامج أولويات وضعتها خطة العمل المشتركة بين آسيان والأمم المتحدة في شكل أهداف عامة وأهداف جزئية أو مخرجات مركزة على مفهوم التأهب كآلية أثناء مرحلة التعافي وإعادة الإعمار، وهذا ما يجسد الأولوية الرابعة لمؤتمر سنديا المذكورة سلفا، بالإضافة إلى تركيز الخطة على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وجانب التوعية فضلا عن تركيزها على التنسيق والتعاون الإقليمي والدولي.

الفرع الثالث: آلية التأهب في الاتفاقيات الدولية

بالرجوع إلى الاتفاقية الإطارية بشأن التغيرات المناخية يتضح أن أحكامها لم تتضمن آلية التأهب بصورة مباشرة، غير أنها كرستها من خلال الفقرة (3) من المادة 3 التي نصت على مبدأ الحيطة وكذلك الفقرة 4 من المادة ذاتها التي أشارت إلى مبدأ التنمية المستدامة. باعتبار أن التأهب يتضمن في جوهره عنصر الاستباق في عملية التصدي للمخاطر الطبيعية، فإن الاتفاقية أكدت ذلك من خلال الفقرة (3) من المادة 3 على ما يلي: "تتخذ الأطراف تدابير وقائية

لاستباق أسباب تغير المناخ أو الوقاية منها أو تقليلها إلى الحد الأدنى وللتخفيف من آثارها الضارة"⁽¹⁾ ولكون أضرار المخاطر الطبيعية تمتاز بالفجائية وسرعة الانتشار والجسامة، فإن الافتقار إلى عنصر اليقين والعلم لا يكون ذريعة بعدم اتخاذ أو التراخي في اتخاذ التدابير الاستباقية والتأهب مظهر من مظاهر الاستباق قصد التصدي للمخاطر الطبيعية سلفاً. و ذلك لن يتحقق إلا عن طريق:

اتخاذ السياسات والتدابير بعين الاعتبار في مختلف السياقات الاجتماعية والاقتصادية وأن تكون شاملة، وأن تعطي جميع مصادر ومصارف وخزانات الدفينة ذات الصلة والتكيف، وأن تشمل جميع القطاعات الاقتصادية. ويعتبر التعاون بين الأطراف المهتمة أساساً لتنفيذ جهود تناول تغير المناخ بما في ذلك التأهب.

أما تكريس الآلية عبر مبدأ التنمية المستدامة، فقد ورد في الفقرة 4 من المادة 3 في نصها: "للأطراف حق تعزيز التنمية المستدامة وعليها هذا الواجب، وينبغي أن تكون السياسات والتدابير المتخذة لحماية النظام المناخي من التغير الناجم عن نشاط بشري، ملائمة للظروف المحددة لكل طرف، كما ينبغي لها أن تتكامل مع برامج التنمية الوطنية، مع مراعاة أن التنمية الاقتصادية ضرورية لاتخاذ تدابير لتناول تغير المناخ."⁽²⁾

إلى جانب ذلك، فإن الاتفاقية قد كرست آلية التأهب من خلال المادة 4 فقرة (1) في البند (ب)، حيث نصت على: "إعداد برامج وطنية... إقليمية تتضمن تدابير للتخفيف من تغير المناخ وتنفيذ تلك البرامج ونشرها واستكمالها بصفة دورية"، كما نصت في البند (هـ) من الفقرة (1) من المادة (4) ذاتها على "التعاون على الإعداد للتكيف مع آثار تغير المناخ، وتطوير وإعداد خطط ملائمة ومتكاملة لإدارة المناطق الساحلية والموارد المائية والزراعة والحماية وإنعاش مناطق لاسيما في إفريقيا متضررة بالجفاف والتصحر والفيضانات."⁽³⁾

بالإضافة إلى ما سبق، فإن الاتفاقية ركزت على الجانب التوعوي والتعليمي ومشاركة الجمهور في عملية التأهب الذي يركز على التعاون في العمل على تحقيق هذا الغرض وذلك من خلال النص على: "العمل والتدريب والتوعية العامة فيما يتصل بتغير المناخ، وتشجيع المشاركة على أوسع نطاق في هذه العملية بما في ذلك المشاركة من جانب المنظمات غير الحكومية"⁽⁴⁾

(1) المادة 3/ فقرة (3)، الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، منظمة الأمم المتحدة، المصدر السابق، ص5.

(2) المادة 3/ فقرة (4)، الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، منظمة الأمم المتحدة، المصدر السابق، ص5.

(3) المادة (4)/فقرة(1)/بند(هـ)، الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، منظمة الأمم المتحدة، المصدر نفسه، ص6.

(4) المادة (4)/بند(ط)، الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، منظمة الأمم المتحدة، المصدر نفسه، ص6.

تطبيقاً لهذا البند، فإن الاتفاقية ألزمت الدول الأطراف على تجسيده وذلك من خلال المادة (06) عن طريق:⁽¹⁾

- وضع وتنفيذ برامج للتعليم والتوعية العامة بشأن تغير المناخ وآثاره.
- إتاحة إمكانية حصول الجمهور على المعلومات المتعلقة بتغير المناخ وآثاره.
- مشاركة الجمهور في تناول تغير المناخ وآثاره وإعداد الاستجابة المناسبة.
- تدريب الموظفين العلميين والفنيين والإداريين.

يتبين أن الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ لم تنص عليها صراحة، وإنما وردت في سياق مبدأ الحيطة ومبدأ التنمية المستدامة، باعتبار أن التأهب مظهر من مظاهر الاستباق قصد التصدي لمخاطر الكوارث الطبيعية، حيث ركزت على مجرد اتخاذ تدابير وتطوير السياسات إلى جانب إشراك المجتمعات والتركيز على الوعي والتثقيف، كما ركزت على ضرورة التعاون والتنسيق الدولي والوطني والإقليمي في إعداد برامج متكاملة للتصدي والتخفيف من آثار تغير المناخ.

ثانياً- آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/ أو من التصحر وبخاصة في إفريقيا:

تهدف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر إلى مكافحة التصحر والتخفيف من آثار الجفاف في البلدان التي تعاني من الجفاف لاسيما في إفريقيا وذلك عن طريق اتخاذ إجراءات فعالة على جميع الأصعدة بدعم تعاون دولي وترتيبات شراكة في إطار نهج متكامل تماشياً مع أجندة القرن 21 قصد تحقيق التنمية المستدامة⁽²⁾.

و تحقيقاً لهذا الهدف، فإن الاتفاقية قد أكدت على الأخذ باستراتيجيات متكاملة طويلة الأمد مركزة على تحسين إنتاجية الأراضي، وإعادة تأهيلها وحفظ الموارد من الأراضي والموارد المائية وإدارتها إدارة مستدامة بهدف تحسين أحوال المعيشة للمجتمعات المحلية⁽³⁾.

(1) المادة (6)، الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، منظمة الأمم المتحدة، المصدر نفسه، ص10.

(2) المادة(2)، الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/ أو من التصحر وبخاصة في إفريقيا، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق.

(3) المادة(4)، الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/ أو من التصحر وبخاصة في إفريقيا، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

كما أكدت على ضرورة تطوير التعاون فيما بين كل مستويات الحكومة والمجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية وحائزي الأراضي والمواد الشحيحة في المناطق المتأثرة والعمل من أجل استخدامها على نحو مستدام.⁽¹⁾

يستخلص مما سبق ذكره أن اتفاقية مكافحة التصحر كرست آلية التأهب للمخاطر الطبيعية، وما يؤكد ذلك بصورة أكثر وضوحاً ما نصت عليه المادة 10 منها المتعلقة بالبرامج الوطنية لاسيما الفقرة (3) منها من خلال مجموعة تدابير التأهب لمواجهة الجفاف وتخفيف آثاره المتمثلة في:⁽²⁾

- القيام بإنشاء و/أو تعزيز-حسبما كان مناسباً- نظم الإنذار المبكر بما في ذلك المرافق المحلية والوطنية ونظم مشتركة على الصعيدين دون الإقليمي والإقليمي وآليات المساعدة للنازحين لعوامل بيئية.

- تعزيز التأهب لمواجهة حالات الجفاف وإدارتها بما في ذلك إيجاد خطط للطوارئ الجفاف وإدارتها، بما في ذلك إيجاد خطط الطوارئ للجفاف على الأصعدة المحلية والوطنية ودون الإقليمية والإقليمية، تضع في الاعتبار التنبؤات المناخية الفصلية والتنبؤات من سنة إلى أخرى على السواء

- القيام بإنشاء و/أو تعزيز-حسبما كان مناسباً- نظم للأمن الغذائي، بما في ذلك مرافق التخزين والتسويق، ولا سيما في المناطق الريفية.

- إقامة مشاريع بديلة أخرى لكسب العيش يمكن أن توفر الدخل في المناطق المعرضة للجفاف.

- إقامة برامج للري المستدام من أجل المحاصيل والماشية على السواء.

- إضافة إلى التدابير السابقة للتأهب لمواجهة التصحر، فإن الاتفاقية قد ركزت على جانب توعية وتهيئة الجمهور، بحيث نصت المادة 100 في الفقرة (4) على: "... تتضمن برامج العمل الوطنية تدابير في بعض أو كل الميادين ذات الأولوية... من حيث صلتها بمكافحة التصحر، وتخفيف آثار الجفاف وصلتها بسكانها:...التثقيف وتوعية الجمهور"⁽³⁾.

(1) المادة(3)، الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/ أو من التصحر وبخاصة في إفريقيا، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

(2) المادة(10)، الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/ أو من التصحر وبخاصة في إفريقيا، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه.

(3) المادة 100/فقرة 4، الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/ أو من التصحر وبخاصة في إفريقيا، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق.

أن اتفاقية مكافحة التصحر لم تأت بجديد فيما يخص آلية التأهب للمخاطر الطبيعية مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التغيرات المناخية، واكتفت بالتأكيد على وضع استراتيجيات متكاملة طويلة المدى قصد التصدي للجفاف . إضافة إلى ضرورة التركيز على جانب التوعية والتثقيف الجمهور، دون إهمال التنسيق والتعاون على جميع المستويات..

ثالثا-آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود هلسنكي:

لقد نصت المادة 2 من الاتفاقية المعنونة بالنطاق بأن تطبيقها يتعلق بالحد والاستجابة والتأهب للحوادث الصناعية التي من الممكن أن تحدث آثارا عابرة للحدود، بما في ذلك الآثار التي تسببها الكوارث الطبيعية..."

إلى جانب ذلك فإن الاتفاقية تقوم بتطوير تمارين عابرة للحدود لتدريب السلطات ذات الصلة والسكان على التأهب والاستجابة تماشيا مع إطار سندي من خلال الالتزامات التي تضمنتها.⁽¹⁾ وعليه فإن آلية التأهب للمخاطر الطبيعية تكرست في الاتفاقية من خلال المادة 8 التي تنص على ما يلي:

- اتخاذ الأطراف التدابير المناسبة لإنشاء ومواصلة التأهب الكافي لحالات الطوارئ للتصدي للحوادث الصناعية.

- ضمان اتخاذ الأطراف التدابير التأهب للتخفيف من الآثار العابرة للحدود ولهذه الحوادث على أن يضطلع المشتغلون بالواجبات، على مستوى الموقع، وقد تشمل هذه التدابير على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

- كميات وخصائص المواد الخطرة على الموقع.

- سيناريوهات وصفية مقتضبة باعتبارها عينة ممثلة للحوادث الصناعية التي يمكن أن تنشأ من نشاط خطر بما في ذلك مؤشر الاحتمال لكل واحدة منها

فيما يخص كل سيناريو:

أ. الكمية التقريبية للانبعاث.

ب. مدى وحدة الآثار الناتجة على البيئة البشرية وغير البشرية على حد سواء في ظروف ملائمة وغير ملائمة، بما في ذلك مدى مناطق الخطر الكامن.

⁽¹⁾ المادة 2، اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود (هلسنكي 17 مارس 1992)، المصدر السابق.

ج. الإطار الزمني الذي يمكن فيه للحوادث الصناعي أن ينتج من حادث ابتدائي.

د. أي نشاط يمكن أن يتخذ للتقليل من احتمال تفاقم الخطر.

- حجم السكان وتوزيعهم في الجوار بما في ذلك التمرکزات السكانية في منطقة الخطر المحتمل الوقوع/الكامن.

- العمر والانتقال ودرجة حساسية السكان.⁽¹⁾

إلى جانب ذلك، فإن اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود قد كرست آلية التأهب من المخاطر الطبيعية بشكل أكثر فنية وذلك عن طريق إرساء الأسس التي تبني عليها آلية التأهب كما ركزت على التنسيق بين الدول الأعضاء في صياغة خطط وبرامج متكاملة ومنسجمة للتأهب للمخاطر في حالات الطوارئ. على الرغم أن هذه الاتفاقية خاصة بالحوادث الصناعية إلا أن من أسبابها الكوارث الطبيعية، فضلا عن أنها استرشدت بقواعد التأهب للمخاطر تماشيا مع ما جاء في إطار سنداى للحد من الكوارث الطبيعية 2015-2030، ما يجعل أحكامها تسري على آلية التأهب للمخاطر الطبيعية.

رابعا- آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في اتفاقية آسيان:

تم تكريس آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في اتفاقية آسيان من خلال المادة 8، بحيث تتخذ الدول الأطراف تدابير التأهب عن طريق:⁽²⁾

1- قيام الدول الأطراف، مجتمعة أو فرادى، بوضع استراتيجيات وخطط للطوارئ/الاستجابة للحد من الخسائر الناجمة عن الكوارث

2- قيام الدول الأطراف، حسب الاقتضاء، بإعداد إجراءات تشغيل موحدة للتعاون الإقليمي والإجراءات الوطنية المطلوبة بموجب هذا الاتفاق، بما في ذلك الإجراءات التالية:

- قيام الدول الأطراف، حسب الاقتضاء، بإعداد إجراءات تشغيل موحدة للتعاون الإقليمي والإجراءات الوطنية المطلوبة بموجب هذا الاتفاق، بما في ذلك ما يلي:

- الترتيبات الاحتياطية الإقليمية للإغاثة في حالات الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ.

- استخدام معدات ومرافق وسلع وخدمات النقل الشخصي العسكري والمدني والاتصالات وتيسير نقلها عبر الحدود.

(1) المادة 8، اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود (هلسنكي 17 مارس 1992). المصدر السابق.

(2) اتفاقية رابطة دول جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكارثة والاستجابة للطوارئ، آسيان (كامبالا)، المصدر السابق، ص 9.

- تنسيق العمليات المشتركة للإغاثة في حالات الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ.

المبحث الثاني: الآليات البعدية لإدارة المخاطر الطبيعية في القانون الدولي

سيتم في هذا المبحث تناول الآليتين البعديتين لإدارة المخاطر الطبيعية بحيث يتم تخصيص المطلب الأول لآلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية، في حين يتم تناول آلية التعافي من المخاطر الطبيعية وإعادة الإعمار في المطلب الثاني.

المطلب الأول: آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في القانون الدولي

ورد تعريف الاستجابة للمخاطر الطبيعية في المادة 10 من الاتفاق المبرم بين الدول الأعضاء والأعضاء المنتسبين لرابطة دول الكاريبي للتعاون الإقليمي بشأن الكوارث الطبيعية في 17 أبريل 1996 بأنها: "الأنشطة المضطلع بها فور وقوع كارثة وتضم جملة أمور / أنشطة الإنقاذ والاستجابة وتوفير الخدمات الصحية والغذاء والمأوى والمياه ومرافق الصرف الصحي وغيرها من الضروريات الأساسية للبقاء".⁽¹⁾

كما جاء تعريفها في دليل لتعميم الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع التغير المناخي لمنظمة الصليب الأحمر بأنها: "عملية تقديم المساعدة أو التدخل خلال الكارثة أو فور انتهائها من أجل تلبية الحاجات الضرورية للحفاظ على الحياة وحاجات الإقامة الأساسية للمتضررين، ويمكن أن تكون فورية أو قصيرة أو طويلة الأمد... تشمل مساعدات الإغاثة عادة تقديم على شكل الرعاية الصحية والمياه والصرف الصحي والخدمات النفسية والاجتماعية وتوزيع المواد الغذائية وغير الغذائية والمأوى في حالات الطوارئ".⁽²⁾

سيتم التطرق إلى آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية باعتبارها آلية بعدية لإدارة المخاطر الطبيعية من خلال النصوص المرنة المتمثلة في المؤتمرات (الفرع الأول)، فالخطط والبرامج للمنظمات الإقليمية (الفرع الثاني) ثم في الاتفاقيات الدولية باعتبارها صكوكا ملزمة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في المؤتمرات الدولية

نتناول في هذا الفرع آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في العقد الدولي (أولاً)، وآلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في مؤتمر هيوغو (ثانياً)، ثم آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في مؤتمر سنديا (ثالثاً).

⁽¹⁾ تقرير بعنوان حماية الأشخاص في حالات الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق، ص 11.

⁽²⁾ دليل لتعميم الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع التغير المناخي، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ص 38.

أولاً - آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في العقد الدولي:

تعد المعاناة التي يتعرض لها الضحايا جراء الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المتمثلة في خسائر في الأرواح، وتدفق اللاجئين المتشردين الجماعي للسكان، والدمار المادي مظاهر تدعو إلى القلق بشأنها، مما جعل الأمم المتحدة تصدر القرار 182/46 المتعلق بتعزيز المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ. حيث أكد هذا القرار على آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية من خلال المبادئ التوجيهية الواردة في مرفقه على تجاوز حجم العديد من حالات الطوارئ ومدتها وقدرة العديد من البلدان المتضررة على الاستجابة، كما دعت الدول التي يحتاج سكانها إلى المساعدة الإنسانية على تسهيل عمل المنظمات الدولية في الاضطلاع بالمساعدة الإنسانية وخاصة توفير الأغذية والأدوية والمأوى والرعاية الصحية التي يعد وصول الضحايا إليها أساسياً⁽¹⁾.

إلى جانب ذلك، فقد كرس العقد الدولي للكوارث الطبيعية من القرار ذاته في بند القدرة على التأهب آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية من خلال توفير الموارد الكافية لاستخدامها في المرحلة الأولى من حالات الطوارئ التي تتطلب استجابة على نطاق المنظومة كلها عبر آلية التمويل المركزي تكون تحت إشراف الأمين العام للأمم المتحدة بغرض الاستجابة السريعة والمنسقة من قبل المؤسسات بصفتها آلية للتدفق النقدي⁽²⁾.

كما أكد على وضع تدابير إضافية لازمة للاستجابة السريعة تتمثل في:⁽³⁾

- وضع سجل مركزي لجميع الموظفين المتخصصين لدى منظمة الأمم المتحدة استناداً إلى المنظمات القائمة ذات الصلة، فضلاً عن الإمدادات والمعدات والخدمات الغوثية المتاحة داخل منظمة الأمم المتحدة، وكذلك الحكومات والمنظمات الدولية غير الحكومية التي يمكن أن تطلب إليها الأمم المتحدة القيام بذلك في غضون مهلة قصيرة.

- ضرورة اتخاذ ترتيبات مناسبة مع الحكومات والمنظمات غير الحكومية المهتمة بالأمر لتمكينها من الوصول على نحو أسرع، عند الاقتضاء، إلى قدراتها الغوثية في حالات الطوارئ، بما في ذلك، الاحتياطات الغذائية، والمحزونات وموظفو الطوارئ.

(1) القرار رقم 46/182، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق ص 68

(2) القرار رقم 46/182، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه، ص 79

(3) القرار رقم 46/182، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه، ص 80

- ضرورة وضع إجراءات خاصة للطوارئ للتعجيل بشراء وتوزيع المعدات والإمدادات الغوثية بسرعة.

إذا كان العقد الدولي قد أشار إلى آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية بشكل منفصل عن آلية التأهب، إلا أن المؤتمرات الدولية المتعاقبة (مؤتمر يوكوهاما وهيوغو وسنداي) لم تتطرق إليها بشكل منفرد بل تم دمجها مع ترتيبات التأهب أحيانا وتدابير الاستجابة والتعافي معا أحيانا أخرى. على سبيل المثال وردت آلية الاستجابة في مؤتمر هيوغو للحد من الكوارث الطبيعية في الأولوية الخامسة منه بعنوان تعزيز التأهب للكوارث تحقيقا للاستجابة الفعالة على جميع المستويات، كما جاء ذكر الاستجابة للمخاطر الطبيعية في مؤتمر سنداي من خلال الأولوية الثانية تحت عنوان تعزيز سبل إدارة مخاطر الكوارث من أجل تحسين التصدي لها، والأولوية الثالثة بعنوان الاستثمار في مجال الحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة القدرة على مواجهتها بالإضافة إلى الأولوية الرابعة التي ذكرت الاستجابة من خلال تعزيز التأهب للكوارث بغية التصدي لها بفعالية وإعادة البناء بشكل أفضل في مرحلة التعافي .

مع تطور الاهتمام الدولي بإدارة مخاطر الكوارث والحد منها، إلى جانب أن المؤتمرات المعنية بالحد من الكوارث الطبيعية المتعاقبة تمثل عملية مراجعة وتقييم لخطة وإطار عمل كل مؤتمر، الأمر الذي أدى إلى تناول آلية الاستجابة بشكل مدمج في كل مراحل إدارة الكوارث بداية من التحديد والتأهب والاستجابة ثم مرحلة التعافي وإعادة الإعمار.

ثانيا- آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في مؤتمر هيوغو:

إن الإشارة إلى آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في مؤتمر هيوغو جاءت في البند الرابع المتعلق بالتنفيذ والمتابعة وذلك عن طريق:⁽¹⁾

- دعم الدول بمددها في الوقت المناسب بالمساعدة الغوثية الدولية الملائمة والمنسقة تنسيقا محكما، بناء على طلب البلدان المتضررة، ووفقا للمبادئ التوجيهية المتفق عليها للمساعدة الغوثية في حالات الطوارئ وترتيبات التنسيق. إن هذا البند جاء مؤكدا على المبادئ المعرفة في قرار الجمعية العامة 182/46 المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية لمنظومة الأمم المتحدة .

- تقديم المساعدة الغوثية بغية الحد من المخاطر وبؤر الضعف وتحسين القدرات وضمن الترتيبات الفعالة للتعاون الدولي على البحث والإنقاذ في المناطق الحضرية.

⁽¹⁾ تقرير المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، الأمم المتحدة، كوبي: هيوغو، اليابان، المصدر السابق ، ص 27-28.

- ضمان وضع ترتيبات على الصعيدين الوطني والمحلي للاستجابة الدولية العاجلة لبلوغ المناطق المتضررة وتعزيز الروابط الملائمة مع جهود الانتعاش والحد من الخطر. وهذا ما تم التركيز عليه في قرار الأمم المتحدة رقم 57/150 المتضمن تعزيز فعالية وتنسيق المساعدة الدولية بشأن البحث والإنقاذ في المناطق الحضرية حيث أكد على: "أهمية التنسيق التقني، بشكل فوري، الذي يجسد المساعدة الدولية المقدمة بالتنسيق الوثيق مع الدولة المتلقية للمساعدة وخاصة في مجال البحث والإنقاذ في المناطق الحضرية التي تعقب الزلازل والحوادث الأخرى الناجمة عن الانهيار الهيكلي للبنى."⁽¹⁾

ركز مؤتمر هيوغو على المبادئ التوجيهية الواردة في القرار رقم 42/182 بخصوص آلية الاستجابة أين أولى اهتماما للتنسيق المحكم في تقديم المساعدة الغوثية كما أكد على ضرورة التعاون الدولي على البحث والإنقاذ في المناطق الحضرية.

ثالثا- آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في مؤتمر سندي:

لقد وردت آلية الاستجابة في مؤتمر سندي ضمن الأولوية الرابعة تعزيز التأهب للكوارث بغية التصدي لها بفعالية وإعادة البناء بشكل أفضل في مرحلة التعافي وإعادة التأهيل والإعمار على المستويين الوطني والمحلي وكذلك على المستويين العالمي والإقليمي. تتمثل تدابير الاستجابة على المستويين الوطني والمحلي في:⁽²⁾

- توفير إمكانية اللجوء إلى المأوى الآمنة والحصول على الإمدادات الأساسية من الأغذية ومواد الإغاثة غير الغذائية بما يلائم الاحتياجات.

- استحداث نظم للدعم حسب المنطقة بهدف كفاءة التصدي السريع والفعال للكوارث وما يتصل بها من حالات النزوح.

- أما تدابير آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية على المستويين العالمي والإقليمي في ذات الأولوية، فتتمثل في:

- النظر في نقل المرافق والبنى التحتية العامة إلى مناطق خارج نطاق المخاطر خلال عملية إعادة البناء وبعد وقوع الكارثة.

(1) United Nations. Resolution 57/150. Strengthening The Effectiveness and Coordination of International Urban Search and Rescue Assistance. (57th session. Agenda 21. (a) 27/02/2003

(2) إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030، ص 31-32

- وضع نهج وآليات تنفيذ إقليمية منسقة وتعزيزها للتأهب للكوارث في حالات تفوق القدرات الوطنية على الاستجابة وكفالة سرعة الاستجابة وفعاليتها.

ميز مؤتمر سندي في مسألة التعاون والتنسيق بين نوعين من الاستجابة على المستويين الوطني والمحلي والمستويين الإقليمي والعالمي أين ركز على توفير المساعدات بشتى مظاهرها ومراعاة لاحتياجات المنطقة المتضررة فضلا عن دعوة المؤتمر إلى وضع نهج آليات تنفيذ منسقة وتعزيزها للتأهب بغرض الاستجابة السريعة والفعالة.

الفرع الثاني: آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في خطط وبرامج المنظمات الإقليمية

نتناول في هذا الفرع آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في آلية الحماية المدنية للاتحاد الأوروبي (أولا)، والية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في الخطة المشتركة بين آسيان والأمم المتحدة بشأن الحد من الكوارث (ثانيا).

أولا- آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في آلية الحماية المدنية للاتحاد الأوروبي:

تنطوي آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في آلية الحماية المدنية للاتحاد الأوروبي على مجموعة عناصر تتمثل في الإخطار بالكوارث داخل الاتحاد، والاستجابة للكوارث داخل الاتحاد، وتعزيز التنسيق للاستجابة للكوارث خارج الاتحاد والدعم في الموقع، والنقل والمعدات. كما سيتم عرض هذه العناصر كما هو مبين أدناه.

أ. إجراءات الإخطار بالكوارث داخل الاتحاد:

في حالة وقوع كارثة طبيعية أو على وشك وقوعها داخل الاتحاد الأوروبي فإن الدول الأعضاء تتخذ التدابير التالية لإجراء الإخطار بالكوارث:⁽¹⁾

- التزام الدولة العضو التي تقع فيها الكارثة أو التي يحتمل وقوعها، وبدون تأخير، بإخطار الدول الأعضاء المحتمل تأثرها ولجنة الاتحاد الأوروبي باستثناء حالات الإخطار التي تم تناولها عبر تشريعات الاتحاد الأوروبي الأخرى وكذلك تلك التي نصت عليها الاتفاقية المنشئة لمجموعة الطاقة الذرية الأوروبية والاتفاقيات الدولية القائمة ذات الصلة.

(1) المادة 14، القرار رقم 1313/2013، المتعلق بإنشاء آلية الاتحاد للحماية المدنية، البرلمان والمجلس الأوروبي للاتحاد الأوروبي، المصدر السابق، ص 13.

- التزام الدولة العضو في حالة طلب المساعدة من دولة عضو أو أكثر من الدول الأعضاء بإخطار اللجنة دون تأخير، بأنه يمكن توقع طلب محتمل للمساعدة من خلال لجنة تنسيق القدرة على الاستجابة لحالة الطوارئ.
- تنسيق القدرة على الاستجابة لحالة الطوارئ (ERCC) قصد تمكين اللجنة من إبلاغ الدول الأعضاء وتفعيل مصالحتها المختصة.
- تقديم حالات الإخطارات السالفة الذكر بإشراف النظام المشترك للاتصالات والمعلومات في حالات الطوارئ (CECIS).
- ب. إجراءات الاستجابة داخل الاتحاد:
 - تمثل هذه الإجراءات في حالة وقوع الكارثة أو على وشك الوقوع في ما يلي:⁽¹⁾
 - جواز طلب المساعدة من خلال مركز تنسيق القدرة على الاستجابة لحالات الطوارئ، ومحاولة الطلب حسب الإمكان من طرف الدولة العضو المتضررة .
 - جواز قيام الدول العضو - في الحالات الاستثنائية التي قد يتفاقم فيها الخطر، بطلب المساعدة في شكل وضع مؤقت مسبق لقدرات الاستجابة.
 - اتخاذ اللجنة لمجموعة تدابير عند تلقي طلب المساعدة تتمثل في:
 - إحالة الطلب إلى جهات الاتصال للدول الأعضاء.
 - جمع المعلومات المصادق عليها عن الحالة، بالاشتراك مع الدولة العضو المتضررة ونشرها على الدول الأعضاء .
 - تقديم توصيات بالتشاور مع الدولة العضو الطالبة، من أجل تقديم المساعدة خلال آلية الاتحاد.
 - اتخاذ نشاط إضافي لتسهيل تنسيق الاستجابة.
 - قيام الدولة الموجهة إليها طلب المساعدة باتخاذ قرار فوري ما إذا كانت في وضع يمكنها من تقديم المساعدة وإبلاغ الدول العضو المتضررة عن طريق آلية الاتحاد بقرارها عن طريق النظام المشترك للاتصالات والمعلومات في حالة الطوارئ مع بيان نطاق المساعدة

(1) المادة 15، القرار رقم 1313/2013، المتعلق بإنشاء آلية الاتحاد للحماية المدنية، البرلمان والمجلس الأوروبي للاتحاد الأوروبي، المصدر السابق، ص13، ص14

الممكن تقديمها وشروطها. و تكاليفها مع إعلام مركز تنسيق القدرة على الاستجابة لحالات الطوارئ بذلك.

- مسؤولية الدولة العضو الطالبة للمساعدة عن توجيه أنشطة المساعدة ووضع سلطاتها لمبادئ توجيهية بالإضافة إلى تحديد المهام الموكلة إلى الوحدات أو قدرات الاستجابة الأخرى إلى جانب ذلك يجوز للدولة العضو الطالبة أيضا طلب نشر فريق خبراء لدعم تقييمها وتيسير التنسيق في الموقع بين أفرقة الدول الأعضاء أو تقديم المشورة التقنية.
- اتخاذ الدولة العضو الطالبة للمساعدة الأنشطة المناسبة لتسهيل دعم الدولة المضيفة للمساعدات القادمة.
- عدم تأثير دور اللجنة على اختصاصات الدول الأعضاء ومسؤوليتها عن أفرقتها ونماذجها وغيرها من قدرات الدعم، بما في ذلك القدرات العسكرية إلى جانب عدم استتباع الدعم المقدم من طرف اللجنة لإجراء ضبطي أو رقابي على أفرقة الدول الأعضاء، والنماذج وغيرها من أشكال الدعم التابعة للدول الأعضاء المنتشرة على أساس طوعي وفقا للتنسيق على مستوى الموقع.

ج. تعزيز تنسيق الاستجابة للكوارث خارج الاتحاد:

- في حالة وقوع كارثة خارج الاتحاد أو تكون محتملة الوقوع، فإن تعزيز قدرة الاستجابة للطوارئ خارج الاتحاد يتم عبر الإجراءات التالية:⁽¹⁾
- جواز طلب المساعدة للبلد المتضرر من خلال مركز القدرة على الاستجابة لحالات الطوارئ أثناء الكارثة بالإضافة إلى إمكانية طلب البلد المتضرر للمساعدة عن طريق الأمم المتحدة ووكالاتها أو عن طريق منظمة دولية ذات صلة.
 - جواز القيام بالتدخلات إما كتدخلات مساعدة مستقلة أو كمساهمة في تدخل تقوده منظمة دولية بالإضافة إلى كون التنسيق مدمجا بشكل متكامل مع التنسيق الشامل الذي يوفره مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية باحترام دوره القيادي.
 - قيام اللجنة بدعم التنسيق في تقديم المساعدة من خلال الإجراءات التالية:

(1) المادة 16، القرار رقم 1313/2013، المتعلق بإنشاء آلية الاتحاد للحماية المدنية، البرلمان والمجلس الأوروبي للاتحاد الأوروبي، المصدر السابق، ص 15.

- إجراء حوار مع جهات الاتصال التابعة للدول الأعضاء من أجل ضمان مساهمة فعالة ومتناسكة في الاتحاد للاستجابة للكوارث من خلال آلية الاتحاد في مجمل جهود الإغاثة ولاسيما عن طريق :

- إبلاغ الدول الأعضاء بدون تأخير، عن الطلبات الكاملة، ودعم التقييم المشترك للحالة والاحتياجات بتقديم استشارة تقنية وتسهيل التنسيق على الموقع للمساعدة عبر حضور فريق الخبرة للحماية الميدانية للاتحاد على الموقع.
- تبادل التقييمات والتحليلات ذات الصلة مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة.
- تقديم لمحة عامة عن المساعدة التي تقدمها الدول الأعضاء والجهات الفاعلة الأخرى.
- تقديم المشورة بشأن نوع المساعدة المطلوبة لضمان اتساق المساعدة المقدمة.
- العمل على المساعدة في التغلب على أي صعوبات عملية في تقديم المساعدة في مجالات مثل المرور العابر والجمارك.
- تقديم توصيات فورية بالتهاون مع البلد المتضرر استنادا إلى الاحتياجات على أرض الواقع وأي خطط ذات صلة سبق وضعها، ودعوة الدول الأعضاء إلى نشر قدراتها المحدودة وتسهيل تنسيق المساعدة المطلوبة.
- الاتصال بالبلد المتضرر بشأن التفاصيل التقنية مثل الاحتياجات الدقيقة وقبول العرض... إلخ.
- الاتصال بمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أو دعمه والتعاون مع الجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة في جهود الإغاثة الشاملة بهدف تعزيز أوجه التآزر وتجنب الازدواجية والثغرات.
- الاتصال بكل الفاعلين ذي الصلة وخاصة في المرحلة الختامية للتدخل في مجال المساعدة في ظل إطار عمل آلية الحماية المدنية للاتحاد بهدف التسليم السلس للمساعدات.
- قيام اللجنة بإبلاغ الدائرة الأوروبية للعمل الخارجي بما يتيح التنسيق بين عملية الحماية المدنية وعلاقات الاتحاد عموما بالبلد المتضرر مع الإعلام التام الدول الأعضاء بذلك.

- قيام وفد الاتحاد، على مستوى الموقع، بتقديم الدعم اللوجستي لأفرقة خبراء الحماية المدنية المشار إليهما في النقطة الثانية من الفقرة 3 أ من المادة 16 من أجل تسهيل الاتصالات مع حكومة البلد المتضرر.
- قيام أي دولة عضو الموجه لها طلب المساعدة، بشكل فوري، بإصدار قرار ما إذا كانت في وضع يمكنها من تقديم المساعدة وإبلاغ مركز القدرة على الاستجابة لحالات الطوارئ، أثناء الكارثة بقرارها عن طريق النظام المشترك للاتصالات والمعلومات في حالات الطوارئ مع بيان نطاق وشروط أي مساعدة يمكن أن تقدمها والاستمرار في إعلام مركز القدرة على الاستجابة للطوارئ بذلك.
- جواز استخدام آلية الحماية المدنية لتقديم دعم الحماية المدنية للمساعدة القنصلية لمواطني الاتحاد المتواجدين في بلد الغير، بطلب من الهيئات القنصلية التابعة للدول الأعضاء المعنية.
- جواز اتخاذ اللجنة إجراءات إضافية داعمة وتكميلية لضمان تنسيق تقديم المساعدة.
- عدم تأثير التنسيق من خلال آلية الاتحاد على الاتصالات الثنائية بين الدول الأعضاء والبلد المتضرر ولا على التعاون بين الدول الأعضاء والأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى ذات الصلة، إلى جانب جواز استخدام هذه الاتصالات الثنائية أيضا في التنسيق من خلال آلية الاتحاد.
- عدم تأثير دور اللجنة على اختصاصات ومسؤوليات الدول الأعضاء فيما يخص الأفرقة والنماذج وأشكال الدعم الأخرى بما في ذلك القدرات العسكرية.
- ضمان البحث عن أوجه التآزر مع الأدوات الأخرى وبالخصوص الإجراءات الممولة في إطار اللائحة التنظيمية رقم 1257/96 للاتحاد الأوروبي إلى جانب ضمان اللجنة لعملية التنسيق بين الأدوات حيثما أمكن، بالإضافة إلى ضمان أن أنشطة الحماية المدنية الممولة بموجب هذا القرار تسهم على أوسع نطاق في الاستجابة الإنسانية.
- الحرص على الإبلاغ المستمر لمركز القدرة على الاستجابة للطوارئ لمركز القدرة على الاستجابة للطوارئ (ERCC) من طرف الدول الأعضاء المقدمة للمساعدة في حالة الكوارث بكامل أنشطتها وذلك عند تفعيل آلية الاتحاد.
- قيام أفرقة ووحدات الدول الأعضاء المشاركة في التدخل في الموقع على النحو المشار إليه في البند 2 من الفقرة 3.

د. إجراءات الدعم في الموقع:

إن عملية تقديم الدعم في الموقع في حالة وقوع الكارثة أو على وشك الوقوع تتم عبر الإجراءات التالية:⁽¹⁾

- السماح للجنة باختيار وتعيين ونشر فريق خبرة مؤلف من خبراء توفره الدول الأعضاء، وفقاً للشروط المنصوص عليها في المادة 17 إلى جانب إمكانية تكوين فريق متكامل من اللجنة والمصالح التابعة للاتحاد بهدف دعم الفريق وتسهيل الاتصال من مركز القدرة على الاستجابة للطوارئ والمنظمات الدولية الأخرى من أجل تعزيز التعاون وتسهيل التقييمات المشتركة.

- اختيار الخبراء يتحدد وفقاً للشروط المتمثلة في:

- تعيين أسماء الخبراء يعتبر من قبيل مسؤولية الدول الأعضاء باعتبارهم أفرقة خبرة تم توظيفهم عن طريقها.
- اختيار اللجنة للخبراء، ورئيس تلك الأفرقة على أساس المؤهلات والتجربة بما في ذلك مستوى التدريب الخاضع له لآلية الاتحاد، وكذلك التجربة السابقة للمهام في ظل آلية الاتحاد.
- تعيين قادة فريق الخبراء يكون بالتنسيق بين لجنة الاتحاد والدول الأعضاء.

- قيام أفرقة الخبراء بتسهيل التنسيق بين أفرقة التدخل التابعة للدول الأعضاء والاتصال مع السلطات المختصة للدولة الطالبة للمساعدة مع الاستمرار في إبلاغ مركز القدرة على الاستجابة للطوارئ (ERCC) على اتصال وثيق مع أفرقة الخبراء وتقديم دليل ودعم لوجستي لهم.

هـ. المعدات والنقل:

إن الحصول على المعدات أو مواد النقل في حالة وقوع الكارثة داخل الاتحاد أو خارجه يجري وفقاً للتدابير الآتية:⁽²⁾

(1) المادة 17، القرار رقم 2013/1313، المتعلق بإنشاء آلية الاتحاد للحماية المدنية، البرلمان والمجلس الأوروبي للاتحاد الأوروبي، المصدر السابق، ص 15.

(2) المادة 18، القرار رقم 2013/1313، المتعلق بإنشاء آلية الاتحاد للحماية المدنية، البرلمان والمجلس الأوروبي للاتحاد الأوروبي، المصدر السابق، ص 18.

- توفير وتبادل المعلومات عن المعدات وموارد النقل التي يمكن تزويدها من طرف الدول الأعضاء بغية تسهيل تجميع هذه المعدات أو موارد النقل.
- مساعدة الدول الأعضاء تجديد وتسهيل وصولها إلى موارد النقل التي تكون متاحة من مصادر أخرى بما في ذلك السوق التجارية.
- جواز تكملة موارد النقل من طرف اللجنة التي يتم توفيرها من طرف الدول الأعضاء بتوفير موارد نقل إضافية وضرورية لضمان الاستجابة السريعة للكوارث.

ثانيا- آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في الخطة المشتركة بين آسيان والأمم المتحدة بشأن الحد من الكوارث:

تتمثل آلية الاستجابة في الخطة المشتركة بين آسيان والأمم المتحدة في برنامج عمل اتفاقية إدارة الكارثة وحالات الطوارئ في مجموعة الأهداف المحددة بشكل مسبق التي يتم تقييمها بعد 5 سنوات ضمن منهجيات رئيسية وسياق خاص بالتنسيق مع آسيان والأمم المتحدة. تبرز مظاهر الاستجابة للمخاطر الطبيعية في هذه الخطة من خلال برنامج الأولوية 5 المعنون بالاستجابة أولا وبرنامج الأولوية 6 المعنون هو الآخر بالعدة/التجهيز. أ. برنامج الأولوية 5 الاستجابة أولا:

تضمنت الاستجابة في خمس تدابير أساسية يتم تقييمها بعد خمس سنوات بالتنسيق بين الأمم المتحدة وآسيان وتتمثل تلك التدابير في:⁽¹⁾

- إنشاء خطة مشتركة للاستجابة للكارثة التي من خلالها التزمت الأمم المتحدة بتقديم توجيه دولي للخطة المشتركة للاستجابة للكارثة التابعة لآسيان والدعم المباشر لإدارة مراجعات العمل البعدي للخطة المشتركة للاستجابة للكارثة التابعة لآسيان طبقا القدرة على الاستجابة.

- تعزيز التنسيق المدني العسكري عن طريق التزام الأمم المتحدة بدعم مباشر لإنشاء سياسة وإطار عمل ينسجم وآليات تنسيق مدني عسكري لآسيان إلى جانب انسجام التزامات الأمم المتحدة وأطر العمل المترابطة لتنسيق وإدارة الاستجابة بما في ذلك نظم التحكم في مدى الإصابة بالحادث.

(1) ASEAN-UN Joint strategic plan of Action on Disaster Management. Op. cit. Pages:14. 15.16

- تعزيز دور الأمين العام لآسيان بصفته منسقا للمساعدة الإنسانية عن طريق التزام الأمم المتحدة عبر الدعم المباشر لآسيان، ودولها الأعضاء وشركائها في بناء معرفة/تألف مع أدوار ومسؤوليات الأمين العام لمركز المساعدة التابع لآسيان، ومؤسسات في دعم هذا الدور أثناء الكوارث على نطاق واسع، بالإضافة إلى قيام آسيان ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومركز الاستجابة للطوارئ التابع لآسيان في إقليم آسيان على ضرورة اندراجها ضمن المحتوى القياسي للتواصل والالتزام مع قطاعات أخرى لآسيان.

- الاستمرار في التسيير المنتظم الدوري لتمرين المحاكاة للاستجابة الإقليمية للكارثة وذلك عن طريق التزام الأمم المتحدة عبر الدعم المباشر لتخطيط وتسيير وتقييم ARDEX (نظام آسيان لتمرين الاستجابة للكارثة) كل سنتين مع إسهامات خاصة عدد من الوكالات على أساس خبرتها التقنية بما في ذلك المشاركين المشار إليهم في نظام (ARDEX) على سبيل المثال.

- تعزيز تعبئة الاستجابة الإقليمية وذلك عن طريق التزام الأمم المتحدة. عبر دعم مباشر لآسيان ومركز آسيان للمساعدة الإنسانية في تقديم الدعم وتنسيق أفرقة الاستجابة المستخدمين في حالات الطوارئ للكارثة بما في ذلك تلك الناجمة عنها داخل وخارج منطقة آسيان إلى جانب ذلك فإن مركز آسيان للمساعدة الإنسانية مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية يعملان على ضمان تبادل العملية بين آسيان والوسائل والخدمات الدولية من أجل الاستجابة داخل وخارج المنظمة.

ب. التجهيز والعدة:

تتمثل تدابير التجهيز أو العدة في:⁽¹⁾

- تحسين تنفيذ النظام الإسنادي لحالات الطوارئ أثناء الكوارث لآسيان وذلك عن طريق التزام الأمم المتحدة بتقديم الدعم المباشر بالخبرة من برنامج الأغذية العالمي ومستودع الاستجابة الإنسانية التابع للأمم المتحدة (UNHDRR) بهدف دعم مركز آسيان للمساعدة الإنسانية. أما في السياق الخاص، فإن نظام الإسناد لحالات الطوارئ أثناء الكارثة التابع لآسيان (DELSA) يهدف إلى زيادة قدرة الاستجابة لمركز المساعدة الإنسانية التابع لآسيان عن طريق امتلاك استراتيجية تخزين طويلة الأمد لدعم بلدان آسيان في عملية الاستجابة للكوارث بتكلفة مثلى وبطريقة فعالة.

⁽¹⁾ ASEAN-UN Joint strategic plan of Action on Disaster Management. Op. cit. 17.

- تحسين قدرة آسيان للاستجابة لحالات الطوارئ وتقييم الفرقة وذلك عن طريق التزام الأمم المتحدة الأساسي في في الدعم المباشر لمركز آسيان للمساعدة الإنسانية في تطوير منهجيات التدريب وتوفير تدريب قاعدي ومتخصص لأعضاء فريق فرقة آسيان للتقييم والاستجابة لحالات الطوارئ (ERAT).

الفرع الثالث: آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في الاتفاقيات الدولية

نتناول في هذا الفرع آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العبارة للحدود (أولا)، والية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في اتفاقية آسيان (ثانيا).

أولا- آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود:

إذا كانت المادة 2 من الاتفاقية قد أكدت أن من بين أسباب آثار الحوادث الصناعية الكوارث الطبيعية، فإن أحكامها تسري في فحواها على إدارة المخاطر الطبيعية. وباعتبار أن الاستجابة آلية من آليات إدارة المخاطر البعيدة، فإن المادة 11 من الاتفاقية أكدت على ضرورة اتخاذ دول الأطراف تدابير استجابة كافية على سبيل الاستعجال، لاحتواء الآثار والتقليل منها باستخدام الممارسات الفعالة. كما ينبغي أن تكون عملية تقييم الآثار منسجمة مع تدابير الاستجابة المناسبة بالإضافة إلى ضرورة تنسيق تدابير الاستجابة بين الدول الأطراف.⁽¹⁾

بما أن الاستجابة للمخاطر الطبيعية تتمثل في جملة من الأنشطة المضطلع بها من طرف الدول والحكومات والمنظمات غير الحكومية، فإن المساعدة المتبادلة تعد من ضمن أنشطة الاستجابة. إن عملية تقديم المساعدة أثناء وقوع الكارثة تخضع لشروط قانونية خاصة بالدولة المقدمة للمساعدة والمتلقية أو الطالبة للمساعدة.⁽²⁾

أ. شروط تقديم المساعدة بين دول أطراف الاتفاقية:

- ضرورة طلب المساعدة من طرف الدولة المتضررة من الدول الأخرى أطراف الاتفاقية مع بيان نطاق ونوع المساعدة المطلوبة.

(1) المادة 11، اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود، المصدر سابق، ص 465.

(2) المادة 12، اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود، المصدر نفسه، ص 465.

- ضرورة الاستجابة الفورية للطرف المقدم للمساعدة وإعلام الطرف المتضرر/الطالب للمساعدة عن مدى استعداده لتقديم المساعدة مع بيان نطاق وشروط المساعدة الممكن تقديمها.

- ضرورة التعاون بين الدول الأطراف لتسهيل تقديم المساعدة الفورية.

ب. شروط تقديم المساعدة للدول غير الأطراف في الاتفاقية:

في حالة ما إذا كانت إحدى الدول المتلقية أو المانحة لها طرفاً غير داخل في اتفاق ثنائي أو متعدد الأطراف، فإن تقديم المساعدة المتبادلة تتم وفقاً للشروط المبينة في الملحق 10 من الاتفاقية ذاتها:⁽¹⁾

- خضوع التوجيه العام للمساعدات ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها إلى الدولة الطرف الطالبة للمساعدة.

- خضوع الطاقم المكلف بعملية تقديم المساعدة لتشريعات الدولة الطرف المساعد للمساعدة إلى جانب ضرورة تعاون وتنسيق السلطات المختصة للدولة الطرف الطالبة للمساعدة مع الهيئة المكلفة بتقديم المساعدة المعينة من طرف الدولة الطرف المقدمة للمساعدة بصفتها مكلفة بالإشراف العملياتي المباشر على الأشخاص والمعدات المقدمة من طرف الدولة الطرف المقدمة للمساعدة.

- ضرورة توفير الدولة الطرف الطالبة للمساعدة -في حدود قدراتها- مرافق وخدمات للإدارة الصحية والفعالة للمساعدة وضمان حماية الأشخاص والمعدات والمواد التي تم إحضارها داخل إقليمها.

- يتم تقديم المساعدة على حساب الدولة الطرف الطالبة للمساعدة مع جواز تنازل الدول الطرف المقدمة للمساعدة في أي وقت كلياً كان أم جزئياً عن سداد التكاليف.

- سعي الدولة الطرف الطالبة للمساعدة قصارى جهدها لمنح الطرف المساعد والأشخاص الذين يتصرفون نيابة عنه الامتيازات والحصانات والتسهيلات اللازمة لأداء وظائفهم أثناء عملية المساعدة على وجه السرعة دون أن يسري هذا الشرط على مواطنيه أو المقيمين الدائمين فيه بمنحهم الامتيازات والحصانات المشار إليها.

(1) ملحق 10، اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود، المصدر نفسه، ص 490.

- محاولة أي طرف-عند طلب الدولة الطرف الطالبة أو الدولة الطرف المساعدة - تسهيل نقل عبر إقليمها للأشخاص المخاطر عنهم حسب الأصول، والمعدات، والملكية ذات الصلة بالمساعدة للطرف ومن الطرف المقدم للمساعدة.
- قيام الدولة الطرف الطالبة للمساعدة بتسهيل دخول وبقاء والمغادرة من إقليمها الوطني للأشخاص المخاطر عنهم حسب الأصول والمعدات والممتلكات ذات الصلة بالمساعدة.
- قيام الدولة الطالبة للمساعدة، على الرغم من عدم مسؤوليتها عن الضرر، بدفع التعويض للدولة الطرف المساعد أو الأشخاص العاملين بالنيابة عنها وتعويضهم عن الوفاة والإصابة الناجمة عنها أو الخسارة والضرر اللاحق بالمعدات والممتلكات ذات الصلة بالمساعدة، بالإضافة إلى مسؤولية الدولة الطرف الطالبة للمساعدة عن دراسة الشكاوى المقدمة من الأطراف الأخرى الغير ضد الطرف المقدم للمساعدة أو الأشخاص الذين يتصرفون بالنيابة عنها.
- ضرورة التعاون الوثيق بين الأطراف المعنية من أجل تسهيل تسوية الإجراءات والدعاوى القانونية التي يمكن أن تثار ضد عمليات تقديم المساعدة.
- جواز طلب المساعدة المتعلقة بالعلاج الطبي أو الترحيل المؤقت من طرف أي طرف يطلب المساعدة إلى إقليم الطرف الآخر للأشخاص المتأثرين بالحادث.
- السماح للطرف المتأثر أو الطالب للمساعدة في أي وقت بعد أخذ الاستشارات المناسبة وعن طريق الإخطار طلب إنهاء المساعدة التي تم تلقيها أو المقدمة في ظل هذه الاتفاقية، بالإضافة إلى قيام الأطراف المعنية باستشارة بعضها البعض مع مراعاة إجراءات الترتيبات للإهاء السليم للمساعدة.

ثانيا- آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في اتفاقية آسيان:

باستقراء الفصل الخامس من اتفاقية رابطة دول جنوب شرق آسيا المعنون بالاستجابة للطوارئ، فإنه يستشف منه أن الاستجابة للطوارئ على نوعين: استجابة للطوارئ الوطنية واستجابة للطوارئ المشتركة من خلال تقديم المساعدة، إلى جانب ذلك فإن الاتفاقية تناولت شروط تقديم وتلقي المساعدة.

أ. شروط الاستجابة للطوارئ الوطنية:

تتمثل هذه الشروط بمقتضى نص المادة 10 من الاتفاقية في ما يلي:⁽¹⁾

- ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة من أجل تعبئة المعدات والمرافق والمواد والموارد البشرية والمالية المطلوبة وفقا لتشريعاته الوطنية.
- السماح بالإعلام المباشر للدول الأطراف الأخرى ومركز آسيان للمساعدة الإنسانية بالتدابير المتخذة من طرف كل دولة طرف.

ب. شروط الاستجابة المشتركة للطوارئ عبر تقديم المساعدة:

- جواز طلب أي طرف للمساعدة من أي طرف مباشر أو عن طريق مركز آسيان للمساعدة الإنسانية أو من طرف هيئات أخرى في حالة الطوارئ أثناء الكارثة.
- تقديم المساعدة بناء على طلب وموافقة الطرف الطالب المساعدة أو عند منحها من طرف دولة طرف أو دول أطراف أخرى وبموافقة الدولة المتلقية للمساعدة.
- تحديد نطاق تقديم المساعدة ونوع المساعدة المطلوبة من طرف الدولة الطالبة للمساعدة لتزويد الكيان المساعد بالمعلومة اللازمة بغرض تحديد مدى قدرة الطرف المساعد على تلبية طلب المساعدة. أما إذا تعذر الأمر فإن الطرفين المساعد والطالب للمساعدة يشتركان ويقرران تحديد نطاق ونوع المساعدة المطلوبة.
- ضرورة قيام الطرف المقدم للمساعدة باتخاذ قرار فوري وإخطار الطرف الطالب للمساعدة مباشرة أو عن طريق مركز آسيان للمساعدة الإنسانية ما إذا كان الطرف الطالب في وضع يمكنها من تقبل المساعدة المطلوبة وينطبق عليه شروط ونطاق هذه المساعدة.
- ضرورة قيام الطرف المتلقي للمساعدة بإخطار فوري للكيان المساعد مباشرة أو عن طريق مركز آسيان للمساعدة الإنسانية عن مدى قدرتها على قبول المساعدة المقدمة ونطاق وشروط هذه المساعدة.
- ضرورة تحديد الأطراف وإخطارها لمركز آسيان للمساعدة الإنسانية عن نطاق قدرتها للأشخاص، والخبراء، والمعدات، والموارد العسكرية والمدنية التي يمكن جعلها متاحة من

⁽¹⁾ Article 10. Asean Agreement on Disaster management and emergency Response. Op. Cit. P 12

أجل تقديم المساعدة للأطراف في حالة طوارئ الكارثة وكذلك الشروط المحددة لاسيما المالية في ظل المساعدة التي يمكن تقديمها.⁽¹⁾

ج. تدايير تقديم المساعدة:

1. توجيه ومراقبة المساعدة:

يتم توجيه ومراقبة المساعدة من خلال :

- قيام الدولة الطرف الطالبة للمساعدة بمراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها داخل إقليمها إضافة إلى قيام الكيان المقدم للمساعدة بتعيين شخص يشرف على العمليات ويسهر مباشرة على الإشراف على الأشخاص والمعدات التي يقدمها.

- ضرورة قيام الشخص المعين من طرف الكيان المقدم للمساعدة أو المتلقي لها بصفته رئيس عملية تقديم المساعدة بالتنسيق مع السلطات المختصة للطرف الطالب للمساعدة.

- ضرورة توفير الطرف الطالب للمساعدة أو المتلقي لها وفقا لقدراته مرافق وخدمات محلية من أجل إدارة الفعلية والمعنية بالمساعدة، إلى جانب ضرورة حماية الأشخاص والمعدات والمواد التي تم إحضارها داخل إقليمها من طرف وعلى حساب الكيان المقدم للمساعدة بهدف هذه الأغراض بالإضافة إلى حظر المسؤولين المدنيين والأشخاص من حمل السلاح.

- ضرورة قيام كل من الطرف المقدم للمساعدة والطرف الطالب لها بالتشاور والتنسيق فيما بينهما في تجاوز الشكاوى بخصوص التقصير فيما تم الاتفاق حوله ضد بعضهما البعض بشأن الأضرار والخسائر التي لحقت بالمتلكات وإصابة أو وفاة الأشخاص عن كلا الطرفين الناجمة عن أداء مهامهم الرسمية.

- ضرورة تطابق سلع و مواد الإعانة/المساعدة مع نوعية وصلاحيه المتطلبات للأطراف المعنية من أجل الاستهلاك والاستخدام.

2. الإعفاءات والتسهيلات المتعلقة بتقديم المساعدة:

- ضرورة امتناع أعضاء عملية المساعدة عن القيام بأي عمل أو نشاط مخالف لطبيعة وغرض هذه الاتفاقية.

(1) المادة 12، اتفاقية رابطة دول جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكارثة والاستجابة للطوارئ، آسيان (كامبالا). المصدر السابق.

- ضرورة احترام أفراد عملية المساعدة وخضوعهم للتشريعات والنصوص التنظيمية الوطنية، إلى جانب اتخاذ رئيس البعثة المساعدة للتدابير المناسبة لضمان التقيد ومراعاة التشريعات كما يتعاون الطرف المتلقي للمساعدة على ضمان أن أفراد عملية المساعدة يتقيدون بالتشريعات والنصوص التنظيمية الوطنية.⁽¹⁾

3. الإعفاءات والتسهيلات المتعلقة بتقديم المساعدة:

ضرورة موافقة الدول طبقاً لتشريعاتها ونصوصها التنظيمية الطالبة للمساعدة على:

- موافقتها على الإعفاءات للكيان المقدم للمساعدة من الجباية والالتزامات والأعباء الأخرى ذات الطبيعة المماثلة بشأن استيراد واستخدام المعدات بما في ذلك السيارات ووسائل الاتصال اللاسلكية والمرافق والمواد التي تم إحضارها داخل إقليم الطرف الطالب للمساعدة أو المتلقي لها بغرض المساعدة.

- تسهيل دخول وبقاء ومغادرة الأفراد والمعدات والمرافق والمواد ذات الصلة والمستخدم في عملية المساعدة داخل أراضيها.

- تعاونها مع مركز آسيان للمساعدة الإنسانية حيثما يكون ملائماً لتسهيل معالجة شروط الإعفاءات والتسهيلات المتعلقة بتقديم المساعدة.⁽²⁾

1- تحديد الهوية:

- السماح للأشخاص العسكريين والموظفين المدنيين المنخرطين في عملية المساعدة بارتداء زي رسمي بهوية متميزة خلال المهام الرسمية.

- ضرورة حصول أعضاء عملية المساعدة بغرض الدخول والمغادرة من إقليم الطرف المتلقي للمساعدة على:

أ- أمر التنقل الجماعي أو الفردي صادر من رئيس عملية المساعدة أو أي هيئة مختصة للكيان المساعدة.

ب- بطاقة هوية شخصية صادرة عن السلطات المختصة للكيان المساعد.

ت- بطاقة هوية شخصية صادرة عن السلطات المختصة للكيان المساعد .

(1) المادة 13، اتفاقية رابطة دول جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكارثة والاستجابة للطوارئ، آسيان (كامبالا)، المصدر السابق.

(2) المادة 14 ، اتفاقية رابطة دول جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكارثة والاستجابة للطوارئ ، آسيان (كامبالا)، المصدر السابق.

- السماح باستعمال الطائرات والسفن المستخدمة من طرف الأشخاص العسكريين والموظفين المدنيين المنتمين للكيان وتسجيلها ولوحة الهيكل المرخص بها بهدف سهولة التعرف عليها بالإضافة إلى التعامل مع كل الطائرات العسكرية الأجنبية المرخص لها على أنها صديقة واستقبال ترددات الراديو المفتوحة ونظام التعريف المشفرة (صديق-عدو) من طرف سلطات الطرف المتلقي للمساعدة.⁽¹⁾

2- نقل الموظفين والمعدات والمرافق والمواد المتعلقة بتقديم المساعدة

سعي كل طرف بطلب من الطرف المعني لتسهيل نقل عبر إقليمه الأشخاص الذين تم الإخطار عنهم حسب الأصول، والمعدات، والمرافق، والمواد ذات الصلة أو المستعملة في المساعدة للطرف الطالب أو المتلقي للمساعدة بالإضافة إلى إعفاء الطلب المعني من الجباية والالتزامات والأعباء الأخرى ذات الطبيعة المماثلة لهذه المعدات والمرافق والمواد.

- قيام مركز المساعدة الإنسانية التابع لآسيان بتسهيل دراسة/معالجة نقل الأشخاص والمعدات والمرافق والمواد المتعلقة بعمليات تقديم المساعدة.⁽²⁾

المطلب الثاني: آلية التعافي من المخاطر الطبيعية

يقصد بالتعافي أو مرحلة التعافي "استعادة المرافق والسبل المعيشية والظروف المعيشية للمجتمعات المحلية المتأثرة بالكوارث وتحسينها حيثما كان ذلك مناسباً ويتضمن ذلك جهود خفض عوامل مخاطر الكوارث"⁽³⁾.

كما يعرف التعافي بأنه "إعادة الحياة للضحايا على حالتها الطبيعية تبعاً لنتائج أثر الكارثة. تبدأ عملية التعافي عموماً بعد تمام الاستجابة الفورية، ويمكن أن تستمر لأشهر أو سنوات فيما بعد."⁽⁴⁾ كما يقصد بالتعافي " الوظيفة التي تقوم بها البلدان والمجتمعات والأسر والأفراد بإصلاح أو إعادة بناء أو استعادة ما فقد نتيجة الكارثة، ومن الناحية المثالية تقليل مخاطر حدوث كارثة مماثلة في المستقبل."⁽⁵⁾

(1) المادة 15، اتفاقية رابطة دول جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكارثة والاستجابة للطوارئ ، آسيان (كامبالا)، المصدر نفسه.

(2) المادة 16، اتفاقية رابطة دول جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكارثة والاستجابة للطوارئ ، آسيان (كامبالا)، المصدر السابق.

(3) المثال النموذجي للحد من مخاطر الكوارث في برنامج التواصل مع المستخدمين التابع للإطار العالمي للخدمات المناخية. المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، المصدر السابق، ص 4.

(4) Damon.P.Coppola. Introduction to International management. 3rd Edition. Elsevinc. UK. 2015. P405

(5) دليل لتعميم الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع التغير المناخي، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، المصدر السابق، ص 42

إلى جانب ذلك يقصد بالتعافي في تعريف الأمم المتحدة: "استعادة أو تحسين سبل العيش والصحة، فضلا عن الأصول والنظم والأنشطة الاقتصادية والمادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للمجتمع المحلي أو المجتمع المتأثر بالكوارث بما يتماشى ومبادئ التنمية المستدامة وإعادة البناء بشكل أفضل لتجنب مخاطر الكوارث في المستقبل أو الحد منها".⁽¹⁾

الفرع الأول: آلية التعافي في المؤتمرات الدولية

نتناول في الفرع إلى آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في العقد الدولي (أولا)، وآلية التعافي من المخاطر الطبيعية في مؤتمر يوكوهاما 1994 (ثانيا)، ثم آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في مؤتمر هيوغو (ثالثا)، وآلية التعافي من المخاطر الطبيعية في مؤتمر سندياي (رابعا).

أولا - آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في العقد الدولي:

وردت هذه الآلية في العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية من خلال القرار 182/46 المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ في النقطة السابعة من مرفقه المتضمنة الاستمرارية من الإغاثة إلى الانتعاش والتنمية، وذلك عن طريق:

- تقديم مساعدة طارئة بطرق تدعم الانتعاش والتنمية الطويلة الأجل.
- ضرورة التعاون المبكر للمؤسسات الإنمائية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة والتنسيق مع المسؤولين عن الإغاثة الطارئة والإنعاش على المستوى المحلي.
- ضرورة استمرار التعاون والدعم بعد مرحلة الإغاثة بهدف تحقيق الإنعاش والتعمير.
- اغتنام مرحلة الإنعاش كفرصة لتشكيل وتحسين مستدامين للمرافق والخدمات المتضررة في حالات الطوارئ من أجل تمكينها من الصمود لأثر حالات الطوارئ المقبلة.
- تشجيع التعاون الدولي من أجل تنمية البلدان النامية مساهمة في تقليل حدوث وأثر الكوارث وحالات الطوارئ في المستقبل.⁽²⁾

ثانيا- آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في مؤتمر يوكوهاما 1994 :

بالرجوع إلى مؤتمر يوكوهاما، يتبين أن آلية التعافي من المخاطر تضمنها جدول أعمال المؤتمر من خلال البند 10 تحت عنوان الحد من الكوارث الطبيعية. هذا الأخير أشار إلى هذه الآلية من خلال

⁽¹⁾Report entitled Recovery Issued by United nations office for disaster risk reduction, Official website UNDR, Date and time of visit : 15/05/2022, 19 :00,Link : <http://www.undrr.org/terminology/recovery.2022/09/08> تاريخ الزيارة

⁽²⁾ ملحق القرار رقم 46/182، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، المصدر السابق.

ثلاث نقاط أساسية تتمثل في تشييد البنايات المقاومة للمخاطر والجوانب الاقتصادية للحد من الكوارث الطبيعية من منظور التنمية المستدامة وإدارة حالات الجفاف التي سيتم تناولها على النحو الآتي:

أ. تشييد البنايات المقاومة للخطر:

إن لجنة تشييد البنايات المقاومة للمخاطر المخاطر المنصوص عليها في البند 10/ب قد صاغت مجموعة من التوصيات في شكل رسالتين أولاهما موجهة إلى المجتمع والثانية موجهة إلى السلطات العمومية.

التوصيات الموجهة للمجتمع تتمثل في:

- التركيز على ضرورة التخطيط المسبق لإنشاء أو تشييد المباني المقاومة للمخاطر والاستفادة منها وذلك عن طريق:

- تعاون المجتمع بأسره على تهيئة المأوى المضادة للأعاصير لأغراض متعددة في المناطق المعرضة للأمواج العواصف وتخصيصها بالكامل للوظائف المجتمعية.

- وضع شروط مميزة للتصاميم بالنسبة للمجتمعات المعرضة للخطر مثل الأسطح الوركية والتعريض الكافي... إلخ للحماية من الرياح العاتية.

- التزام المجتمعات وتعددها بتعزيز هياكل البناء القائمة ضد مخاطر الزلزال بطرق متينة ومقاومة كتعزيز اللبنة بشبكات والدعامات الرئيسية.

- توعية المجتمعات بتوصيات هذه الرسالة عن طريق التعليم تعد مسؤولية ملقاة على عاتق القادة والمعلمين.

التوصيات الموجهة للسلطات العمومية:

- مسؤولية السلطات العمومية على كافة الأصعدة وكذا شركات التأمين فيما يتعلق بأعمال التصميم التقني تتمثل في :

- الإقرار بالدور الذي تلعبه القطاعات الاقتصادية ذات الأثر على المباني والبنى التحتية.

- الإقرار بوجود طرائق تقنية مؤسسة تسمح بتحسين المقاومة للمخاطر بشكل حساس وتكون متناسبة مع ارتفاع التكاليف والحرص على إدماجها مسبقا في تقنيات البناء الحديث.

- إنشاء إطار تعليمي وتدريب ضروري من أجل تطبيق هذه الطرائق وبشكل مفصل.

- منح سلطة تقديرية للسلطات العمومية في إنشاء أطر عامة تحفيزية في استخدام هذه المنهجيات في صناعة البناء.

ب. الجوانب الاقتصادية للحد من الكوارث الطبيعية من منظور التنمية المستدامة:

تتجلى فكرة التعافي وإعادة الإعمار من خلال ما جاء في وثائق اللجنة التقنية (ه) لمؤتمر يوكوهاما من خلال الإضافة (1) التي ركزت على الاهتمام بالتنظيم المؤسسي الذي يهدف إلى مواجهة الكوارث، والاتقاء منها والمعونة في حالة الطوارئ واحتواء الضرر والتعمير وأثار هذه الإجراءات كلها على عملية العودة إلى المسار الإنمائي لقدرة البلدان وأولوياتها الوطنية، إلى جانب عدم حصر الحد من الكوارث والتخفيف منها في مجرد تقديم المساعدة في حالات الطوارئ أو تقديم المعونة في عملية التعمير بل يشكلان عاملاً جامعاً لإمكانات التنمية واستدامة هذه الإجراءات.⁽¹⁾

وخلصت اللجنة التقنية رقم (ه) إلى جملة من التوصيات والخلاصات التي تركز آلية التعافي والمتمثلة في:⁽²⁾

- الحد من الكوارث والتخفيف منها يعتبران جزئيين أساسيين ينبغي إدراجها في الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة (البعد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي).

- إدماج عنصري القابلية للتأثر بالإصابة في كل استراتيجية للحد من الكوارث الطبيعية.

- اتخاذ القرارات التي تهدف إلى التقليل من القابلية للتأثر بالإصابة والرفع من قدرة المقاومة للكوارث بالأخذ في الحسبان أبعاد التنمية المستدامة في حالة عدم نجاعة التقييم الاقتصادي.

- ضرورة إعطاء أولوية كبيرة لإنهاء المخاطر عن طريق إجراء تقييمات اللايقين والغموض وضمان تغطية مشاكل إعلام الجماهير ومشكلات المخاطر المتعددة بتطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية وإنشاء آليات مشاركة المخاطر بين القطاع العام والقطاع الخاص.

- ضرورة انسجام صيغ التأمين بشكل أكثر انتظاماً للبلدان النامية على أساس عدد الأشخاص الفقراء وغياب السواق المهيكلية بالإضافة إلى تعزيز آليات التأمين غير الرسمية استلهاماً للأنماط التقليدية للاحتياط من المخاطر الخاصة بكل مجتمع.

⁽¹⁾ تقرير بعنوان الحد من الكوارث: الجوانب الاقتصادية للحد من الكوارث الطبيعية بالنسبة للتنمية المستدامة، منظمة الأمم المتحدة، A/CONF.172/9(1)، 1994/05/25، ص 2.

⁽²⁾ Nations unies. Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles. Op. cit

- ضرورة إنشاء مراكز جهوية بهدف الاستجابة لمقتضيات تطوير القدرات والتكوين وتعبئة الموارد لأهداف الحد من الكوارث والتخفيف من أثارها في سياق التنمية المستدامة إلى جانب تعزيز هذه المراكز وتحسين الصلات فيما بينها.

ج. إدارة حالات الجفاف:

لقد خلص تقرير اللجنة التقنية (ز) إلى مجموعة توصيات تعكس مظاهر آلية التعافي والمتمثلة في:

- القابلية للتأثر بالإصابة بالجفاف اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا يرجع إلى نظم الإنتاج وقوانين الولوج إلى السوق وعدم مشاركة السكان في عمليات الإنذار السريع والتخفيف من آثار الكوارث والإغاثة في مرحلة الطوارئ ومرحلة التعافي.

- الحد من القابلية للتأثر بالإصابة أساس لمعالجة الجفاف ذلك من خلال اعتبار الإنسان ضحية الجفاف والتركيز على الجفاف على أنه عملية سوسيواقتصادية وأن الحد من القابلية بالتأثر يبدأ بربط الفرد والجماعات بهذه العملية وطنيا ودوليا.

ثالثا- آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في مؤتمر هيوغو:

قد أشار التقرير العالمي المعني بالحد من الكوارث كوبي هيوغو إلى التعافي كمرحلة من مرحلة إدارة المخاطر وذلك تجسيدا لخطة جوهانسبرغ، التي وضعها مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة 2002 في الفقرة 37 منها التي دعت إلى اتخاذ إجراءات تحت عنوان "النهج الشامل والمتكامل للتصدي لمخاطر لمعالجة أوجه الضعف وتقييم المخاطر وإدارة الكوارث بما في ذلك... التعافي منها"⁽¹⁾

- تعزيز دور الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث الطبيعية وتشجيع المجتمع الدولي على توفير الموارد المالية اللازمة للصندوق الاستئماني.

- تقرير أخطار الفيضانات والجفاف في البلدان غير المنيعية في مواجهتها وذلك بعدة طرق، من بينها النهوض بحماية وإصلاح أراضي المستنقعات و مستجمعات المياه وتحسين أساليب استغلال الأراضي وتحسين تقنيات ومنهجيات تقييم الآثار الضارة التي يمكن أن تلحق بأراضي المستنقعات من جراء تغير المناخ.

⁽¹⁾تقرير مؤتمر القمة العالمية للتنمية المستدامة، جوهانسبرغ: جنوب إفريقيا، منظمة الأمم المتحدة، من 2002/08/26 إلى 2002/09/4.

- دعم التبرعات الجارية التي تقدمها المنظمات غير الحكومية والدوائر العلمية والشركاء الآخرون في عملية إدارة الكوارث الطبيعية.

- النهوض بالتعاون في مجالات اتقاء الكوارث التكنولوجية وغيرها من الكوارث الكبرى التي تلحق بالبيئة آثارا ضارة والإنعاش في أعقابها بما يعزز قدرات البلدان المتضررة للتصدي لأي حالات من هذا القبيل.

رابعا- آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في مؤتمر سندي:

تكرست هذه الآلية في مؤتمر سندي من خلال الأولوية الرابعة (تعزيز التأهب للكوارث بغية التصدي لها بفعالية وإعادة البناء بشكل أفضل في مرحلة التعافي وإعادة التأهيل والإعمار كما تم تجسيد عملية التعافي وعملية الإعمار في هذه الأولوية عبر اتخاذ إجراءات على المستويين الوطني والمحلي وعلى المستويين العالمي والإقليمي متمثلة في ما يلي:⁽¹⁾

- تعزيز متانة البنى التحتية الحيوية الجديدة والقائمة بما في ذلك البنى التحتية للمياه والنقل والاتصالات السلوكية واللاسلكية والمرافق التعليمية والمستشفيات وغيرها من المرافق الصحية، من أجل ضمان أن تبقى آمنة وفعالة ومؤدية لوظائفها أثناء وقوع الكارثة وبعد وقوعها بهدف توفير الخدمات المنقذة للأرواح.

- اعتماد سياسات وإجراءات عامة تدعم دور عمال الخدمة العامة لاستحداث أو تعزيز آليات التنسيق والتمويل وإجراءات المساعدة الغوثية والتخطيط وإعداد لمرحلة التعافي وإعادة الإعمار بعد وقوع الكارثة،

- ضمان استمرارية العمليات والتخطيط بما في ذلك التعافي الاجتماعي والاقتصادي وتوفير الخدمات الأساسية في مرحلة ما بعد وقوع الكوارث.

- تشجيع إدارة مخاطر الكوارث في عمليتي التعافي وإعادة التأهيل والتنمية واغتنام الفرص أثناء مرحلة التعافي لتطوير قدرات كفيلة بالحد من مخاطر الكوارث على المدى القصير والمتوسط والطويل.

- وضع إرشادات للاستعداد لإعادة البناء بعد وقوع الكوارث فيما يتعلق منها بتخطيط استخدام الأراضي وتحسين المواصفات القياسية للإنشاءات بوسائل تشمل التعلم من برامج التعافي

⁽¹⁾ إطار سندي للحد من الكوارث للفترة 2015-2030، المصدر السابق، ص 21. ص 22

وإعادة البناء خلال العقد المنقضي منذ اعتماد إطار عمل هيوغو تعزيز خطط التعافي من أجل توفير الدعم النفسي والاجتماعي وخدمات الصحة العقلية لجميع السكان المحتاجين.

- تعزيز آليات دولية من قبيل البرنامج الدولي للتعافي من آثار الكوارث من أجل تبادل الخبرات والدروس المستفادة بين البلدان وجميع الجهات صاحبة المصلحة.

الفرع الثاني: آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في خطط وبرامج المنظمات الإقليمية

نتناول في هذا الفرع آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في لائحة الاتحاد الأوروبي رقم 2021/241 المتضمنة إنشاء مرافق العافي والقدرة على التكيف (أولاً)، والية التعافي من المخاطر الطبيعية في الخطة المشتركة بين آسيان والأمم المتحدة بشأن إدارة الكوارث (ثانياً)، كما سندرس آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في تقرير إعادة البناء أفضل بشكل أقوى وأسرع وبشكل أكثر شمولية (ثالثاً).

أولاً-آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في لائحة الاتحاد الأوروبي رقم 2021/241 المتضمنة إنشاء مرافق التعافي والقدرة على التكيف:

بغرض الحصول على مساهمة مالية من الاتحاد الأوروبي، ينبغي على الدولة العضو المتضررة أن تقدم إلى اللجنة المفوضية الأوروبية خطة التعافي والقدرة على التكيف بمقتضى المادة 12 من اللائحة. غير أن هذه المساهمة مقيدة بمبلغ أقصى بينت شروطها المادة 11 /فقرة (1)، إلى جانب السماح للدولة العضو بتعيين خطة التعافي والقدرة على التكيف مراعاة للحد الأقصى للمساهمة المالية المنصوص عليها في الفقرة (2) من المادة 11 المتمثل في مراعاة الناتج المحلي الإجمالي للفرد الحقيقي⁽¹⁾. بعد استيفاء الطلب لشروط المساهمة المالية لخطة التعافي والقدرة على التكيف التي قدمتها الدولة العضو، فإن الخطة ينبغي أن تتوافر على العناصر الآتية:

- تفسير كيفية تقديم خطة التعافي والقدرة على التكيف استجابة شاملة ومتوازنة للوضع الاجتماعي والاقتصادي للدولة العضو التي تمس الركائز الستة المنصوص عليها في المادة 3 المتمثلة في:⁽²⁾

- الانتقال الأخضر.
- التحول الرقمي.

(1) Regulation (eu) 2021/241 of the European parliament and of the council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility. (Official Journal of the European Union). Article 18.

(2) Regulation (eu) 2021/241 of the European parliament and of the council. Ibid. Article 03

- النمو الذكي والمستدام والشامل، بما في ذلك التماسك الاقتصادي والإنتاجية والقدرة التنافسية والبحث والتنمية والابتكار، وإقامة سوق داخلية جيدة الأداء مع وجود مشاريع صغيرة ومتوسطة قوية.
- التماسك الاجتماعي والإقليمي.
- الصحة والمرونة الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية بهدف جملة أمور منها زيادة التأهب للأزمات والقدرة على الاستجابة للأزمات.
- السياسات المتعلقة بالجيل القادم والأطفال والشباب مثل التعليم والمهارات.
- تفسير كيفية مساهمة التدابير الواردة في الخطة في مجال الانتقال الأخضر بما في ذلك التنوع البيولوجي، إلى جانب الاعتماد على منهجية رصد المناخ.
- شرح كيفية توقع مساهمة التدابير الواردة في خطة التعافي والقدرة على التكيف في عملية التحول الرقمي أو التحديات الناجمة عنه استناداً إلى منهجية وضع العلامات الرقمية مراعاة لتدابير الإصلاح المصاحبة.
- تحديد المسائل الأمنية وكيفية التعاطي مع تلك المسائل طبقاً للتشريع الوطني وتشريعات الاتحاد الأوروبي ذات الصلة وذلك في مجال الاستثمارات في القدرات الرقمية والاتصال والتقييم الذاتي للأمن.
- معلومات عن التمويل القائم أو المزمع للاتحاد.
- شرح توقع مساهمة الخطة في المساواة بين الجنسين والفرص المتساوية للجميع وإدراج تلك الأهداف تماشياً مع المبدأ 2 والمبدأ 3 من مبادرة الدعامة الأوروبية للحقوق الاجتماعية والاقتصادية والهدف الخامس من أهداف الألفية للتنمية المستدامة للأمم المتحدة.
- إلى جانب استيفاء الشروط الواجب إدراجها في خطة التعافي والقدرة على التكيف الأوروبية، فإنه يجوز للدول الأعضاء الأخرى ناهيك عن تشجيع الدول الأعضاء على تعزيز أوجه التآزر وخطط التعافي والقدرة على التكيف للدول الأخرى.

ثانيا- آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في الخطة المشتركة بين آسيان والأمم المتحدة بشأن إدارة الكوارث الطبيعية:

لقد وردت آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في الخطة المشتركة بين آسيان والأمم المتحدة من خلال برنامج الأولوية 7 المعنونة بالتعافي، حيث تناولت خمس أهداف تتمثل في:⁽¹⁾

1. مواءمة المعايير والتوجهات بشأن عملية التعافي من خلال تطوير المعايير والتوجهات المستخلصة من الممارسات على الميدان التي تم تميمها من طرف الأمم المتحدة باعتبارها معارف وخبرة مستمدة من الدروس المستفادة والممارسات الجيدة إلى جانب امتلاك الأمم المتحدة مكاتب قطرية مثل برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP في كل البلدان التابعة لآسيان والأفرقة العاملة بشأن إدارة خطر الكارثة تقوم بمساعدة ضمان مواءمة وانسجام المعايير والتوجهات مع المقتضيات السياقية للمنطقة.

2. تطوير خطوات التعافي ذي القدرة على التكيف، وذلك بتشجيع الأمم المتحدة لمجهود آسيان من خلال تقديم دعم مباشر لآسيان في تطوير دليل مرجعي للتعافي من الكارثة الذي يوفر قدرة متميزة من أجل تفعيل التأهب للتعافي المجسد لخطواته عن طريق آلية التعافي المرن.

3. تعزيز القدرات الإقليمية والخبرة في التعافي عن طريق وكالات الأمم المتحدة، ولاسيما برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) من خلال دعم تطوير القدرات الوطنية والخبرة في عملية التعافي والإشراف على تدريبات إقليمية نيابة عن منظومة الأمم المتحدة للتنمية بدعم أطر عمل التعافي للمساعدة على إنشاء نظم وآليات تعاف فعال وسلس.

4. بناء شبكة من أجل قيادة محلية في عملية التعافي وذلك عن طريق قيام وكالات الأمم المتحدة المتواجدة في بلدان آسيان بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة للتنمية بتطوير قدراتها على المستويات المحلية من أجل تحسين حوكمة وإدارة خطر الكارثة إلى جانب تسهيل تبادل المعارف فيما بين الشركاء الرئيسيين على المستويات المحلية عن طريق برنامج الأمم المتحدة للتنمية.

5. تأمين الموارد المناسبة من أجل التعافي وذلك من خلال تعهد منظومة الأمم المتحدة في تطوير إستراتيجية تعبئة الموارد المشتركة التي تكشف طرقا ابتكارية للتمويل بما في ذلك مشاركة الكلفة الحكومية، والتزام القطاع الخاص والشركات مع شركات الابتكار. وهذا راجع إلى

(1) Asean-UN Joint Strategic Plan of Action on Disaster Management. Op. Cit. P 18. P 19

الطبيعة التي يتميز بها التعافي بأنه غير ممول وبذلك يصبح التمويل الممكن التنبؤ به أمراً بالغ الأهمية.

ثالثاً-آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في تقرير إعادة البناء أفضل بشكل أقوى وأسرع وبشكل أكثر شمولية:

لقد جاء في الميثاق التأسيسي للبنك من بين أهدافه المنصوص عليها في المادة 2 منه ما يشير إلى آلية التعافي حيث نص على مايلي:"...

- المساعدة على إعادة البناء والتعمير لأقاليم الدول الأعضاء بتسهيل الاستثمار في رؤوس الأموال المخصصة لغايات إنتاجية، بما في ذلك إعادة بعث اقتصادياتها المدمرة أو المحطمة بسبب الحرب وإعادة تكييف وسائل الإنتاج وفقاً لظروف مرحلة السلم وتشجيع تنمية الموارد ووسائل إنتاج البلدان الأقل نموًا.

- القيام بعمليات مع الأخذ في الحسبان أثر الاستثمار الدولي فيما يتعلق بالأعمال التجارية في أقاليم البلدان الأعضاء، وكذا سنوات ما بعد الحرب مباشرة للمساعدة التي تؤدي إلى انتقال سلس من مرحلة الحرب إلى اقتصاد مرحلة السلم. ⁽¹⁾

من خلال نصي الفقرتين السابقتين من المادة 2 من الميثاق التأسيسي للبنك يتجلى تكريس آلية التعافي -وإن كانت الآلية في هذا السياق محصورة بإعادة بناء اقتصاديات الدول المدمرة أو المحطمة عقب الحرب، إلا أن البنك قد وسع تركيز جهوده في عملية إعادة الإعمار لتشمل إعادة البناء بعد الكوارث الطبيعية وهو ما تم تأكيده في توطئة تقرير غير قابل للكسر المتعلق بإعادة البناء أفضل بشكل أقوى وأسرع وأكثر شمولية لعام 2017 إذ نص على: "يمكن أن تكون فوائد إعادة البناء بشكل أفضل أكبر بين المجتمعات والبلدان التي تتضرر من الكوارث بشكل مكثف ومتكرر..."، كما أوضح أن: "إعادة البناء تحتاج أن تكون قوية لكي تكون سبل العيش أقل عرضة للصدمات في المستقبل وحتى يتمكن الناس من العودة إلى حياتهم الطبيعية في وقت مبكر وشاملة بحيث لا يتخلف أحد عن الركب."⁽²⁾

(1) Article 2. International Bank For Reconstruction And Development: Articles of Agreement(As Ammended effective June27, 2012), Date and time of visit: 31/05/2022, 18:00, Link.

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/7223615411842345010330022018/original/IBRDArticlesOfAgreementEnglish.pdf>

(2) The World Bank. Building Back Better: Achieving resilience through Stronger, Faster and more inclusive Post-disaster Reconstruction/2018/p 4 , Date and time of visit: 31/05/2022, 18:30, Link: <http://thedocs.worldbank.org/eng> .

و بالنظر إلى نشاط البنك المتمثل في عملية الإقراض التي تطورت من مجرد توفير موارد مالية إلى الانتقال إلى دور النصح وتقديم المعرفة في إدارة السياسات والبرامج، فإن البنك الدولي للإنشاء والتعمير قد كرس عملية التعافي من المخاطر الطبيعية من خلال تقرير سندي: إدارة مخاطر الكوارث من أجل تعزيز القدرة على مجابهة الكوارث في المستقبل من خلال الركيزة 5 المتمثلة في مرونة إعادة الإعمار. التي ورد فيها ما يلي:⁽¹⁾

- إعادة الإعمار بعد الكوارث لتعزيز القدرة على الصمود ومجاهة الكوارث وذلك عن طريق تشجيع الاستثمار في إدارة مخاطر الكوارث من خلال تكامل مرونة التعافي وتخطيط إعادة الإعمار.

- التعليم والتدريب وزيادة التوعية عناصر متشابكة تدعم كافة جوانب إدارة مخاطر الكوارث على جميع المستويات وذلك من خلال:

- الانتقال من توعية الموظفين إلى تنمية عمال البناء ثم إلى التوعية بإدارة مخاطر الكوارث في المناهج التعليمية بالمدارس.
- الاعتماد على المؤسسات الأكاديمية والفنية كمصدر قيم للمعرفة والتحليل.
- توثيق عرى التآزر والتعاقد بين المجتمعات المحلية المعرضة للخطر والباحثين والحكومات.
- ضرورة قيام الوكالات والهيئات الخارجية بمساندة الحكومات والمجتمعات المحلية في تعميق الفهم والبناء على استراتيجيات التكيف المحلية والمعرفة لدى السكان الأصليين.
- العمل الجماعي في كل خطوة من الخطوات ركيزة أساسية للإدارة الشاملة لمخاطر الكوارث الطبيعية وذلك عن طريق:

✓ اعتبار أن استراتيجيات إدارة مخاطر الكارثة لها أثر على القطاعات وجماعات المصالح ومن ثم تعميمها في السياسات أمراً حتمياً.

✓ تطبيق معلومات الكوارث على عملية اتخاذ القرارات أساس لقدرة البلدان والمجتمعات والأسر على مجابهة آثار الكوارث.

✓ اعتبار الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والبيئية وكذا البنية التحتية خصائص مميزة محددة لنجاح أي استراتيجية لإدارة المخاطر

⁽¹⁾تقرير سندي: إدارة مخاطر الكوارث من أجل تعزيز القدرة على مجابهة الكوارث في المستقبل، البنك الدولي للإنشاء والتعمير، 1818.H Street NW, Washington DC20433 ، ص 21-22.

✓ رغم الاختلاف في مفهوم القدرة على مجابهة الكوارث، إلا أن التكيف مع الصدمات مع الحفاظ في الوقت نفسه على الرفاه والنمو جوهر لفهم القدرة على مجابهة الكوارث .

✓ تعزيز استراتيجيات الحماية المالية لتعميق أسواق التأمين على المستوى السيادي ومستوى الأسر المعيشية وكذا تعزيز الحماية الاجتماعية للفئات الأشد فقرا.(1)

كما تبرز آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في تقرير البنك الدولي المعنون بإعادة بناء أفضل تحقيقا للقدرة على التكيف من خلال إعادة الإعمار بشكل أقوى وأسرع وأكثر شمولية، حيث حدد مفهوم إعادة البناء بأنه إصلاح واستبدال الأصول أو الممتلكات بشكل أكثر مرونة بحيث تكون عملية الاسترداد والاستبدال في وقت أقصر وأكثر كفاءة بمراعاة الفئات الأشد فقرا، وذلك بالأخذ في الحسبان للأبعاد الثلاثة الموصوفة في تقرير غير قابل للكسر الصادر عن البنك الدولي والمتمثلة في:

- إعادة البناء بشكل أقوى وذلك عن طريق التقليل من خسائر الرفاهية من خلال ضمان أن البنية التحتية المعادة بناؤها مقاومة للمزيد من الكوارث في المستقبل من فترة محددة ب50 سنة ما يحقق 12% من انخفاض خسائر الرفاهية العالمية بسبب الكوارث الطبيعية ما معدله 65 مليار دولارا أمريكيا سنويا.

- إعادة البناء بشكل أسرع وذلك من خلال تسريع إعادة الأعمار عبر تدابير مثل خطط بناء الوحدات والعقود المعتمدة مسبقا والترتيبات المالية، بحيث يتم تقليل خسائر الرفاهية العالمية بنسبة 14% في حالة تخفيض متوسط سرعة إعادة الإعمار بمقدار ثلثين أي دون المساس بنوعية إعادة الإعمار.

- إعادة الإعمار بشكل أكثر شمولية، وذلك من خلال ضمان وصول الدعم في مرحلة ما بعد الكوارث إلى جميع الفئات السكانية المتضررة لاسيما توفير الدعم لإعادة الإعمار للأسر المعيشية المنخفضة الدخل التي تكون الأكثر عرضة للمخاطر والأقل دعما على نحو شامل.(2)

(1) تقرير سندي: إدارة مخاطر الكوارث من أجل تعزيز القدرة على مجابهة الكوارث في المستقبل، البنك الدولي للإنشاء والتعمير، المصدر السابق، ص20

(2) International Bank for Reconstruction and Development: Building Back Better: Achieving Resilience through stronger, Faster and More inclusive Post-Disaster. Washington DC20433.p3 et p4

الفرع الثالث: آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في الاتفاقيات الدولية

تم تكريس آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في العديد من الاتفاقيات الدولية سواء إقليمية أو عالمية التي سيتم التعرض إلى بعض الاتفاقيات ذات الصلة بالمخاطر الطبيعية وذلك على النحو التالي:

أولاً- آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في الاتفاقية الإطارية للتغيرات المناخية:

لقد ألزمت الاتفاقية الإطارية للتغيرات المناخية الدول الأطراف باتخاذ إجراءات بما فيها الإجراءات المتعلقة بالتمويل والتأمين ونقل التكنولوجيا لتلبية الاحتياجات والاهتمامات المحددة للبلدان النامية الأطراف الناشئة عن الآثار الضارة لتغير المناخ وأثر تنفيذ تدابير الاستجابة لتغير المناخ⁽¹⁾.

إذا كانت هذه الاتفاقية قد أشارت إلى هذه الآلية في شكل التزام ملقى على عاتق الدول الأطراف فإن اتفاق باريس في ظل هذه الاتفاقية فصل في إجراءات التعافي فضلاً عن الإشارة إليها في هدف الاتفاق المتمثل في "الاستجابة العالمية للتصدي لتغير المناخ التي من مظاهرها تعزيز القدرة على تحمل تغير المناخ وتوطيد التنمية الخفيفة انبعاثات غازات الدفيئة، على نحو لا يهدد إنتاج الأغذية بالإضافة إلى جعل التدفقات المالية متماشية مع مسار يؤدي إلى تنمية خفيفة غازات الدفيئة وقادرة على تحمل تغير المناخ"⁽²⁾.

إلى جانب ذلك، فقد أقر اتفاق باريس عملية الفحص التقني بشأن التكيف التي تهدف إلى تحقيق الفرص الحقيقية الكفيلة بتعزيز القدرة على التحمل والحد من القابلية للتأثر وزيادة فهم إجراءات التكيف، وتتم عملية متابعة إجراءات التكيف عن طريق:⁽³⁾

- تيسير تبادل الممارسات الجيدة والتجارب والدروس المستفادة.
 - تحديد الإجراءات التي يمكن أن تعزز بشكل كبير تنفيذ إجراءات التكيف.
 - تعزيز العمل التعاوني في مجال التكيف.
 - تحديد فرص تعزيز البيئات التمكينية وتحسين تقديم الدعم من أجل التكيف.
- إلى جانب ذلك فإن الاتفاق أكد على تعزيز التعاون بين الدول الأطراف من أجل تدعيم إجراءات التكيف بمراعاة إطار كانبون للتكيف، الذي يشتمل على ما يلي:

(1) المادة 4/بند (7)، الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، منظمة الأمم المتحدة، المصدر السابق، ص 9

(2) الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ: اعتماد اتفاق باريس، منظمة الأمم المتحدة، 2015/12/12 (FCCC/CP/2015/L.9)، ص 28.

(3) المادة 2، الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ: اعتماد اتفاق باريس، منظمة الأمم المتحدة، المصدر السابق، ص 33

- تبادل المعلومات والممارسات الجيدة والدروس المستفادة بما يشمل الجوانب المتصلة بالعلم والتخطيط والسياسات والتنفيذ في إجراءات التكيف.
- تعزيز الترتيبات المؤسسية لدعم توليف المعلومات والمعارف ذات الصلة وتقديم الدعم والإرشادات التقنية للأطراف.
- تعزيز المعارف العلمية المتعلقة بالمناخ، بما يشمل البحوث والمراقبة المنهجية للنظام المناخي ونظم الإنذار على نحو يسترشد به في الخدمات المناخية.
- مساعدة البلدان النامية الأطراف في تحديد ممارسات التكيف الفعالة واحتياجات التكيف والأولويات، وما يقدم ويتلقى من دعم وإجراءات وجهود التكيف وكذلك التحديات والثغرات بطريقة تنسيق وتشجيع الممارسات الجيدة.
- تحسين فعالية إجراءات التكيف وديمومتها.

ثانيا- آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في اتفاقية مكافحة التصحر:

تبرز آلية التعافي من المخاطر الطبيعية من خلال ما جاء به نص المادة الأولى في بند تعريف المصطلحات وذلك في تعريف مصطلح مكافحة التصحر الذي اشتمل على إعادة تأهيل الأراضي التي تردت جزئيا واستصلاح الأراضي التي تصحرت. وعليه فإن هاتين العمليتين تمثلان مظهرين من مظاهر التعافي وإعادة التأهيل.

بالإضافة إلى ذلك، فإن المادة 2 من الاتفاقية ذاتها تناولت هدف الاتفاقية الذي اشتمل على آلية التعافي من مخاطر التصحر، بحيث نصت على: "الأخذ باستراتيجيات متكاملة طويلة الأجل تركز في آن واحد على تحسين إنتاجية الأراضي، وإعادة تأهيلها، وحفظ الموارد من الأراضي والموارد المائية وإدارتها إدارة مستدامة"⁽¹⁾

كما أكدت على تحسين التعاون على جميع الأصعدة وذلك ما نصت عليه المادة 3/بند(ب) من الاتفاقية حيث جاء فيها "ينبغي للأطراف أن تعمل بروح من التضامن والشراكة الدوليين، على تحسين التعاون والتنسيق على الصعيد دون الإقليمي والإقليمي والدولي، وتحسين تركيز الموارد المالية والبشرية والتنظيمية والتقنية..."⁽²⁾

(1) المادة 2، الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و / أو من التصحر وبخاصة في إفريقيا، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر السابق، ص 6

(2) المادة 3، الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و / أو من التصحر وبخاصة في إفريقيا، الجمعية العامة للأمم المتحدة، المصدر نفسه، ص 6

ثالثا- اتفاقية التعافي من المخاطر الطبيعية في اتفاقية آسيان ASEAN

لقد كرس اتفاق آسيان بشأن الإدارة والاستجابة لحالة الطوارئ من خلال المادة 17 آلية التعافي حيث أكدت على وضع وتطوير استراتيجيات وتنفيذ برامج لإعادة التأهيل من جهة وتعزيز التعاون الثنائي والإقليمي والدولي بين الأطراف من جهة أخرى باعتبارهما نشاطين رئيسيين بعد وقوع الكارثة.⁽¹⁾

إلى جانب ذلك فإن الاتفاق أشار إلى إجراءات التعافي من خلال التعاون التقني والبحث العلمي والتخفيف من الكوارث وذلك بقيام الأطراف بما يلي:⁽²⁾

- تسهيل تعبئة الموارد المناسبة داخل وخارج الدول الأطراف.
- تعزيز نظام التقييم والمواصفات للشكل الفني كالتقارير المتضمنة للبيانات والمعلومات.
- تحسين تبادل المعلومات ذات الصلة والخبرة والتكنولوجيا والتقنيات والمعارف الإجرائية.
- توفير أو القيام بترتيبات من أجل التدريب ذات الصلة وتوعية الجمهور وثقافته بالمسائل المتعلقة بالحد والتخفيف من الكوارث وأثارها.
- تطوير وإجراء البرامج للتدريب لفائدة واضعي السياسات ومسيري الكوارث والمستجيبين لها على الصعيد الإقليمي والوطنية.
- التعزيز والهوض بالقدرة التقنية للدول الأطراف لتنفيذ هذا الاتفاق.
- قيام مركز آسيان للمساعدة الإنسانية بتسهيل أنشطة التعاون التقني.
- دعم برامج البحث العلمي والتقني المتعلقة بأسباب ونتائج الكوارث، والوسائل والمنهجيات والتقنيات والعتاد من أجل الحد من الكوارث.

رابعا- آلية التعافي من الماطر الطبيعية في اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا (كامبالا):

إن آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في اتفاقية كامبالا تجلت مظاهرها من خلال إلزام الدول الأطراف للاتفاقية باتخاذ تدابير تخص العودة المستدامة أو الإدماج المحلي أو إعادة التوطين المتمثلة في:⁽³⁾

(1) Article 17. Asean Agreement on Disaster Management and Emergency Response. OP. Cit. P17

(2) Articles 18 et 19. Asean Agreement on Disaster Management and Emergency Response. OP. Cit. P 18 et 19

(3) المادة 11، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا (كامبالا)، منظمة الاتحاد الإفريقي، المصدر السابق،

- تشجيع وتهيئة الظروف الملائمة للعودة الطوعية والاندماج المحلي وإعادة التوطين على أساس مستدام في ظروف تتسم بالسلامة والكرامة.
- تمكين النازحين داخليا من الاختيار الحر والمدرّوس بالنسبة لخيارات عودتهم أو إدماجهم محليا أو إعادة توطينهم وذلك عن طريق إشراكهم في إيجاد حلول مستدامة.
- توفير الحماية والمساعدة في إطار إيجاد وتنفيذ حلول العودة المستدامة والإنتاج المحلي وإعادة التوطين وإعادة البناء على المدى الطويل وذلك بتعاون الدول الأطراف مع الاتحاد الإفريقي والمنظمات الدولية والوكالات الإنسانية ومنظمات المجتمع المدني.
- إنشاء آليات ملائمة لإيجاد إجراءات مبسطة لحل النزاعات الخاصة بملكية النازحين داخليا عند الاقتضاء.
- اتخاذ جميع التدابير الملائمة، عند الإمكان، لإعادة أراضي المجتمعات المحلية التي لها اعتماد وارتباط خاص بهذه الأراضي وذلك عند عودتها وإدماجها.
- فضلا عن تلك التدابير الواجب اتخاذها من طرف الدول الأطراف، فإن الاتفاقية كذلك نصت على تدابير التعويض التي تقع على عاتق الدول الأطراف:⁽¹⁾
- توفير معالجات فعالة للأشخاص.
- وضع إطار قانوني فعال لتقديم تعويضات عادلة ومنصفة وتوفير أشكال التعويضات الأخرى حيثما يكون ملائما للنازحين داخليا نظير ما لحق لهم من أضرار نتيجة النزوح وفقا للمعايير الدولية.
- تعويض الضرر الذي لحق بالنازحين داخليا عندما ينتج ذلك الضرر عن امتناع الدولة الطرف عن حماية ومساعدة النازحين داخليا عند حدوث الكوارث الطبيعية.
- يجدر التنويه أن التدابير التي جاءت بها هذه الاتفاقية تنسجم وغرض التعافي من المخاطر الطبيعية طبقا لما جاء في ديباجة هذه الاتفاقية المتمثل في تأكيدها على اتخاذ تدابير ترمي إلى الحد من النزوح الداخلي وإنهائه عن طريق القضاء على أسبابه الجذرية والتي تعد الكوارث الطبيعية واحدة من هذه الأسباب من أجل تحقيق سلم واستقرار وأمن وتنمية حياة البشر.

(1) المادة 12، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا (كامبالا)، منظمة الاتحاد الإفريقي، المصدر نفسه،

خلاصة الباب الأول:

خلص هذا الباب في الفصل الأول منه إلى تحديد مفهوم إدارة المخاطر الطبيعية لغة واصطلاحاً، إضافة إلى تفكيك حدوده المركبة بقصد وضع تعريف إجرائي لمصطلح إدارة المخاطر الطبيعية، وهذا راجع إلى كون إدارة المخاطر الطبيعية مصطلح دخيل على الدراسات القانونية، كما تبين أن مصطلحي إدارة مخاطر الكوارث والمخاطر الطبيعية مصطلحات متداخلتان وذلك أن المخاطر الطبيعية مصدرها الكوارث الطبيعية.

إلى جانب التطرق إلى مراحل إدارة المخاطر الطبيعية والمبادئ التي تبني عليها عملية إدارة المخاطر والأهداف التي تصبو إلى تحقيقها وصولاً إلى مرض مختلف مقاربات إدارة المخاطر المتمثلة في مقارنة إيزو (iso) ومقاربة الرقابة الصادرة من لجنة ترايدواي ومقاربة ثقافة وعي الخطر.

بعد ضبط مصطلح إدارة المخاطر الطبيعية، تم البحث عن الأساس القانوني المكرس لها في مختلف مصادر القانون الدولي البيئي بدءاً بالمصادر التقليدية للقانون الدولي البيئي، المتمثلة في الاتفاقيات الدولية والعرف والمبادئ العامة للقانون والفقه وأحكام القضاء التي نصت عليها المادة 38 من القانون الأساسي لمحكمة العدل الدولية، والمصادر المستحدثة للقانون الدولي البيئي تماشياً وخصوصية قواعد هذا القانون المتمثلة في إعلانات المؤتمرات والخطط والبرامج وكذا التقارير والتوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية.

أما الفصل الثاني المعني باليات إدارة المخاطر الطبيعية في القانون الدولي فقد توصلنا فيه إلى أن آليات المخاطر الطبيعية تنقسم إلى آليات قبلية وبعديّة، تتمثل الآليات قبلية في آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية، هذه الأخيرة التي كرسّت في قواعد القانون الدولي اللين بدءاً بالعقد الدولي الذي جاءت فيه بصفة غير مباشرة في شكل مبدأ عام يحث الدول على ضرورة التعاون على الحد من مخاطر الكوارث الطبيعية واعتبار ذلك مسؤولية جميع الدول، ثم جاءت المؤتمرات الدولية المتعاقبة: "مؤتمر يوكوهاما" والذي أرسى إجراءات وتدابير لتحديد وتقييم المخاطر الطبيعية مركزاً فيها على ضرورة التنسيق بين جميع الأصعدة في حين أن مؤتمر هيونغو".

جسد الآلية في الإنذار المبكر، أما مؤتمر سندي فقد جاء فيه الآلية أكثر ضبطاً وتحديداً من خلال وضع مؤشرات تراعي في تحديد وتقييم المخاطر أبعاداً بشرية ومادية وبيئية، إضافة إلى التأكيد على ضرورة التعاون الدولي عن طريق التنسيق على جميع الأصعدة.

أما تكريس آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في خطط وبرامج المنظمات الدولية فلقد ركزت على الجانب التوعوي للجماهير في تحليل الخطر اعتماداً على المعارف السابقة والممارسات الجيدة مركزة في ذلك على دور الإنسان ومشاركته في عملية تحديد وتقييم المخاطرة.

أما بخصوص تكريس آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في الصكوك الملزمة في الاتفاقيات الدولية فقد جاءت بها نص المادة 4 للاتفاقية الإطارية للتغيرات المناخية التي ألزمت الدولية بوضع تشريعات داخلية تتضمن إجراءات تحديد وتقييم المخاطر على المستوى الوطني، في حين جاءت المادة 16 من اتفاقية مكافحة التصحر لتؤكد على التنسيق على المستوى الإقليمي والدولي من أجل الحد والتخفيف من آثار التصحر.

أما اتفاقية كمبالا فقد ركزت على جانب التعاون والتنسيق على جميع المستويات وبين جميع أشخاص القانون الدولي، أما المادة 5 من اتفاقية آسيان (ASEAN) ركزت على التنسيق وألزمت الدول الأطراف بنقل المعلومات المتعلقة بالمخاطر بقصد تحليل الآثار المحتملة على الصعيد الإقليمي.

أما الآلية التأهب للمخاطر الطبيعية فقد جاءت في قواعد القانون اللين بشكل غير مباشر فالعقد الدولي ركز على ضرورة تقديم الإمدادات الغوثية تأمينا للاستجابة السريعة.

أما في المؤتمرات الثلاث فقد جاءت الآلية في وضع نظام الإنذار المبكر بالإضافة إلى تعزيز التعاون الدولي على جميع المستويات، والاعتماد على المقاربة الشاملة للتأهب والاستثمار في نظام الإنذار المبكر وتدريب القوى العاملة ووضع إرشادات الاستعداد للمخاطر الطبيعية مع ضرورة نشر المعارف المتعلقة بالمخاطر.

أما في برامج وخطط المنظمات الدولية فتميزت الآلية بالدقة والشمولية خاصة في خطة منظمة الدول الأمريكية من خلال وضع مصفوفة تتمثل في السياسات والأنشطة والنماذج والممارسات الجيدة التي تم تنفيذها على جميع الأصعدة والمجالات من خلال فواعل تتمثل في الدول الأعضاء والهيئات القطاعية والمنظمات الإقليمية والمنظمات الدولية.

أما تكريس الآلية في الاتفاقيات الدولية فقد جاءت في الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ في سياق مبدأ الحيطة ومبدأ التنمية المستدامة.

أما اتفاقية مكافحة التصحر أكدت على وضع استراتيجية متكاملة للتصدي للجفاف، في حيث أن اتفاقية الحوادث الصناعية العابرة للحدود فقد درست آلية التأهب بشكل أكثر فعالية وفنية وذلك بوضع خطط وبرامج متكاملة ومنسجمة للتأهب للمخاطر.

أما بخصوص الآليتين البعديتين لإدارة المخاطر الطبيعية والمتمثلة في آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية، وآلية التعافي من المخاطر الطبيعية والإعمار فقد جاءت في العقد الدولي عن طريق دعوة

الدول إلى تسهيل عمل المنظمات الدولية في الاضطلاع بالمساعدات الإنسانية إلى جانب إنشاء آلية التمويل المركزي لتوفير الموارد الكافية ، كما أكد على ضرورة التعاون الدولي في تقديم المساعدات الدولية الإنسانية ، وأكد أيضا على ربط آلية التعافي من المخاطر الطبيعية بالتنمية والإنعاش المستدام.

أما المؤتمرات الدولية فقد كرست الآليتين بشكل صريح لكون الآليتين تعتمدان على ترتيبات متعلقة بمرحلة التأهب وأخرى بمرحلة التعافي وإعادة الإعمار، إذ ركز مؤتمر هيوغو على المبادئ التوجيهية وأولى الاهتمام للتنسيق المحكم في تقديم المساعدات الغوثية وأكد على ضرورة التعاون في شتى المجالات، بينما مؤتمر سنديا فقد كانت فيه الآليتين أكثر دقة في مسألة التنسيق بين نوعين من الاستجابة على المستوى الوطني والمحلي وعلى المستوى الإقليمي والعالمي.

في حين أن النصوص الدولية الملزمة فقد جاءت آلية الاستجابة في المادة 11 من اتفاقية الحوادث الصناعية العابرة للحدود ، إذ ألزمت الدول باتخاذ تدابير لاستجابة كافية على سبيل الاستعجال ووضع شروط لتقديم المساعدات وتلقيها من طرف الدول الأعضاء وغير الأعضاء .

أما اتفاقية آسيان فقد وضعت شروط الاستجابة للطوارئ والتي تتمثل في شروط الاستجابة الوطنية وشروط الاستجابة المشتركة بين الدول الأعضاء، أما المادة 17 منها فقد كرست آلية التعافي من المخاطر الطبيعية وذلك بالتركيز على وضع استراتيجيات تنفيذ برنامج إعادة التأهيل والإعمار، كما وضعت جملة من التدابير الخاصة بآلية التعافي من المخاطر الطبيعية من خلال نص المادة 18 .

أما الاتفاقية الإطارية بشأن التغير المناخي فقد جاءت بنص ملزم عن طريق إلزام الدول الأطراف باتخاذ إجراءات التمويل والتأمين تنفيذا للتصدي للتغيرات المناخية، وأن اتفاق باريس فصل في إجراءات التعافي من المخاطر الطبيعية إلى جانب ذلك فإن اتفاقية مكافحة التصحر فقد اشتملت على آلية التعافي من المخاطر الطبيعية من خلال نصي المادتين 3/2 منها وذلك بالتركيز على إعادة التأهيل المستدام للأراضي والإدارة المستدامة للموارد المائية عن طريق دعوة الدول للتنسيق على جميع الأصعدة الإقليمية ودون الإقليمية والدولية.

في حين نصت اتفاقية كمبالا على آلية التعافي من المخاطر الطبيعية من خلال إلزام الدول الأطراف باتخاذ تدابير خاصة للعودة المستدامة والإدماج المحلي وإعادة التوطين للنازحين بسبب الكوارث الطبيعية ، كما نصت على تحميل مسؤولية الدولة على تدابير التعويض وأكدت على التعاون الدولي بين الدول الأطراف ووكالات الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي والوكالات الإنسانية ومنظمات المجتمع المدني بهدف تحقيق عودة مستدامة للنازحين.

الباب الثاني:

المنظومة القانونية لإدارة المخاطر

الطبيعية في الجزائر

تمهيد:

مع تزايد التحديات التي تواجهها الدول ومنظومة الأمم المتحدة للاستجابة في الحالات الإنسانية وقدرتها للتصدي لعواقب الكوارث الطبيعية، وتماام إلحاح المجتمع الدولي على ضرورة تنفيذ الاستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث المكرسة بموجب أحكام القانون الدولي، عن طريق توفير الموارد الكافية لضمان الحد من المخاطر الطبيعية، وذلك من خلال سياسات وبرامج تتضمن التدابير الاستباقية أو العلاجية والتي تتم إدراجها في القوانين الوطنية في شكل منظومة إدارة المخاطر الطبيعية.

تهدف منظومة إدارة المخاطر الطبيعية عموما إلى الحيلولة دون وقوع المخاطر أو تحول المخاطر إلى كارثة طبيعية أو على الأقل التقليل من حدة آثارها، وهو ما تسعى إليه جميع الدول من خلال سن القوانين والنصوص التنظيمية، ووضع الخطط الإستراتيجية التي تتكفل بها مؤسسات وضعت خصيصا لذات الغرض. والجزائر كغيرها من الدول لم تخرج عن هذا المسعى من حيث صياغتها لمجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية، وتأسيسها للعديد من الهيئات التي جعل هدفها الأساسي إدارة المخاطر الطبيعية.

وسيتم تناول هذا الباب في فصلين: حيث يخصص الفصل الأول للإطار القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر، في حين يتناول الفصل الثاني الهيئات المؤسسة لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر.

الفصل الأول:

الإطار القانوني لإدارة المخاطر

الطبيعية في الجزائر

تمهيد:

تعد الجزائر من بين الدول المعرضة للمخاطر الطبيعية بحكم موقعها الجغرافي، حيث تعرضت للعديد من المخاطر الطبيعية كالزلازل والفيضانات ومواسم الجفاف، ويعد زلزال الشلف في سنة 1980 نقطة تحول اهتمام المشرع الجزائري بإدارة المخاطر الطبيعية، وذلك نتيجة للصدمة التي خلفها الدمار الذي أحدثه الزلزال. إذ كانت البداية التشريعية بالمرسوم التنفيذي رقم 85 - 232 المتعلق بالوقاية من الكوارث إلى أن وصلت إلى القانون الإطار المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة رقم 20-04.

وللتطرق للإطار القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر، قسمنا الدراسة إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول الإطار القانوني لقواعد الوقاية من المخاطر الطبيعية على المستوى الوطني، في حين يخصص المبحث الثاني للإطار القانوني لقواعد تسيير الكارثة والتصدي لآثارها.

المبحث الأول: الإطار القانوني لقواعد الوقاية من المخاطر الطبيعي على المستوى الوطني

نظرا للخسائر البشرية والاقتصادية الناجمة عن الأخطار الطبيعية والتي تتعرض لها الجزائر من حين لآخر، سعت جاهدة لإرساء قواعد قانونية تضمن الحد من المخاطر الطبيعية والتقليل من حدتها، وذلك عن طريق التأهب لها وبناء القدرات للتصدي لها، من خلال سياسات وبرامج تسترشد بالمعلومات المتعلقة بالكوارث الجديدة والحد من المخاطر القائمة بغية التقليل من الخسائر البشرية والاقتصادية التي تخلفها الكوارث الطبيعية.

يتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، يتناول المطلب الأول المبادئ القانونية لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر، أما المطلب الثاني يخصص لقواعد التخطيط لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر، والمطلب الثالث للنظام القانوني لنزع الملكية بسبب المخاطر الطبيعية في الجزائر.

المطلب الأول: المبادئ القانونية لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر

يتم دراسة مبدأ الحذر والحيطه (الفرع الأول) ومبدأ التلازم (الفرع الثاني)، المبدأ الوقائي (الفرع الثالث)، ومبدأ الإعلام المشاركة (الفرع الرابع)، ومبدأ إدماج التقنيات الجديدة (الفرع الخامس).

الفرع الأول: مبدأ الحذر والحيطه

يعد مبدأ الحذر والحيطه من أكبر المبادئ إثارة للجدل، أين كان لإعلان ريو دورا منشئاً له، حيث اعتبر مبدأ الحذر والحيطه امتداداً لمبدأ الوقاية، وعليه سنتناول تعريفه ثم أبرز تطبيقاته في إدارة المخاطر الطبيعية.

أولاً- تعريف مبدأ الحذر والحيطه:

لقد عرف كل من الفقيهين فليب كوريليسك وجنيقيار فيني مبدأ الحيطه بأنه: "اتخاذ قرار من قبل أشخاص عامة أو خاصة يتضمن إجراءات خاصة، بنشاط أو منتج يعتقد بشأنه أنه من المحتمل أن يشكل خطراً ويسبب ضرراً للصحة العامة أو سلامة الأجيال الحالية أو القادمة أو المستهلك وحق البيئة"⁽¹⁾.

في حين عرفه المشرع الجزائري في نص المادة 3 الفقرة 6 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بأنه: "مبدأ الحيطه الذي يجب بمقتضاه أن يكون عدم توفر التقنيات نظراً للمعارف العلمية والتقنية الحالية سبباً في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية المناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرّة بالبيئة ويكون بتكلفة اقتصادية مقبولة"⁽²⁾

كما عرفته نص المادة 8 الفقرة 2 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة على أنه مبدأ الحذر والحيطه: "الذي يجب بمقتضاه ألا يكون عدم التأكد بسبب عدم توافر المعارف العلمية والتقنية حالياً سبباً في تأخير اعتماد تدابير فعلية ومتناسبة ترمي إلى الوقاية من أي خطر يهدد الممتلكات والأشخاص والبيئة على العموم بتكلفة اقتصادية مقبولة"⁽³⁾.

يلاحظ على هذا التعريف أنه تعريف أشمل وأدق من التعريف السابق ويجسد فكرة إدارة المخاطر، إذ أكد على عدم الاعتماد على توفر المعارف العلمية والتقنية وجعله سبباً في عدم اتخاذ التدابير الوقائية أو التأخير في اتخاذها من أجل الوقاية من الأخطار الطبيعية المهددة للممتلكات والأشخاص والبيئة.

وهو نفس التعريف الذي جاءت به المادة 5، الفقرة 2 من القانون رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

⁽¹⁾البعبيدي سهام، مساهمة مبدأ الحيطه في تطوير القواعد التقليدية للمسؤولية المدنية، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، المجلد 3، العدد 1، 2019، ص 95

⁽²⁾المادة 3، القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المؤرخ في 19 يوليو 2003 (ج ر، ع43)، ص9.

⁽³⁾المادة 8، القانون رقم 04-20، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المصدر سابق، ص 16.

خاصة وأن مبدأ الحيطة يعتبر من المبادئ المكرسة لقواعد الحماية القبلية للبيئة من الأخطار الطبيعية، إذ يستوجب التخوف من الآثار الضارة الناجمة عن الأخطار الطبيعية الغير متوقعة، ويتم اللجوء إلى تطبيقه عندما يعجز المبدأ التقليدي المتمثل في مبدأ الوقاية عن حماية البيئة، وهذا في غياب اليقين العلمي حول الأخطار الطبيعية المحتملة إذ لا يشترط لتطبيق مبدأ الحذر والحيطة معرفة جيدة و يقينية بالأخطار الطبيعية، فيكفي أن يكون هناك أدنى شك بوقوعها حتى تصبح الدولة ملزمة باتخاذ كل التدابير اللازمة لمنع وقوع أخطار محتملة مما يفيد أن مبدأ الحيطة يعني اتخاذ مجموعة التدابير الاحتياطية الاستباقية للتصدي للأضرار التي قد تنجم عن أخطار طبيعية لم يتوصل العلم بعد إلى تأكيد وقوعها وتحققها وإنما ينتابها نوع من الشك والريبة.⁽¹⁾

ومن ذلك يمكن تجسيد خصوصية مبدأ الحيطة في أربع عناصر أساسية:

- يتعلق بمخاطر جديدة غير مثبتة بشكل جازم ومؤكد، يتعلق بأضرار مستقبلية خطيرة جسيمة أولا رجعة فيها ولو كان هناك جهل بالأسباب.
- لا يتعلق فقط بالحاضر، وإنما يشمل حتى المستقبل وهو مبدأ الأجيال القادمة كما هو للأجيال الحالية.
- لا يتعلق بأي خطر كيفما كان نوعه كما يدعي البعض بل أنه موجه بالأساس للأخطار الجسيمة وبالتالي فإنه يتطلب إتباع مجموعة من الإجراءات لتقييم المخاطر: التتبع، القيام بدراسات علمية للمراقبة أو الرصد.
- يقر بضرورة اتخاذ تدابير مؤقتة ومناسبة لمواجهة الأضرار التي تقبل التدخل أما المنع فما هو إلا تدبير محدود من التدابير المؤقتة القابلة للتعديل بناء على المعارف المستجدة.⁽²⁾

ثانيا - تطبيقات مبدأ الحذر والحيطة في مجال الوقاية من المخاطر الطبيعية:

يعتبر نص المادة الأولى من المرسوم رقم 85 - 232 المؤرخ في 25 غشت 1985 م المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث المبدأ العام لتطبيق مبدأ الحذر والحيطة في التشريع الجزائري، إذ نصت على أنه: "يتعين على كل سلطة أو هيئة مؤهلة، أن تتخذ وتستخدم في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها

(1) توبة علي، الوقاية من أخطار الكوارث الطبيعية على ضوء مبادئ قانون حماية البيئة، مجلة الدراسات القانونية، مخبر السيادة والعدالة، جامعة يحي فارس، المدينة، الجزائر، المجلد 7، العدد 2، سنة 2021، ص 150.

(2) البعبيدي سهام، المرجع سابق، ص 95.

جميع التدابير والمعايير التنظيمية والتقنية التي من شأنها أن تستبعد الأخطار التي يمكن أن تعرض أمن الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر وأن تخفف من آثارها"⁽¹⁾

وبهذه القاعدة سهر المشرع على تطبيق مبدأ الحذر والحيطه في العديد من التشريعات نذكر منها:
أ. القانون رقم 90 - 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05: الذي يعتبر ضمانه للحيطه والحذر من آثار الأخطار الطبيعية وذلك من خلال نصه في المادة 4 عن منع البناء في الأراضي التي تكون معرضة مباشرة للأخطار الناتجة من الكوارث الطبيعية.⁽²⁾

وهذا النص يعتبر من النصوص الأمرة التي منعت البناء وإقامة المنشآت في الأراضي التي تكون معرضة مباشرة للمخاطر الطبيعية، سواء بسبب موقعها الجغرافي أو بسبب طبيعتها الجيولوجية التي لا تحتمل مقاومة الزلازل مثلا.

كما أكدت المادة 11 من ذات القانون ضرورة تحديد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة من الكوارث الطبيعية أو المعرضة للانزلاق عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير، وذلك من أجل الحذر من البناء فيها دون اتخاذ الإجراءات الخاصة بخصوصية تلك الأراضي، كما صنفت ذات المادة المناطق المعرضة للزلازل حسب درجة خطورتها وحددت قواعد البناء فيها والتي أحالت هذه القواعد للتنظيم.⁽³⁾

كما حرص المشرع في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى تقسيم المنطقة التي يتعلق بها المخطط التوجيهي إلى القطاعات العمرية والقطاعات المبرمجة للتعمير وقطاعات التعمير المستقبلية وقطاعات غير قابلة للتعمير، وهذه الأخيرة تتعلق بالقطع الأرضية المعرضة للمخاطر الطبيعية لأن استخدامها يخضع لإجراءات خاصة تلاءم وخصوصية المنطقة، ويلاحظ أن المشرع الجزائري لم يراع جانب الحيطه والحذر من المخاطر الطبيعية لكونه لم ينص عليها في إطار القواعد العامة للتهيئة والتعمير عند إصدار القانون رقم 90 - 29 بالرغم من أن اهتمامه بإدارة المخاطر كان منذ الثمانينات، بل أن قواعد الحيطه والحذر جاءت بها التعديلات التي جاء بها القانون رقم 04-05 المعدل للقانون رقم 90 - 29، وذلك نتيجة للدروس المستقاة من الكوارث الطبيعية التي مرت بالجزائر خاصة منها فيضانات باب الواد 2003.

⁽¹⁾ المادة 1، المرسوم التنفيذي رقم 85 - 232 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، مؤرخ في 25 غشت 1985، (ج ر)، ص 1290.
⁽²⁾ المادة 4، القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المؤرخ في 01/12/1990، (ج ر، ع 52) المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004، (ج ر، ع 51)، ص 1653.
⁽³⁾ المادة 11، القانون رقم 90 - 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المصدر سابق، ص 1654.

التي خلفت خسائر بشرية ومادية معتبرة نتيجة لعدم اتخاذ التدابير اللازمة لفتح قنوات الصرف الصحي، وكذا تدابير إعادة هيكلة مجاري مياه الأمطار كالأودية خاصة منها تلك التي تم غلقها في العشرية السوداء.

ب. المرسوم التنفيذي رقم 91 - 175 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء: عند دراسة مضمون أحكام المرسوم يتبين أن المشرع الجزائري قد حدد الشروط الواجب توافرها للحصول على رخصة البناء أو تجزئة الأرض من أجل البناء، إذ يمكن رفض منح هذه الرخص من طرف السلطات المانحة لها إذا كان البناء أو التهيئة مقررة في أرض معرضة للأخطار الطبيعية مثل الفيضانات والانجراف وانخفاض التربة وانزلاقها والزلازل والجرف واشتراط منح تلك الرخص بتوافر الشروط القانونية والتنظيمات المعمول بها.⁽¹⁾

كما نصت المادة 17 من ذات المرسوم على ضمان صرف مياه الأمطار دون ركود وأكدت على وجوب إعداد أرضية المساحات بشكل منحدر ومنظم بصفة كافية لصرف المياه بشكل يمنع تجمعها وركودها وذلك من أجل الحذر من وقوع الفيضانات.⁽²⁾

ج. القانون رقم 84 - 12 المتعلق بالنظام العام للغابات المعدل والمتمم: لقد كرس المشرع الجزائري مبدأ الحيطة والحذر في التشريع الخاص بالنظام العام للغابات وجعله مبدأً من المبادئ العامة التي نص عليها هذا القانون، وذلك ما جاء في نص المادة 6 بقوله: "تعتبر ذات مصلحة وطنية حماية الغابات والتكوينات الغابية الأخرى والأراضي ذات الطابع الغابي وتثمينها واستغلالها بصفة عقلانية"، ونص على قواعد أمرت تتعلق بالبناء في الأملاك الغابية الوطنية أو بالقرب منها إذ منع إقامة أي ورشة لصنع الخشب أو مركم أو مخزن تجارة الخشب أو المنتجات المشتقة منه داخل الأملاك الغابية الوطنية أو على بعد يقل عن 500 متر منها، إلا عن طريق الحصول على رخصة من الوزارة المكلفة بالغابات.⁽³⁾

كما اشترط أيضا الحصول على ذات الرخصة من ذات السلطة لإقامة أي فرن للجير أو الجبس أو لمصنع - مصنع الأجر أو القرميد أو فرن لمصنع مواد البناء، أو أي وحدة قد يكون من شأن نشاطها

⁽¹⁾ المادة 3، المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء المؤرخ في 28 ماي 1991، (ج ر ع 26) الصادر في 01 جوان 1991، ص 954.

⁽²⁾ المادة 1، المرسوم التنفيذي رقم 91 - 175 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، المصدر نفسه، ص 956.

⁽³⁾ المادة 27، القانون رقم 84 - 12 المتعلق بالنظام العام للغابات المعدل والمتمم المؤرخ في 23 يونيو 1984، (ج، ر، 26) الصادر في 26 يونيو 1984، ص 161-162.

أن يسبب حرائق داخل الأملاك الغابية الوطنية خاصة إذا كانت إقامتها في مكان لا يبعد 1 كيلومتر عن الغابة.⁽¹⁾

كما اشترط المشرع الحصول على الرخصة من طرف الوزير المكلف بالغابات عند إقامة مصنع لنشر الخشب داخل الأملاك الغابية الوطنية أو على بعد يقل عن كيلومترين منها.⁽²⁾

يلاحظ أن المشرع الجزائري شدد في إجراءات إقامة المنشآت التي قد تكون مصدرا لخطر الحرائق في الأملاك الغابية، وذلك باشتراطه الحصول على رخصة من الوزير المكلف بالغابات تجسيدا لمبدأ الحيطة والحذر من وقوع المخاطر الطبيعية ولم يكتف المشرع باشتراط الرخصة في إنشاء المنشآت الخطرة بل اشترط الحصول على رخصة من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد استشارة إدارة الغابات لإنشاء الخيم أو الأكواخ أو مساحات التخزين الخشب داخل الأملاك الغابية الوطنية على بعد يقل عن 500 م.⁽³⁾

وحرصا من المشرع على الحفاظ على الأملاك الغابية من المخاطر الطبيعية فقد ألزم مالكي ومسيري العقارات والمصانع والحظائر التي أقيمت قبل صدور القانون (84-12) الإعلام عن أنفسهم خلال سنة واحدة لدى الوزير المكلف بالغابات وذلك من أجل اتخاذ الإجراءات المتعلقة بحماية الثروة الغابية من المخاطر الطبيعية التي قد تتعرض لها.⁽⁴⁾

د. القانون رقم 05 - 12 المتعلق بالمياه: نص المشرع الجزائري على مبدأ الحذر والحيطة في قانون المياه في المادة 2 إذ جعلك من مبادئه التحكم في الفيضانات من خلال عمليات ضبط مسرى جريان المياه السطحية قصد التقليل من آثار الفيضانات المضرة حماية للأشخاص والأملاك في المناطق الحضرية والمناطق المعرضة للفيضانات.⁽⁵⁾

وتجسيدا لهذا المبدأ نص في الفصل الخامس من ذات القانون على إمكانية وضع آليات لتوقع الفيضانات و تدابير للتنبيه والتدخل لضمان حماية الأشخاص والأملاك الواقعة في أسفل الحواجز المائية السطحية والمجاورة للوديان إلا أن لم يفصل في تلك التدابير وتركها للتنظيم.⁽⁶⁾

(1) المادة 28، القانون رقم 84-12 المتعلق بالنظام العام للغابات، المصدر السابق، ص 962.

(2) المادة 30، القانون رقم 84-12 المتعلق بالنظام العام للغابات، المصدر نفسه، ص 962.

(3) المادة 29، القانون رقم 84 - 12 المتعلق بالنظام العام للغابات، المصدر السابق، ص 962.

(4) المادة 32، القانون رقم 84-12 المتعلق بالنظام العام للغابات، المصدر نفسه، ص 962.

(5) المادة 2، القانون رقم 05 - 12 المتعلق بالمياه المؤرخ في 4 غشت 2005، (ج ر، 60)، ص 4.

(6) المادة 53، القانون رقم 05 - 12 المتعلق بالمياه، المصدر نفسه، ص 9.

وجاء مباشرة في نص المادة 54 بوضع نص أمر لمنع الحرث وغرس الأشجار وتمير الحيوانات، أو القيام بأي نشاط يمكن أن يتلف تركيب المنشآت الموجودة على حواجز الحماية من الفيضانات.⁽¹⁾

فهذا النص جاء بتدبير الوقاية من المخاطر عن طريق منع الحرث والغرس على حواجز الحماية لأن ذلك يؤدي مباشرة إلى إتلافها والتسبب في حدوث الفيضانات.

يلاحظ أن المشرع الجزائري بالرغم من أنه كرس مبدأ الحذر والحيطه في النصوص الخاصة إلا أن معظم هذه النصوص أحالها على التنظيم، الأمر الذي جعل تطبيقها يكتنفه الغموض والصعوبة في التعرف عليها من طرف المخاطبين بتطبيقه، لأن النصوص التنظيمية الخاصة بها لم تصدر في حينها، كما أن البعض منها لم تصدر بعد، الأمر الذي يجعل تطبيقها مبتورا، خاصة لتعلقها بإجراءات وقائية واجبة التطبيق في حينها.

الفرع الثاني: مبدأ التلازم

تزداد الأخطار الطبيعية تعقيدا بسبب التداخل فيما بينها، وبالتالي ردود الفعل ستكون متسلسلة، فقد يتسبب الزلزال في تسونامي، كما يمكن أن يتسبب الفيضانات في انهيارات أرضية، والجفاف يمكن أن يشجع على نشوب حرائق الغابات، كما يمكن أن تكون حرائق الغابات والجفاف مقدمة للتصحّر، والتصحّر يمكن أن يزيد من الجريان السطحي ويزيد من آثار الفيضانات، ويساهم الاحتباس الحراري في تسريع وتيرة التصحر عن طريق الجفاف وزيادة مخاطر حرائق الغابات وصعوبة عودة الحياة البيولوجية السابقة.⁽²⁾

يعتبر مبدأ التلازم من المبادئ المستحدثة بموجب القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، إذ لم يتم النص على هذا المبدأ من قبل في قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة رقم 10-03، ولا حتى ميثاق قانون البيئة الفرنسي، وسيتم تناول مبدأ التلازم في هذا الفرع من خلال تعريفه (أولا) والتطرق إلى بعض تطبيقاته (ثانيا).

أولا - تعريف مبدأ التلازم:

نصت المادة 8 الفقرة 3 على أن مبدأ التلازم الذي يأخذ في الحسبان عند تحديد وتقييم آثار كل خطر أوكل قابلية للإصابة تداخل واستفحال الأخطار بفعل وقوعها بكيفية متلازمة.⁽³⁾

(1) المادة 54، القانون رقم 05 - 12 المتعلق بالمياه، المصدر نفسه، ص 9.

(2) توبة علي، المرجع السابق، ص 154.

(3) المادة 8، القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية، المصدر السابق، ص 16.

كما نصت المادة 5 الفقرة 3 من القانون رقم 04-24 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة على نفس التعريف.

يلاحظ أن المشرع الجزائري لم يفرق بين الأخطار عند تداخلها واستفحالها من حيث طبيعتها ويرجع ذلك إلى عموم نص المادة 8 الفقرة 3، فمبدأ التلازم ينطبق على خطرين أو أكثر من نفس الطبيعة، كأن يتسبب زلزال في حدوث تسونامي كما حدث ذلك في زلزال بومرداس 2003 إذ تشكل تسونامي صغير بعلو 1,5م وصل جزر بالياريس الاسبانية. كما يمكن أن يطبق مبدأ التلازم على خطرين من طبيعتين مختلفتين كان يتسبب خطر طبيعي في حدوث خطر تكنولوجي أو أكثر مثل حدوث زلزال يؤدي إلى كارثة إشعاعية أو نووية بدورها تؤدي إلى أخطار على صحة الإنسان والحيوان والنبات، أو أن يتسبب خطر تكنولوجي في حدوث خطر طبيعي أو أكثر مثاله حدوث انفجار بمصنع يؤدي إلى حرائق الغابات، هذا الأخير الذي قد يتسبب في الجفاف بالمنطقة وهكذا.⁽¹⁾

في حين عرفه المجلس الاقتصادي والاجتماعي على أنه تكفل متزامن بجميع التهديدات التي تترك آثارا كبيرة على الأماكن التي يقع فيها ضحايا التعمير المنتشر وتحديد الإجراءات بشكل تفاعلي للحد من الأخطار الطبيعية والصناعية.⁽²⁾

يلاحظ على أن هذا التعريف لم يفرق بين طبيعة الأخطار بل جعل مبدأ التلازم ينطوي على التكفل بجميع التهديدات مهما كان مصدرها وحث على وجوب اتخاذ الإجراءات للحد من الأخطار مهما كان نوعها الطبيعية والصناعية والتكنولوجية.

ثانيا - تطبيقات مبدأ التلازم:

يعتبر مبدأ التلازم من المبادئ المستحدثة بموجب القانون رقم 04-20، لذلك يصعب إيجاد تطبيقات له قبل صدور القانون السالف الذكر، إلا أن قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة رقم 03 - 10 قد نص في الفصل الرابع على نظام تقييم الآثار البيئي لمشاريع التنمية ودراسة التأثير، إذ نصت المادة 15 منه: "تخضع مسبقا حسب الحالة لدراسة التأثير أو لموجز التأثير على البيئة مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى وكل الأعمال وبرامج والتهيئة التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقا على البيئة لاسيما على الأنواع والموارد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازنات الايكولوجية وكذلك على إطار ونوعية المعيشة".⁽³⁾

(1) توبة علجي، المرجع السابق، ص 155.

(2) conseil national économique et social, Rapport sur "L'urbanisation les risques naturels industriels en Algérie : Inquiet des actuelles et futures. 22^{ème} session plénière. Edition GNES, Alger, Mai 2003, p76.

(3) المادة 15، القانون رقم 03 - 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 11.

فدراسة التأثير أو موجز التأثير⁽¹⁾ يأخذ بعين الاعتبار كل الأخطار، وبصفة متلازمة في عين الاعتبار عند إنشاء الهياكل والمنشآت وبرامج البناء والتهيئة التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة حاليا أو مستقبليا على البيئة في جميع عناصرها، لأن محتوى دراسة التأثير يتضمن عرض النشاط المزمع القيام به ووصف الحالة الأصلية للموقع وبيئته اللذين قد يتأثران بالنشاط المزمع القيام به، ووصف التأثير المحتمل على البيئة بفعل النشاط المزمع القيام به.⁽²⁾

واشترط المشرع في المادة 19 من القانون رقم 03-10 الحصول على الترخيص من الوزير المكلف بالبيئة أو من الوالي أو من رئيس المجلس الشعبي البلدي عند إنشاء المنشآت المصنفة، خاصة إذا كانت من شأن تلك المنشآت أن تسبب الأخطار ولا تسلم الرخصة إلا بعد القيام بدراسة تتعلق بالأخطار⁽³⁾ والانعكاسات المحتملة للمشروع على البيئة.⁽⁴⁾

كما يجب أن تتضمن دراسة التأثير وصف الحالة الأصلية للموقع وبيئته الخاصة أي كل ما يحيط بالموقع من بيئة طبيعية أو حيوية، فلا تقتصر الدراسة على الموقع فقط بل تشمل أيضا بيئته، إذ يجب مراعاة الاهتمام بتحليل العلاقة بين الأنشطة واتزان البيئة وقدرتها على التحمل وذلك كله تجسيد المبدأ التلازم.⁽⁵⁾

كما تناولت دراسة الخطر المادة 60 من القانون رقم 04-20 بقولها: ".... يجب أن تخضع كل منشأة صناعية لدراسة الخطورة قبل الشروع في استغلالها"⁽⁶⁾.

فدراسة الخطورة تهدف إلى تحديد جميع الأخطار الطبيعية بصفة متلازمة التي من شأنها أن تهدد البيئة من جراء استغلال المنشأة الذي قد يتسبب في وقوع كارثة طبيعية، وتجسيدها لمبدأ التلازم يجب اتخاذ وضبط جميع الإجراءات والتدابير للتقليل من احتمال وقوع الحوادث أو التخفيف من آثارها.⁽⁷⁾

(1) هي دراسة لتوقعات الآثار أو المردود البيئي للمشاريع التنموية، الضارة والمفيدة، المباشرة وغير المباشرة، ونتائجها واحتمال وقوع الأضرار على المجتمع في منطقة المشروع أو المناطق المجاورة، سواء كانت محلية أو وطنية أو عالمية.

(2) المادة 16، القانون رقم 03 - 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 11.

(3) دراسة الخطر هي دراسة تهدف إلى تحديد المخاطر المباشرة أو غير المباشرة التي تعرض الأشخاص والممتلكات والبيئة إلى الخطر من جراء نشاط أو حادث ويتم من خلالها ضبط التدابير التقنية للتقليل من احتمال وقوع المخاطر وتخفيف آثارها، كما تسعى لتنظيم تدابير الوقاية من الحوادث وتسييرها.

(4) المادة 19، القانون رقم 03 - 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 12.

(5) عابدي قادة، مبطوش الحاج، نظام دراسة التأثير ودوره في حماية البيئة من مخاطر التعمير والبناء، مجلة التشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون، تيارت، العدد 6، جوان 2018، ص 26.

(6) المادة 60، القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 22.

(7) توبة علي، المرجع السابق، ص 156.

أما في النصوص القانونية ذات الصلة فنجد أن المشرع الجزائري نص على مبدأ التلازم في القانون رقم 02 - 08 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وهيئتها في المادة 3 الفقرة 3 بقولها، "كل مدينة جديدة يجب أن يتم إنشاؤها بالتلازم مع تنظيم وتنمية المنشآت القاعدية الكبرى والمرافق الجماعية ذات المنفعة الوطنية المقررة في المخططات القطاعية والمنبثقة من المخطط الوطني لهيئة الإقليم"⁽¹⁾.

يلاحظ على أن هذا النص أشار إلى مبدأ التلازم بطريقة غير مباشرة، لأنه أشار إلى أن المدن الجديدة يجب أن تنشأ بصفة مستدامة مراعية في ذلك المخططات القطاعية المنبثقة من المخطط الوطني لهيئة الإقليم، هذا الأخير الذي يتضمن قواعد الوقاية من المخاطر الطبيعية. إلى جانب أنه يترجم على مستوى كافة التراب الوطني التوجهات والترتيبات الاستراتيجية الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

الفرع الثالث: المبدأ الوقائي

يعتبر التحوط واستشراف الأخطار الطبيعية مسبقا قصيد الوقاية منها أو التقليل من آثارها، أكثر وجهة وفعالية في المحافظة على البيئة وحمايتها من النهج القائم على أساس التحرك عند وقوع الأخطار الطبيعية، كما أن الكلفة الاقتصادية للوقاية من المخاطر الطبيعية أقل من كلفة معالجة آثارها كما أن بعض الأضرار الناتجة عن عدم اتخاذ النهج الوقائي غير قابلة للمعالجة، وفي هذا الفرع سيتم دراسة تعريف المبدأ الوقائي ثم أبرز تطبيقاته ثانيا.

أولا- تعريف المبدأ الوقائي:

لا يوجد اتفاق على مفهوم واحد للمبدأ الوقائي، لكن المفهوم الأكثر رواجاً في المواثيق الدولية الخاصة بالبيئة يبرز العناصر الأساسية لهذا المبدأ المتمثلة بأنه في الحالة التي يكون فيها تهديد باحتمال وقوع أضرار بيئية خطيرة أولا يمكن معالجتها فإن غياب اليقين العلمي الذي يؤكد تلك الأضرار لا يجوز أن يكون سببا لعدم اتخاذ الإجراءات الوقائية من تلك الأضرار المحتملة وذلك بمنع وقوعها أو التخفيف من آثارها ضمن تكلفة اقتصادية معقولة.⁽²⁾

كما يقصد به منع حدوث الأضرار البيئية باتخاذ تدابير وقائية مناسبة قبل إعداد مخطط أو انجاز عمل أو نشاط، أي أن الإجراء الوقائي هو إجراء قبلي مسبق يفضل على اتخاذ الإجراءات البعدية

⁽¹⁾ المادة 3، القانون رقم 02 - 08 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وهيئته المؤرخ في 8 مايو 2002، (ج ر، ع 34)، ص 5.

⁽²⁾ عبد الناصر زياد هياجنة، المرجع السابق، ص 89.

كالإصلاح أو الترميم أو القمع التي تحصل بعد إحداث الأضرار المؤكدة للبيئة. الإجراء الوقائي ليس حصريا ولكنه مكمل لأنه ليس من الممكن دائما التنبؤ بكل الأخطار الطبيعية.⁽¹⁾

أما من الناحية القانونية فقد عرفه القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة تحت اسم مبدأ النشاط الوقائي ولتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر: "ويكون ذلك باستعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة، ويلزم كل شخص، يمكن أن يلحق نشاطه ضررا كبيرا بالبيئة، مراعاة مصالح الغير قبل التصرف".⁽²⁾

كما اعتبرته المادة 5 الفقرة 4 من القانون رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة: "الذي يجب بمقتضاه الحرص قدر الإمكان وباستعمال أحسن التقنيات، وبكلفة مقبولة اقتصاديا على التكفل أولا بعوامل الهشاشة قبل سن أي تدبير".⁽³⁾ إن هذا التعريف غير بعيد عن التعريف الذي جاء به القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة إلا أنه أهمل ذكر المخاطر الطبيعية أو الكوارث الطبيعية ضمن التعريف، لأن القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص عناصر المبدأ الوقائي على النحو الآتي:

- احتمال وقوع خطر طبيعي أو كارثة طبيعية تلحق أضرارا بالبيئة.
- ضرورة اتخاذ الأعمال الوقائية من الأخطار الطبيعية التي قد تلحق أضرارا بالبيئة.
- استعمال أحسن التقنيات أثناء اتخاذ التدابير الوقائية .
- يجب أن تكون تكلفة التقنية المستعملة مقبولة اقتصاديا مقارنة بتكلفة معالجة الأضرار الناتجة عن المخاطر الطبيعية.

تجدر الإشارة إلى أنه كثيرا ما يقع الخلط بين مبدأ الحذر والحیطة والمبدأ الوقائي والتصحيحي بالأولوية عند المصدر، لأن كل منهما يهدف إلى عدم تحقق الضرر إلا أن الفرق بينهما أن المبدأ الوقائي يهدف ويسعى إلى دفع الضرر، بينما مبدأ الحذر والحیطة يسعى إلى معالجة أسباب الأضرار المحتملة التي قد تحدث نتيجة الأخطار الطبيعية.

وبالرجوع إلى قانون حماية البيئة وقانون الوقاية من الأخطار نجد أن المشرع تصدى لمواجهة الأخطار المهددة للبيئة من خلال أحكامها وأشار إلى اتخاذ تدابير أمنية تهدف إلى مقاومة الأضرار الماسة

(1) توبة علي، المرجع السابق، ص 148.

(2) المادة 2، القانون رقم 03 - 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 09

(3) المادة 5، القانون رقم 04-24 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق،

بالبيئة بموجبها تتدخل السلطات العامة قبل حدوث الضرر المحتمل بتدابير وقائية، في حين تدابير الحيطة تتطلب من السلطات العمومية حماية البيئة من التهديدات والأخطار المحتملة والغامضة وغير المحققة، والتي لا يوجد دليل قاطع على حدوثها مستقبلا، وذلك من خلال البحث في اتخاذ تدابير تبعد الأخطار المفاجئة وغير المنتظرة التي يمكن أن تحدث أضرار جسيمة غير قابلة للتصحيح.⁽¹⁾

ثانيا- تطبيقات المبدأ الوقائي:

كنتيجة للكوارث الطبيعية التي عرفتها الجزائر خاصة في تاريخها المعاصر كالزلازل والفيضانات التي نجمت عنها خسائر مادية وبشرية كبيرة سعى المشرع الجزائري وأسوة بما يجري على الساحة الدولية بإدراج الوقاية من المخاطر الطبيعية أو التخفيف من حدتها عند وقوعها وذلك من خلال تعديله لبعض النصوص القانونية وسنه لنصوص جديدة تتضمن تطبيقات المبدأ الوقائي ونذكر منها:

أ- القانون رقم 90 - 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05:

عند استقراء الأحكام العامة التي جاء بها القانون رقم 90 - 29 يلاحظ أنه لم ينص على المبدأ الوقائي من المخاطر الطبيعية، بل أن هذا المبدأ جاء به القانون رقم 04-05 المعدل لقانون التهيئة والتعمير 90 - 29 حيث أدرج هذا الأخير صنفا جديدا ضمن القطع الأرضية غير القابلة للبناء وهي القطع الأرضية المعرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية،⁽²⁾ وبذلك يكون المشرع الجزائري قد وضع قاعدة قانونية أمرة من شأنها التخفيف من مخاطر الفيضانات والزلازل إن تم تجسيدها بطريقة سليمة في غياب أدوات التعمير.

أما في مجال أدوات التهيئة والتعمير فقد نصت المادة 11 من القانون رقم 04 - 05 على التوجهات الأساسية لتهيئة الأراضي وفي هذا الإطار حددت الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة من الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير وأخضعها لإجراءات خاصة لإقامة البناء أو منعه.⁽³⁾

وذلك من أجل الوقاية من أخطار الزلازل والفيضانات .

⁽¹⁾ بوسماحة الشيخ، الطيب ولدهر، حماية البيئة على ضوء مبدأ الحيطة، مجلة الباحة - للدراسات العليا، جامعة تيارت، الجزائر، العدد 5، 2015، ص 105.

⁽²⁾ المادة 4، القانون رقم 04 - 05 المؤرخ في 14 أوت 2004 - المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المؤرخ في ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، (ج ر، ع 51)، ص 4.

⁽³⁾ مزوزي كاهنة، مدى فعالية قوانين العمران في مواجهة الكوارث الطبيعية، رسالة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري إدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012، ص

ب- المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء:

نظرا لأهمية القواعد العامة للتهيئة والتعمير في مجال العمران ودراية من المشرع بأن أغلب بلديات الوطن تفتقر لأدوات التعمير، فقد نظمها بشكل مستقل ومفصل بمقتضى المرسوم سالف الذكر، وبدراسة مضمون المرسوم المذكور أعلاه يتبين أن المشرع قد حدد الشروط الواجب توفرها في مشاريع البناء ومشاريع تجزئة الأرض من أجل البناء وذلك بإعداد الحالات التي ترفض فيها الإدارة منح رخصة البناء أو رخصة التجزئة أو منحها بتحفظ لطالب الرخصة وهي حالات يجب فيها مراعاة موقع البناء وطبيعة الأرض.⁽¹⁾

فعلى سبيل المثال نصت المادة 3 من ذات المرسوم على أنه: "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 بشروط خاصة التي تتطلبها القوانين والتنظيمات المعمول بها".⁽²⁾

يلاحظ أن المشرع الجزائري قد منح للإدارة سلطة تقديرية لمنح الرخص (رخصة البناء أو رخصة التجزئة) في الأراضي المعرضة لمخاطر الكوارث الطبيعية بشروط أو رفضها، ولتجسيد المبدأ الوقائي يجب على الإدارة التحري على مدى قابلية الأراضي للبناء أو للتهيئة قبل منح الرخص أو رفضها.

ج - المرسوم رقم 76-37 المتعلق بالأمن من أخطار الحرائق في البنايات المخصصة للسكن: حرصا من المشرع الجزائري للوقاية من أخطار الحرائق في البنايات المخصصة للتهيئة والتعمير فقد قسم عمارات السكن إلى 4 أصناف:

الصنف الأول: المساكن الفردية المنعزلة أو المتتامة بمستويين على الأكثر، ولا تدخل في ذلك الأقبية والسراديب المدفوقة أو شبه المدفونة.

الصنف الثاني: المساكن الفردية المنعزلة أو المتتامة على أكثر من مستويين والصالحة للسكن، والفردية على شكل حزام وكذلك المساكن الجماعية التي تكون الأرضية السفلى لأعلى مسكن على علو يقل عن 8 أمتار فوق الأرض .

الصنف الثالث: المساكن التي لا تدخل في الأصناف السابقة والتي تكون الأرضية السفلى لأعلى مسكن بها على علو يقل عن 28 مترا فوق الأرض المستعملة لممر آلات المصالح العمومية للنجدة ومكافحة الحريق.

⁽¹⁾ المادة 11، القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المصدر السابق، ص 4.

⁽²⁾ المادة 3، المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، المصدر السابق.

الصنف الرابع: المساكن التي تكون الأرضية السفلى لأعلى مسكن على علو يزيد عن 28 مترا أو 50 مترا على الأكثر فوق الأرض المستعملة لمرور آلات المصالح العمومية للنجدة ومكافحة الحريق.⁽¹⁾

وذلك من أجل تحديد وتصنيف مواد وعناصر البناء المستعملة في بناء المساكن على حسب درجة خطر الحريق ودرجة مقاومة النار، ففي مجال عناصر البناء يجب أن تحدد درجات الصمود أمام النار بالنسبة لكل صنف من أصناف البناء المحددة أعلاه - ربع ساعة للصنف الأول، نصف ساعة للصنف الثاني، ساعة واحدة للصنف الثالث، ساعة ونصف للصنف الرابع.⁽²⁾

أما في مجال مواد البناء فقد منع المشرع استعمال مواد البناء القابلة للاحتراق بسهولة بالنسبة للصنف الأول والثاني في الواجهات الخارجية للجدران العمودية.⁽³⁾

كما اشترط المشرع ضرورة إيصال الصنف الثالث والرابع بمنفذ مهوى يحتوي على بايين ذوى غلق تلقائي وحاجز للنار بدرجة نصف ساعة ويفتح البابان إلى داخل المنفذ، ومن أجل إيقاف النار التي قد تضرم في المحلات التجارية أو الأماكن المستقبلية للجمهور نص المشرع على إمكانية الفصل بينهما عن طريق باب واحد يحتوي على غلق تلقائي قاطع للنار بدرجة نصف ساعة، وحرصا منه لتأمين خروج الدخان الناتج عن الحريق أوجب المشرع ضرورة احتواء بئر السلم في أعلى طابق على سقيفة أو نافذة زجاجية مصنوعة من الزجاج الرفيع مع ربطها بجهاز لفتحها بسهولة من سطح الدرج.⁽⁴⁾

كما ألزم المشرع أن تكون الجوانب الداخلية بآبار السلالم حاجزة للنار، وكذا سطوح الدروج ودورات السلالم مقاومة للنار أيضا.⁽⁵⁾

بالرغم من أن أغلب النصوص التي جاء بها المرسوم رقم 76-37 جاءت بصيغة الأمر والالتزام إلا أنها لم تطبق في أغلب المنشآت المقامة والسبب يعود إلى قلة وعي الجمهور بها وغياب سلطة الرقابة من طرف السلطات المختصة خاصة منها المكلفة بمنح شهادة المطابقة. فالمشرع لم يقصر في إرساء التدابير الوقائية من الحرائق، إلا أن النصوص السالفة الذكر لم تطبق على أرض الواقع.

⁽¹⁾ المادة 2، القانون رقم 76-37 المتعلق بالأمن من أخطار الحرائق في البناءات المخصصة للسكن، المؤرخ في 23 فبراير 1976، (ج ر)، ص 297.

⁽²⁾ المادة 5، القانون رقم 76-37 المتعلق بالأمن من أخطار الحرائق في البناءات المخصصة للسكن، المصدر نفسه، ص 297.

⁽³⁾ المادة 6، القانون رقم 76-37 المتعلق بالأمن من أخطار الحرائق في البناءات المخصصة للسكن، المصدر السابق، ص 298.

⁽⁴⁾ المادة 8، القانون رقم 76-37 المتعلق بالأمن من أخطار الحرائق في البناءات المخصصة للسكن، المصدر نفسه، ص 298.

⁽⁵⁾ المادة 9، القانون رقم 76-37 المتعلق بالأمن من أخطار الحرائق في البناءات المخصصة للسكن، المصدر نفسه، ص 298.

د- القانون رقم 05 - 12 المتعلق بالمياه:

جسد المشرع الجزائري تطبيق المبدأ الوقائي في الفصل الخامس من القانون أعلاه إلا أنه أخضعه للتنظيم وذلك ما جاء في نص المادة 53 بقولها: "يمكن أن يحدد عند الاقتضاء عن طريق التنظيم وضع آليات لتوقع الفيضانات وتدابير للتنبيه والتدخل لضمان حماية الأشخاص والأماكن الواقعة في أسفل الحواجز المائية السطحية والمجاورة للوديان"⁽¹⁾. بالرغم من خطورة الأضرار التي تحدثها الفيضانات إلا أن القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، جاء بنص غير أمر في مجال اتخاذ تدابير الوقاية من الفيضانات، الأمر الذي يجعل تلك التدابير تفتقر إلى شرط الإلزام لتطبيقها، مما يجعل القانون يحتاج إلى ضرورة التعديل في هذا المجال بإضفاء الصفة الإلزامية المتعلقة بالمبدأ الوقائي.

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 09-399 المؤرخ في 29 نوفمبر 2009 الذي يحدد آليات توقع الفيضانات أدرج المبدأ الوقائي ضمن الفصل الأول من هذا المرسوم، وذلك من خلال تصنيفه لحواجز المياه السطحية إلى صنفين:

الصنف الأول: حواجز المياه السطحية التي تكون سعة الملاء فيها تفوق أو تساوي مليون م³ والارتفاع يفوق عشرة أمتار.

الصنف الثاني : حواجز المياه السطحية التي تكون سعة الملاء فيها أدنى من مليون م³ والارتفاع أدنى أو يساوي عشرة أمتار.⁽²⁾

وإخضاعها لدراسة تبين ما يأتي :

- مخطط لتحديد مواقع المناطق المعرضة للفيضانات.
- برنامج أشغال تهيئة وصيانة مجرى الوادي في أسفل حاجز المياه السطحية وهذا، قصد ضمان قدرة تصريف المياه.
- نموذج صوري لتمدد موجة الفيضان في أسفل حاجز المياه السطحية في حال التصدع،⁽³⁾ يلاحظ أن المشرع تفتن لوضع تدابير وقائية عن طريق تحديد المناطق المعرضة للفيضانات إلى جانب صيانة مجاري الوديان وذلك لتوخي أضرار الفيضانات ويكون بذلك قد استفاد من الدروس المستفادة من فيضانات باب الواد 2003.

(1) المادة 53، القانون 05 - 12 المتعلق بالمياه، المصدر السابق، ص 9.

(2) المادة 3، المرسوم التنفيذي رقم 09 - 399، يحدد آليات توقع الفيضانات، المؤرخ في 29 نوفمبر 2009، (جر، ع71)، ص 3.

(3) المادة 4، المرسوم التنفيذي رقم 09-399 يحدد آليات توقع الفيضانات، المصدر نفسه، ص 3.

هـ- القانون رقم 84 - 12 المتعلق بالنظام العام للغابات:

اعتبر القانون رقم 84 - 12 الوقاية من الحرائق ومكافحتها من المصالح الوطنية وألزم هيكل الدولة للمشاركة في مكافحتها، كما أُمِن من الأشخاص الطبيعيين رفض تقديم مساهمتهم إذا سخروا من طرف السلطات المختصة لمكافحة حرائق الغابات، وأخضع إجراءات الوقاية للتنظيم.⁽¹⁾

وبالرجوع إلى التنظيم نجد المشرع الجزائري نص في المرسوم رقم 87-44 المؤرخ في 10 فبراير 1987 المتعلق بوقاية الأملاك الغابية الوطنية وما جاورها من الحرائق على تدابير الوقاية من حرائق الغابات وقسمها إلى أربع فئات:

أولاً: التدابير التي تطبق على الأعمال والمنشآت داخل الأملاك الغابية الوطنية أو بالقرب منها وتضمنتها المواد من 4 إلى 8 من المرسوم وتتمثل في:

- إحاطة المساكن التي تقع داخل حدود الأملاك الغابية الوطنية أو التي تبعد عنها 500 متر بشريط وقائي عرضه 10 أمتار خال من نبات ثانوي مثل الشجيرات والحشائش المشتعلة والمتشعبة التي تنبت تحت الأشجار الرئيسية في الغابة غير أنه استثنى الأشجار المثمرة داخل حدود هذا الشريط.

- إحاطة البنايات والمنشآت غير المخصصة للاستعمال السكني والمقامة لمدة تقل عن سنة واحدة بشريط وقائي عرضه 25 متر خال من كل النباتات الثانوية والمواد القابلة للاشتعال، مع تزويدها بأجهزة لمكافحة الحرائق طبقاً لتعليمات المصالح التقنية المكلفة بالغابات والحماية المدنية.

- تزويد الآليات الميكانيكية التي تعمل داخل الأملاك الغابية أو على بعد 15 متراً منها بجهاز غطاء اللهب .

- ومن أجل تجسيد الوقاية المبينة أعلاه ألزم المشرع المصالح التقنية في الولاية المكلفة بالغابات والحماية المدنية بمراقبة تطبيق التدابير المبينة أعلاه بصفة دورية.⁽²⁾

ثانياً: التدابير التي يجب اتخاذها عند استعمال النار في الأملاك الغابية الوطنية أو بالقرب منها وتتمثل في:

(1) المواد 6-19-20، القانون رقم 84-12 المتعلق بالنظام العام للغابات، المصدر السابق، ص 960-961.

(2) المواد 4-6-7-8، المرسوم التنفيذي رقم 87 - 44 يتعلق بوقاية الأملاك الغابية الوطنية وما جاورها من الحرائق المؤرخ في 10 فبراير 1987، (ج ر)، ص 247-248.

- منع حرق القش والنباتات الأخرى القائمة على سوقها أو الملقاة على الأرض أو المجموعة في كتل أو أكوام أو أكداس داخل الأملاك الغابية الوطنية أو على بعد كيلومتر منها، ويشترط لحرقها الحصول على رخصة تسلمها المصالح التقنية المكلفة بالغابات، ويتم الحرق على بعد كيلومتر واحد منها كما يتم بحضور عون تعيينه المصالح المكلفة بالغابات، كما يجب أن تحاط القطعة الأرضية المطلوب حرقها بشريط وقائي عرضه 10 أمتار خال من أي نبات ثانوي أو مادة قابلة للاشتعال، وأن الحصول على الرخصة لا يعفي صاحبها من المسؤولية في حالة إلحاق أضرار بالأملاك الغابية الوطنية أو بالغير إذا امتد الحريق إليها، كما يجب عليه إطفاء النار إطفاءً كلياً، وإذا اشتعلت من جديد أو امتدت إلى الأملاك الغابية الوطنية.⁽¹⁾

- تدابير الوقاية من خطر الحرائق التي قد تسببه المزاب، إذ ألزم المشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كل التدابير اللازمة للوقاية من هذه الأخطار وذلك بتهيئة المزاب المرخص بها الواقعة داخل الأملاك الغابية الوطنية أو على بعد 500 متر منها بمحيط آمن يحيط المزاب بشريط وقائي عرضه 50 متر يكون دائماً خال من أي نبات أو مادة قابلة للاشتعال.⁽²⁾

ثالثاً- التدابير الخاصة ببعض الجبال الغابية:

تعد الجبال الغابية مناطق حساسة إذا كانت مهددة بهول الحرائق ومن ثم تشكل خطورة على الأمن العمومي، ومن أجل الوقاية من الحرائق يُعد الوزير المكلف بالغابات خريطة لهذه الجبال من خلالها بضبط قواعد وقايتها من الحرائق والمحافظة عليها، لا سيما عند إقامة أشغال التهيئة. كما يمكن غلقها في وجه جميع الأشغال والأعمال غير الغابية التي من شأنها أن تتسبب في حرائق كالرعي والسياحة والتخييم، كما أجاز المشرع للوالي غلق الجبال المعلن حساسة بقرار منه باستثناء مرور السكان القاطنين في الأملاك الغابية أو قريها.⁽³⁾

⁽¹⁾المواد 9 - 10- 11- 12 - 13، المرسوم التنفيذي رقم 87- 44 يتعلق بوقاية الأملاك الغابية وما جاورها من الحرائق، المصدر السابق، ص 248.

⁽²⁾المواد 14 - 15 - 16، المرسوم التنفيذي رقم 87-44 يتعلق بوقاية الأملاك الغابية وما جاورها من الحرائق. المصدر السابق، ص 248.

⁽³⁾المادتين 18-19 المرسوم التنفيذي رقم 87 - 44 يتعلق بوقاية الأملاك الغابية وما جاورها من الحرائق. المصدر نفسه، ص 249.

رابعاً- التدابير التي يجب أن تتخذها الجماعات المحلية وبعض الهيئات في مجال أشغال الوقاية:
وتتمثل في:

- يجب على الهيئات المكلفة بمد أنابيب المحروقات والكهرباء وتسييرها واستعمالها أن يعلموا الوالي المعني بالأشغال والتجهيزات التي تنطوي على خطر الحريق، لا سيما تزويده بخرائط تبين بدقة مواقع الشبكات التي تقطع الأملاك الغابية الوطنية.⁽¹⁾
- يجب على الهيئات المكلفة بتسيير الكهرباء أن تعد تحت الخطوط الكهربائية ذات التوتر العالي، التي تقطع الأملاك الغابية الوطنية أشرطة وقائية عرضها 15م تكون خالية من جميع النباتات، وتقوم بصيانتها سنوياً.⁽²⁾
- اتخاذ تدابير لتنظيف حافة السكك الحديدية من طرف الهيئة المكلفة باستغلال شبكة السكة الحديدية وتنظيف حافة الطرقات من طرف الهيئات المحلية كما ألزم المستغلين الفلاحين إعداد أشرطة وقائية عرضها 5 أمتار تكون خالية من النباتات والمواد القابلة للاشتعال حول القطع الأرضية الواقعة داخل الغابات الوطنية أو على بعد منها يقل عن 500 متر إذا كانت تحتوي على أخطار الحريق وذلك قبل أول يونيو من كل سنة⁽³⁾. يلاحظ أن المشرع من خلال النصوص المتعلقة بالوقاية من الحرائق قد حرص إرساء قواعد وقاية في شكل نصوص أمر، إلا أن السلطات المعنية متراخية في تطبيق تلك النصوص.

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

باستقراء نصوص هذا القانون نجد أن المشرع خصص لمبدأ الوقاية الباب الثاني من القانون المبين أعلاه تحت عنوان الوقاية من الأخطار الكبرى، وقسم تطبيقات هذا المبدأ إلى قواعد عامة تطبق على جميع الأخطار، واشترط في نص المادة 16 منه أن الوقاية يجب أن تكون في مخطط عام يخص كل خطرو يتم المصادقة على المخطط بموجب مرسوم.⁽⁴⁾

ويتضمن هذا المخطط جملة من التدابير يتم تفصيلها عند دراسة المخططات الشمولية .

(1) المادة 20، المرسوم التنفيذي رقم 87 - 44 يتعلق بوقاية الأملاك الغابية وما جاورها من الحرائق، المصدر نفسه، ص 249.

(2) المادة 21، المرسوم التنفيذي رقم 87-44 يتعلق بوقاية الأملاك الغابية وما جاورها من الحرائق، المصدر نفسه، ص 249.

(3) المواد 24-25-26، المرسوم التنفيذي رقم 87-44 يتعلق بوقاية الأملاك الغابية وما جاورها من الحرائق، المصدر السابق، ص 250.

(4) المادة 16، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 17

وقواعد خاصة بكل خطر ونخص بالدراسة أحكام الوقاية من خطر الزلازل، إذ منع المشرع بناء أي منشأة أساسية أو إعادة بناء بناية تهدمت كلياً أو جزئياً خطر زلزالي إلا بعد إجراء المراقبة للتأكد من أن أسباب الخطر قد تم التكفل بها، أما في مجال الوقاية من الفيضانات فقد رتب المشرع بطلان رخص شغل الأراضي أو رخص البناء في حالة مخالفة التدابير المنصوص عليها في المخطط العام للوقاية من الفيضانات.⁽¹⁾

بالإضافة إلى قواعد الوقاية المبينة أعلاه وحرصاً من المشرع على تجسيد المبدأ الوقائي فقد نص على ترتيبات الأمن الاستراتيجية والترتيبات التكميلية للوقاية في الفصل الثالث والرابع من القانون رقم 04-20، وتشمل ترتيبات الأمن الاستراتيجية قواعد الأمن المطبقة عند إنشاء شبكة الطرق والطرق السريعة خاصة منها الجسور والقناطر والأنفاق إذ أوجب إقامة هذه المنشآت وفقاً للمعايير التقنية المقاومة لأخطار الزلازل والأخطار الجيولوجية كما أوجب إجراء الخبرة على المنشآت التي لم تكن موضوع التدابير التقنية للوقاية من الأخطار أثناء إنجازها.⁽²⁾

أما في مجال الاتصالات الاستراتيجية والمواصلات السلكية واللاسلكية فقد أوجب المشرع تطوير هذه الشبكات وتأمينها من الانقطاع بفعل المخاطر الطبيعية وذلك عن طريق تنوع نقاط الربط بالشبكات الدولية، تأمين مراكز التقاطع الاستراتيجية للإبدال والإرسال.⁽³⁾

كما شملت ترتيبات الأمن الاستراتيجية أحكام الوقاية من المخاطر الطبيعية لحماية البنايات ذات القيمة التراثية، إذ أوجب المشرع ضرورة إعداد مخططات لدراسة درجة قابليتها للتعرض للمخاطر وذلك قصد حمايتها من الأخطار التي قد تتعرض لها بسبب موقعها أو طريقة إنجازها أو قدم تشييدها.⁽⁴⁾

أما عن التدابير التكميلية للوقاية والتي تضمنتها المادتين 48 و49 فهي تخص التأمين على الأخطار الطبيعية ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية وقاية من المخاطر الطبيعية والتي سيتم دراستها في قواعد التصدي لآثار المخاطر الطبيعية.

بالرغم من أن المشرع اهتم بالمبدأ الوقائي سواء في القانون الإطار أو القواعد المكرسة بموجب القوانين العامة ذات الصلة، إلا أن هذا المبدأ يواجه تحديات عند تطبيقه، فمثلاً في مجال البناء

⁽¹⁾ المواد 24-25، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر نفسه، ص 18.

⁽²⁾ المادة 43، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر نفسه، ص 21.

⁽³⁾ المادة 44، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 21.

⁽⁴⁾ المادة 46 القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر نفسه، ص 21.

هناك ممارسات عمرانية مخالفة للقانون تسببت في العديد من الفيضانات كفيضانات مدينة غرداية في السنوات الأخيرة، حيث كان سببها البناء على جانب الأودية وحتى في الأودية الجافة، تأخير إنجاز مخططات الوقاية من الأخطار الطبيعية والتي بقيت حبر على ورق منذ صدور القانون رقم 04 - 20، نقص الرقابة على مدى احترام قواعد البناء ضد الزلازل وعدم تطبيق القانون خاصة منه هدم البنايات القائمة في المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية كالزلازل والفيضانات.⁽¹⁾

الفرع الرابع : مبدأ الإعلام والمشاركة

يعتبر مبدأ الإعلام والمشاركة من أبرز وأكبر مبادئ القانون البيئي في مجال العمل البيئي على كافة المستويات، وهو من المبادئ المركبة الذي يجمع بين مبدأ الإعلام ومبدأ المشاركة، لأن قانون حماية البيئة رقم 03 - 10 مزج بين المبدأين وجعلهما مبدأ واحداً إذ نص في المادة 3 الفقرة 8 على أن: "مبدأ الإعلام والمشاركة الذي بمقتضاه لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة"⁽²⁾.

في حين أن القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى فصل بين مبدأ المشاركة ومبدأ الإعلام إذ جعل مبدأ المشاركة من المبادئ التي يتأسس عليها هذا القانون إذ نص في المادة 7 الفقرة 8 على أن: "مبدأ المشاركة يجب بمقتضاه أن يكون لكل مواطن الحق في الاطلاع على الأخطار المحدقة به وعلى المعلومات المتعلقة بعوامل القابلية للإصابة المتصلة بذلك وكذا بمجموع ترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث."⁽³⁾

وجعل مبدأ الإعلام من وسائل الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث إذ نص في المادة 11 من القانون رقم 04-20 على أن: "تضمن الدولة للمواطنين اطلاعا عادلا ودائما على كل المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى..."⁽⁴⁾

في حين أن القانون رقم 04 - 24 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة وتتع من مجال مبدأ الإعلام ليشمل جميع مراحل إدارة المخاطر الطبيعية

⁽¹⁾عزوز غربي، إدارة الكوارث والمخاطر الكبرى في الجزائر على ضوء القانون رقم 20-04، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، العدد 02، المجلد 04، جانفي 2020، ص 52.

⁽²⁾المادة 3، القانون رقم 03-10 المتعلقة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 9.

⁽³⁾رتيبة زهراوي، وردة خلاف، الآليات الوقائية لمواجهة وتسيير أخطار الكوارث الطبيعية في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، العدد 1، المجلد 8، جوان 2023، ص 623.

⁽⁴⁾المادة 7، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 16

وذلك من خلال نطاق هذا الحق الوارد بنص المادة 10 من ذات القانون التي أكدت على أن: "مشتمات حق الإعلام:

- معرفة المخاطر والأخطار والهشاشة لإقامة الأشخاص والممتلكات وجميع الأنشطة.
- معرفة آليات الوقاية والتدخل والتعافي المطبقة على مكان إقامة الأشخاص ومكان إنشاء المنشآت والأنشطة.

تحرص الدولة كذلك على توفير هذه المعلومات لمختلف المتدخلين في عملية إدارة المخاطر الطبيعية.⁽¹⁾

نلاحظ على أن المشرع الجزائري لم يفرق بين مبدأ المشاركة ومبدأ الإعلام من حيث التعريف بالرغم من أن قانون حماية البيئة فرق بين الحق في الإعلام وهو الحق في الحصول على المعلومة البيئية وحق المشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات الخاصة بالبيئة.

فالحق في الحصول على المعلومة يقتضي توافر هذه المعلومات فعلا من مصادرها، ويجب على الهيئات التي تحتكر هذه المعلومات بإتاحة الفرصة لاطلاع المواطن عليها أو توفيرها للجمهور وفقاً لآليات تتيح له فرصة الاطلاع عليها وتحليلها بهدف الاستفادة منها واستخدامها في عملية صنع القرار و المشاركة في ذلك.⁽²⁾

فالحق في الحصول على المعلومة في مجال المخاطر الطبيعية يشمل معرفة الأخطار والقابلية للإصابة الموجودة في مكان إقامة الأشخاص أو المنشآت،⁽³⁾ فالدولة تضمن للمواطن اطلاعا دائما وعادلا على كل المعلومات والترتيبات المتعلقة بالوقاية من الأخطار الطبيعية وكذا ترتيبات التكفل بآثار الكارثة في مكان إقامته أو إقامة منشآته.⁽⁴⁾

في حين أن المشاركة في صناعة القرارات المتعلقة بإدارة المخاطر الطبيعية مجموعة الآليات التي تسمح للأفراد بالتأثير في اعتماد القرارات العامة وتنفيذها، كما تعني إمكانية منح الأفراد جزء معيناً لممارسة السلطة، أو أنه العملية التي يؤثر أصحاب المصلحة من خلالها على تحديد الأولويات ورسم السياسات وتخصيص الموارد، والحصول على الخدمات العامة، كما يعرف بأنه تلك الممكنة الممنوحة

⁽¹⁾ المادة 10، القانون رقم 24-04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 8.

⁽²⁾ المادة 11، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر نفسه، ص 16

⁽³⁾ عبد الناصر زياد هيا جنة، المرجع السابق، ص 82

⁽⁴⁾ المادة 11، القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 17.

للأفراد والجمعيات وبقية الفواعل الأخرى الطبيعية والمعنوية العمومية والخاصة للمساهمة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالبيئة وتنفيذها.⁽¹⁾

تطبيقات مبدأ الإعلام والمشاركة:

دخلت الإصلاحات الخاصة بحقوق الإنسان عامة والحق في الإعلام بصورة خاصة مرحلتها النشطة والمعلقة من خلال مصادقة الجزائر على العديد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وكنتيجة لذلك أصدرت المرسوم رقم 88 - 131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، والذي جسدت من خلاله نقطة بداية القواعد المتعلقة بالحق في الاطلاع العام على كل الوثائق الإدارية، إذ ألزم الإدارة بإطلاع المواطنين على التنظيمات التدابير والتي تسطرها باستعمال وتطوير أي سند مناسب للنشر والإعلام وأن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقتها بالمواطنين.⁽²⁾

كما يتضمن هذا المرسوم الحق في الاطلاع على البيانات الموجودة في دائرة المخطوطات، وذلك ما جاء في نص المادة 10 من المرسوم التي تنص: "يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية... في مجال المعلومات المفوضة والمعلومات التي يحفظها السري المني ويتم هذا الإطلاع عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب ..."⁽³⁾

أما تطبيقات مبدأ الإعلام في مجال إدارة المخاطر الطبيعية نجده في التوقعات الجوية التي تعتبر من مهامها الرئيسية: اكتساب معطيات الأرصاد الجوية المتقطعة على المستوى الوطني والدولي ومعالجتها واستغلالها وتوزيعها، التوقعات ذات الخطورة للطقس على المستوى الوطني، وكذا بث إنذارات الخطر لدى العموم والجماعات المحلية وانجاز الدراسات المناخية، والمساعدة في مجال الأرصاد الجوية، مراقبة التغيرات المناخية وتأثيرها على النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والتي تعتبر من مهام الديوان الوطني للأرصاد الجوية.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ المادة 10، المرسوم التنفيذي رقم 88 - 131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن المؤرخ في 4 جويلية 1988 (ج ر، ع 27)، ص 1014.
⁽²⁾ مسعودي رشيد، المشاركة البيئية للجمعيات في الجزائر وسبل تفعيلها، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، العدد 8، جوان 2017، ص 379.

⁽³⁾ نسيم بن مهرة، التكريس القانوني للحق في الحصول على المعلومة البيئية في التشريع الجزائري، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة تيارت، العدد 7، 2016، ص 151.

⁽⁴⁾ توبة علي، المرجع السابق ص 159.

كما نجد تطبيق مبدأ الإعلام في مخطط مكافحة حرائق الغابات الذي جاء به المرسوم رقم 87-45 في المادة 3 الفقرة أ بقولها: "برنامج الإعلام والتوعية والإرشاد الذي يحدد للسكان والمتعاملين المعنيين التدابير والأعمال المطلوب القيام بها في إطار الوقاية من الحرائق ومكافحتها"⁽¹⁾.

أما تطبيقات مبدأ المشاركة على أرض الواقع كثيرة تبرز في جميع المجالات في مجال العمران نجد مثلا نص المادة 55 من القانون رقم 04 - 05 المتعلق بالتهيئة و التعمير قد أوجبت إشراك المهندسين المعماريين والمهندسين المعتمدين في إطار عقود تسيير مشاريع البناء.⁽²⁾

أما في مجال تصنيف الغابات وتسييرها واستغلالها فنجد المشروع نص في المادة 37 من القانون رقم 84 - 12 المتعلق بالنظام العام للغابات على ضرورة إخضاع قواعد تهيئة الغابات إلى مخطط يُقره الوزير المكلف بالغابات بعد إشراك المجموعات المحلية.⁽³⁾

أما في مجال تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة فقد أوجب المشرع إشراك المجموعات الإقليمية والأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين في تهيئة الإقليم مع وجوب مساهمة المواطنين في إعداد السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنفيذها.⁽⁴⁾

الفرع الخامس: مبدأ إدماج التقنيات الجديدة

يعتبر التخطيط المجال الخصب لتجسيد مبدأ الإدماج، لأن التخطيط أهم مسألة تستعملها الدولة في عملياتها الإدارية قصد رؤية المستقبل واستشرافه، ثم الاستعداد لمواجهة فمبدأ الإدماج يقتضي إدماج ترتيبات الوقاية من الأخطار الطبيعية وفي هذا الفرع نتناول تعريف مبدأ الإدماج (أولاً)، ثم التطرق إلى أهم تطبيقاته (ثانياً) في مجال إدارة المخاطر الطبيعية.

أولاً - تعريف مبدأ إدماج التقنيات الجديدة:

عرفت المادة 3 الفقرة 4 من القانون رقم 03 - 10 مبدأ الإدماج على أنه: "المبدأ الذي يجب مقتضاه دمج الترتيب المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها."⁽⁵⁾

⁽¹⁾ المادة 3، المرسوم التنفيذي رقم 87 - 45 ينظم وينسق الأعمال في مجال مكافحة الغابات داخل الأملاك الغابية الوطنية المؤرخ في 10 فبراير 1987، (ج ر)، ص 251.

⁽²⁾ المادة 55، القانون رقم 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المصدر السابق ص 5.

⁽³⁾ المادة 37، القانون رقم 84-12 المتعلق بالنظام العام للغابات، المصدر السابق، ص 963.

⁽⁴⁾ المادة 2، القانون رقم 01-20 يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة المؤرخ 02 ديسمبر 2001، (ج ر، ع 77)، ص 19.

⁽⁵⁾ المادة 3، القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 2.

يلاحظ على أن هذا التعريف اشترط الأخذ بعين الاعتبار حماية البيئة عند إعداد المخططات وذلك من خلال دمج الترتيبات الخاصة بذلك، في حين عرفه القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة في المادة 8 الفقرة 6 على أنه: "إدماج التقنيات الجديدة التي يجب بمقتضاه أن تحرص منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى على متابعة التطورات التقنية في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى وإدمجها كلما دعت الضرورة إلى ذلك.⁽¹⁾

إذا كان التعريف الذي جاء به قانون حماية البيئة يوجب إدماج ترتيبات حماية البيئة في المخططات. فإن التعريف الذي جاء به القانون به 04-20 خصص تلك التدابير في الترتيبات الجديدة الخاصة بالوقاية من الأخطار الطبيعية وتجسيدها يكون بشكل دوري عن طريق متابعة التطورات التقنية في مجال الوقاية من الأخطار ودمجها في عملية الوقاية كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

ثانيا- تطبيقات مبدأ إدماج التقنيات الجديدة:

أدرج المشرع مبدأ الإدماج التقنيات الجديدة في العديد من التشريعات خاصة منها المتعلقة بالعمارة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها، وبعد ذلك تأكيدا على ضرورة مراعاة الوقاية من المخاطر الطبيعية ضمن آليات التهيئة والتعمير، فقانون العمران يتدخل لتجسيد شروط إدماج المشاريع في البيئة وتحديد الأنظمة التقنية والتنظيمية الخاصة بالحفاظ على التوازن الطبيعي، فالقواعد التي تنظم التهيئة والتعمير لم تهمل الجانب البيئي بل أدرجت بعض الاعتبارات التي تحرص على مراعاة التوازن بين أشغال التهيئة والتعمير وبين مقتضيات حماية البيئة، ويظهر ذلك من خلال تقييد قابلية البناء بالقطع الأرضية في المناطق المعرضة للمخاطر بإجراءات خاصة أو منع البناء فيها.⁽²⁾

كما نجد تطبيق مبدأ الإدماج في قانون التهيئة والتعمير لما أخضع المشرع إعداد مشاريع البناء إلى اللجوء إلى مهندس معماري بحكم تخصصه الفني والتقني من أجل إعداد الدراسات والتصاميم، وذلك من أجل حماية المناطق التي تميز بمميزات طبيعية خلابة أو تاريخية أو ثقافية أو عن مميزات ناتجة عن موقعها الجغرافي أو الجيولوجي مثل المياه المعدنية والاستحمامية.⁽³⁾

⁽¹⁾ المادة 8، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 16.

⁽²⁾ صافية إقلولي ولد رابح، فاطمة الزهرة دعموش، البعد البيئي ضمن أدوات التهيئة والتعمير، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 22، العدد 43، 2012، ص 58.

⁽³⁾ المادة 46، القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05، المصدر السابق، ص 55.

والتي بالإمكان أن تفقد في حالة ما إذا أصبح البناء فيها يتم بصورة عشوائية وبدون معايير ومقاييس فنية، ومن أجل حماية أمن الأشخاص فيها خاصة إذا كانت هذه الأقاليم بحكم موقعها الجغرافي أو التاريخي عرضة أكثر من غيرها للكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات.⁽¹⁾

ومن مظاهر مبدأ الإدماج وسيلة التخطيط التي أصبحت أداة فعالة. في تجسيد السياسة البيئية المعتمدة، وفي معالجة العناصر البيئية، حيث تتخذ المخططات البيئية أشكالاً عدة من بينها مخططات الوقاية من الأخطار الطبيعية المتوقعة ومخططات تنظيم النجدة، والمخططات الخاصة بالتدخل والتي سيتم دراستها تفصيلاً لاحقاً.

المطلب الثاني: قواعد التخطيط لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر

يعتبر التخطيط من أبرز آليات القبلية لإدارة المخاطر الطبيعية، إلا أن المشرع الجزائري لم يل اهتماماً لهذه الآلية ضمن النصوص القانونية المنظمة للوقاية من المخاطر الطبيعية الصادرة قبل القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة بصفة شمولية بل أن اهتمامه كان في شكل التخطيط القطاعي الذي كان يعنى بدراسة خطر معين ولم يكن بقصد إدارة المخاطر الطبيعية إلى غاية صدور القانون رقم 20-04، والذي جاء لإدارة المخاطر الطبيعية وكرس هذه الآلية بصفة شمولية في شكل مخطط عام للوقاية من الأخطار الكبرى ويعرف التخطيط على أنه عملية تتصل بالمستقبل والتنبؤ من خلال وضع برامج بهدف تحقيق أهداف معينة خلال مدة زمنية محددة عن طريق حصن الإمكانيات المتاحة وتكريسها لوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ.

"تحديد الأهداف التنظيمية مع تحديد الوسائل اللازمة وتوزيع الموارد توزيعاً يتلاءم مع ذلك وفق خطة عمل مناسبة، وهو أول الوظائف من حيث الترتيب المنطقي لعملية الإدارة التي تعرف على أنها مجموعة من القرارات الهادفة إلى التنبؤ بالمستقبل والتعامل مع تغيرات واختيار البدائل من الخيارات المطروحة أمام المدراء، وهو عملية مستمرة تحاول الإجابة عن الأسئلة التالية:

- ماذا تريد أن تفعل ؟
- أين نحن من ذلك الهدف؟
- ما هي العوامل التي ستساعدنا أو ستعيقنا عن تحقيق الأهداف؟

⁽¹⁾حنان رغميت، التزامات المهندس المعماري للوقاية من أخطار الكوارث الطبيعية في مجال البقاء، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة البليدة، العدد 01، المجلد 5، جانفي 2020، ص 712.

- ما هي البدائل المتاحة لدينا لتحقيق الهدف، وما هو البديل الأفضل؟

أما التخطيط لمواجهة المخاطر الطبيعية فيعرف على أنه الاستعداد الدائم لمواجهة الخطر الطبيعي المحتمل الحدوث بكافة الخدمات والتدابير، التي تتطلبها الحالة مع ضرورة التنسيق المبدي بين الأجهزة والخدمات المعنية بالخطر الطبيعي لتحديد دور كل منها وأسلوب التعاون بينها وتحديد أولويات الإجراءات العاجلة اللازمة لمواجهة الخطر ثم إزالة آثاره وإعادة الحياة الطبيعية مرة أخرى، ووضع خطط بديلة يتم تنفيذها في حالة تعطل تنفيذ الخطط الأصلية بما يكفل السيطرة على الخطر، الطبيعي.⁽¹⁾

ونقسم الدراسة في هذا الطلب إلى فرعين: نتناول في الفرع الأول التخطيط القطاعي لإدارة المخاطر الطبيعية في حين نتطرق إلى التخطيط الشمولي في إدارة المخاطر الطبيعية الفرع الثاني.

الفرع الأول: التخطيط القطاعي لإدارة المخاطر الطبيعية

عرفت الجزائر عدة كوارث منذ الثمانينات وكان لتلك الكوارث نقطة انطلاق اهتمام المشرع بالوقاية من الكوارث الطبيعية أو التخفيف من آثارها، وذلك من خلال إرسائه لمجموعة من التشريعات منها المرسوم رقم 232-85 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث هذا المرسوم الذي جاء بالمبادئ العامة للوقاية من المخاطر الكبرى ولكنها ليست بمفهوم إدارة المخاطر، إذ نص في المادة الأولى منه: "يتعين على كل سلطة أو هيئة مؤهلة أن تتخذ وتستخدم في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع التدابير والمعايير التنظيمية والتقنية التي من شأنها أن تستعد للأخطار التي يمكن أن تعرض أمن الأشخاص أو الممتلكات أو البيئة للخطر، أو أن تخفف من آثارها".⁽²⁾

وأدمج التخطيط بشكل قطاعي في قواعد الوقاية من الأخطار الطبيعية، وذلك بنص المادة 2 من ذات المرسوم على أنه: "يسهر كل وزير على تنفيذ الأحكام المذكورة في المادة الأولى أعلاه ويحدد في قطاعه نصوص مخطط الوقاية من الأخطار الطبيعية الأصل أو التكنولوجية المنشأ والتي تتصل بنشاط قطاعه أو عمله".⁽³⁾

كما ألزم المشرع كل وزير وفي مجال قطاعه بضبط البرامج الدورية المطابقة لجهاز الوقاية.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ سفاري أسماء بن داية آسيا، التخطيط الاحترازي كإستراتيجية مقترحة لدعم سبل الوقاية من مخاطر الكوارث الطبيعية، مجلة إضافات اقتصادية، العدد 01، المجلد 01، 2021، ص 35.

⁽²⁾ المادة 1، المرسوم التنفيذي رقم 232-85 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، المؤرخ 25 غشت 1985، (ج ر)، ص 1290.

⁽³⁾ المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 232-85 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، المصدر نفسه، ص 1290.

⁽⁴⁾ المادة 4، المرسوم التنفيذي رقم 232-85 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، المصدر السابق، ص 1290.

ويحدد المخطط القطاعي شروط تنفيذ تدابير الوقائية من كل نوع من أنواع الأخطار، ويفرض تطبيقها الملائم على كل قطاع. كما يضع مؤشرات وأنظمة للملاحظة والرصد والمتابعة خاصة بالتنمية المستدامة وتدابير الحماية والتسيير التي قد تكون موضوع التنفيذ عند الاقتضاء.⁽¹⁾

وتشمل المخططات القطاعية عدة أنواع نذكر منها: المخططات ذات الصلة بموضوع الدراسة والتي تندرج ضمن قواعد الوقاية من الأخطار الطبيعية وهي:

أولا- المخطط العام للوقاية من الزلازل والأخطار الجيولوجية:

أحدث المشرع مخطط للوقاية من أخطار الزلازل يتولى تحديد القواعد والإجراءات الرامية إلى التقليل من حدة القابلية للإصابة والوقاية من الآثار المترتبة عنه أو التخفيف من حدتها بموجب المواد 23-22-21 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، بالإضافة إلى القواعد المعمول بها في مجال البناء والتهيئة والتعمير التي تم ذكرها بشأن دراسة المبادئ، وأن المخطط العام للوقاية من الزلازل والأخطار الجيولوجية يجب أن يتضمن:

- تصنيف المناطق المعرضة لأخطار الزلازل والأخطار الجيولوجية وذلك حسب أهميتها قصد تفعيل مبدأ الإعلام المناسب.
- تنظيم وإعادة التوازن للمنشآت.
- نشر بعض المستقرات البشرية.

كما يجب أن يتضمن المخطط العام للوقاية من الزلازل والأخطار الجيولوجية الإجراءات التكميلية لمراقبة البنايات والمنشآت والهياكل الأساسية المنجزة قبل إدراج القواعد المضادة للزلازل، أو تلك غير المحينة وذلك عن طريق إجراء الخبرة عليها للتأكد من مدى مطابقتها للمعايير التقنية والفنية للوقاية من خطر الزلازل.

ولم يكتف المشرع بوضع إجراءات وقائية قبلية، بل حرص أيضا بوضع نص أمر بمنع إعادة بناء أي مبنى أو منشأة أو بناية تهدمت كلياً أو جزئياً بسبب وقوع خطر زلزالي أو جيولوجي إلا بعد مراقبتها، بهدف التأكد من أن أسباب الانهيار الكلي أو الجزئي تم معالجتها كلياً، إلا أن هذا النص أخضعه للتنظيم الأمر الذي يجعله معطلا عن التنفيذ لعدم صدور النص التنظيمي له.⁽²⁾

⁽¹⁾ المادة 24، القانون رقم 01 - 20 يتعلق بتهيئة الإقليم وتنمية المستدامة المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، (ج ر ع 77)، ص 24

⁽²⁾ المواد 23-22-21، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 18.

إن التخطيط للوقاية من الزلازل والأخطار الجيولوجية لم يكن محل مخطط خاص قبل صدور القانون رقم 04-20، بل كانت قواعد الوقاية مدمجة في القوانين ذات الصلة كقانون التهيئة و التعمير التي تضمنت عدم البناء في المناطق المعرضة لخطر الزلازل، التقيد بقواعد البناء المضادة للزلازل وعدم الغش في مواد البناء، وفرض رقابة تقنية دورية في جميع مراحل انجاز البناء وضرورة الحصول على شهادة المطابقة.

وحرصا من المشرع على تجسيد إدارة مخاطر الزلازل والوقاية منها جاء في القانون الجديد رقم 24 - 04 بنص أمر يجسد من خلاله الآليات الوقائية لإدارة مخاطر الزلازل في نص المادة 27 التي نصت: "يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار في المخطط العام للوقاية من أخطار الزلازل، نتائج دراسات المخاطر والمناطق الزلزالية دقيقة التحديد، في مجال التخطيط والتهيئة العمرانية كما يمكن النص على إجراءات تكميلية لمراقبة وتقييم هشاشة البنيات والمنشآت والهياكل الإستراتيجية المنجزة قبل إدراج القواعد المضادة للزلازل أو حسب هذه القواعد غير المعينة، وذلك لغرض إعادة تهيئتها.⁽¹⁾

ولمواجهة أخطار الزلازل يجب تحديد مناطق الأخطار الزلزالية من خلال معرفة مناطق التصدعات النشطة باستعمال الوسائل التقنية الجيولوجية و جيو مورفولوجية تتبع الزيادة المضطربة في النشاط الزلزالي من خلال قياس التغيرات التي تحدث في بعض المناطق التي تتكرر فيها الزلازل مثل المناطق التي يحدث فيها تغير مستوى المياه الجوفية وتلك التي تخرج من تشققاتها غازات، إنشاء مباني مقاومة للزلازل، القيام بدراسات طبيعية لانتشار موجات الزلازل في صخور الأرض ومدى تأثيرها المباني والمنشآت المقامة عليها، تقوية المنشآت المقامة أو ترميمها أو إزالتها في حالة توقع تدهورها بسبب الزلازل توخيا للأخطار التي تنجم عنها، مراعاة تجنب البعد من الأخطار الزلزالية أو مناطق الضعف في القشرة الأرضية عند إنشاء البنى التحتية للمنشآت الكبرى.⁽²⁾

ثانيا- المخطط العام للوقاية من الفيضانات:

من أجل الوقاية من مخاطر الفيضانات التي تتعرض لها الجزائر من حين لآخر تبنت أداة التخطيط للوقاية من الأخطار بداية من الثمانينات، إلا أن هذه الأداة كانت بشكل اندماجي إلى أن صدر القانون رقم 04-20 الذي جاء بمخطط عام للوقاية من الفيضانات بموجب نص المادة 16 منه

⁽¹⁾المادة 27، القانون رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والعد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 9.

⁽²⁾عزت أحمد عبد الله، المرجع السابق، ص 534.

ونصت: "يحدث مخطط عام للوقاية من الخطر الكبير فيما يخص كل خطر كبير منصوص عليه بموجب أحكام المادة" تترتب عليه الوقاية من الأخطار ومنها الفيضانات.⁽¹⁾

وخصص الفرع الثاني من الفصل الثاني المواد 24-25 لأحكام الوقاية من الفيضانات والتي ضمنها المخطط العام للوقاية من خطر الفيضانات والذي أكد بأن التسيير الجيد لمواجهة خطر الفيضانات لا يتم إلا من خلال:

- تقييم أولي لخطر الفيضانات: تسمح عملية تقييم الأخطار المحتملة للفيضانات بتوفير أحسن شروط الوقاية، وترتكز على مجمل المعلومات الموجودة سابقا حول كل حوض هيدروغرافي، مثل المعلومات المتعلقة بحوادث سابقة أو دراسات ميدانية أو خرائط، فالتقييم يقوم بتشريح وضعية الفيضان في حد ذاته كما يحدد آثاره الحقيقية أو المحتملة على رهانات الإقليم التي يجب بدورها أن تحدد كما يقوم التقييم بإعداد وتحليل المعطيات التاريخية إذ يجب إحصاء الفيضانات وموقعها على كامل التراب الوطني وتحديد آثارها الضارة على الممتلكات والسكان.⁽²⁾
 - المناطق المعرضة لخطر الفيضانات: يتم تحديد الارتفاع المرجعي لكل منطقة مصرح بقابليتها للتعرض للفيضان، إذ تشغل المساحة المعنية بارتفاع عدم البناء.⁽³⁾
- وذلك ما أكدته نص المادة 19 بقوله: "يمنع البناء منعا باتا بسبب الخطر الكبير في الأراضي المعرضة للفيضان ومجري الأودية والمناطق الواقعة أسفل السدود دون مستوى قابلية الإغراق بالفيضان"⁽⁴⁾. وفي حالة مخالفة هذه الأحكام يتم تطبيق العقوبات المنصوص عليها بنص المادة 70 من نفس القانون، وبالرغم من النصوص الآمرة السالفة الذكر إلا أن المواطنين مخالفين لها بتشديد معظم منازلهم على حواف الوديان وهو الأمر المتسبب في بعض الفيضانات مثل فيضانات غرداية وفيضانات باب الواد.⁽⁵⁾

ويتم تصنيف المناطق عن طريق خرائط على ثلاث مستويات: فيضانات ذو احتمال ضعيف فيضانات ذو احتمال متوسط، فيضانات ذو احتمال قوي، وتعد هذه الخرائط لكل حوض هيدروغرافي

⁽¹⁾المادتين 16-10، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 16-17.

⁽²⁾بو صفصاف خالد، الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد مين دباغين سطيف، 2018-2019، ص 200.

⁽³⁾المادة 24، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 18

⁽⁴⁾المادة 19، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر نفسه، ص 18.

⁽⁵⁾حنيبي أسماء، الوقاية من الفيضانات في إطار التوجه نحو تنمية مستدامة، مجلة الحقوق والحريات، العدد 01، المجلد 10، 2022، ص 995.

في المناطق التي يتم تحديدها مسبقا على أنها ذات مخاطر فيضانية مهمة، كما تنشأ خريطة وطنية لقابلية الفيضان بما في ذلك مجاري الأودية والمساحات الواقعة أسفل السدود المهتدة في حال انهيار السد، كما تسمح هذه الخرائط بإعداد ومراقبة تطبيق تدابير مخطط الوقاية من الفيضان من طرف مصالح الحماية المدينة، كما تساهم في تحسين إعلان أصحاب القرار بمناطق الفيضان.⁽¹⁾

اتخاذ التدابير الضرورية للوقاية من خطر الفيضان: يتضمن المخطط العام للوقاية من خطر الفيضانات التدابير الضرورية للتقليل من هشاشة الأقاليم المعرضة لخطر الفيضان وهي تدابير تهدف إلى تنمية مستدامة لشغل واستغلال الأراضي والتقليل من هشاشة الأنشطة الاقتصادية وكذا البنيات القائمة خاصة التدابير المتعلقة بالتعمير كمنع البناء في المناطق المصرح بقابليتها التعرض للفيضان وتحسين تخزين المياه، وبالرجوع لنص المادة 25 من القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، نجدها تستوجب توضيح رخص شغل الأراضي تحت طائلة البطالان، مجموع أعمال التهيئة وأشغال التصحيح الموجهة للتقليل من خطر المياه على سلامة الأشخاص والممتلكات في المناطق المصرح بقابليتها التعرض 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.⁽²⁾

وزيادة عما جاء في المخطط العام للوقاية من الفيضانات من تدابير ويهدف التخفيف من مخاطرها على العمران يمنع التعمير في المناطق المهتدة بالفيضانات كتلك المحاذية للوديان، إزالة وتطهير مجاري صرف مياه الأمطار وشبكات الصرف الصحي وحمايتها من الانسداد والصيانة المستمرة لممرات المياه، تشجير المناطق المهتدة بالفيضانات، انجاز الحواجز والأحواض المائية الكبرى للتقليل من التدفق الهائل للسيول الجافة القادمة من أعالي الجبال، التوعية الإعلامية بالإجراءات الوقائية الواجب إتباعها قبل وبعد الفيضان.⁽³⁾

والجدير بالإشارة أن القانون رقم 04-20 الذي ألغيت أحكامه المعارضة لأحكام القانون رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحماية أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة لم تصدر

(1) بوصفصاف خالد، المرجع السابق، ص 201.

(2) حنيني أسماء، المرجع السابق، ص 996.

(3) مزوزي كاهنة، المرجع السابق، ص 30.

نصوصه التنظيمية إلى يومنا المستدامة يومنا هذا، وجاء القانون الجديد رقم 24 - 04 بأحكام خاصة في مجال الوقاية من أخطار الفيضانات والتي لم تكن على الدقة التي كان عليها.

القانون رقم 24 - 20 بل جاءت قاصرة على إنشاء المخطط العام للوقاية من أخطار الفيضانات الذي يصنف مجموعة المناطق المعرضة للفيضانات حسب أهمية الخطر من أجل توفير المعلومة المناسبة وتنظيم إعادة توازن المنشآت وإعادة نشر المستقرات البشرية كما أكدت تلك القواعد على ضرورة تحديد تراخيص شغل الأراضي وتقسيمها ورخص البناء، ورتب جزاء البطلان على مخالفة تلك التراخيص والشهادات للمعايير التقنية وذلك من أجل الوقاية من حدوث الفيضانات لتحقيق سلامة الأشخاص والممتلكات.⁽¹⁾

كما أشار القانون رقم 24-04 إلى ضرورة إنشاء خريطة وطنية توضح مجموع المناطق القابلة للتعرض للفيضانات تبين من خلالها مجال الأودية والمساحات الواقعة أسفل السدود، وتبين المخاطر المرجعية رجعية لمدة لا تقل من 100 سنة كما تحدد خريطة التحديات التي قد تواجهها.⁽²⁾

ثالثا - المخطط العام للوقاية من المخاطر المناخية:

تعتبر المخاطر المناخية من أبرز المخاطر الطبيعية التي تهدد البيئة، وتشكل أخطارًا مناخية في مفهوم نص المادة 26 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث: الرياح القوية، سقوط الأمطار الغزيرة، الجفاف، التصحر، الرياح الرملية، العواصف الثلجية، وتعتبر الجزائر من الدول المعرضة للمخاطر المناخية خاصة الجفاف والتصحر، وللوقاية من المخاطر المناخية أوجب المشرع بموجب نص المادة 27 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، ضرورة إعداد المخطط العام للوقاية من المخاطر المناخية والذي يحدد ما يلي:

- المناطق المعرضة للمخاطر المناخية.
- كفاءات المراقبة والمراقبة.
- تطور حدوث المخاطر المناخية.
- مستويات وشروط وكفاءات وإجراءات إطلاق الإنذارات المبكرة، والإنذارات عند وقوع المخاطر وكذا إجراءات وقف هذه الإنذارات.

(1) المادة 131، القانون رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة المصدر السابق، ص 10.

(2) المادة 32، القانون رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 10.

- تدبير الوقاية المطبقة عند إعلان الإنذار المبكر أو الإنذار.⁽¹⁾
- كما يمكن أن يحدد المخطط العام للوقاية من المخاطر المناخية قواعد للوقاية أو للأمن لكل قاعدة.
- ولمكافحة التصحر في الجزائر لا بد من إتباع استراتيجية تقنية واجتماعية واقتصادية تتمثل في :
 - الإدارة الجيدة والرشيده للغابات وتنميتها عن طريق صون الثروة الغابية وزيادة التشجير متى تيسر ذلك.
 - رصد وتتبع حالة التصحر عن طريق المعاينة والمراقبة الايكولوجية للتغيرات التي تحدث في مجال تدهور الأرض من أجل الوصول لمعايير كمية لوصف العمليات المسؤولة عن حدوث التصحر وتحديد مستوياته ثم درجاته، لكي تتمكن الجهات المعنية من إيفاء الأولوية للمناطق المتضررة.
 - رصد وتتبع آثار التصحر وذلك من أجل القيام بتحليل ظرفية قصد تحديد العوامل المؤدية إلى التصحر وتحديد الأنشطة الأكثر تأثيرا في الظاهرة .
 - رصد وتتبع الخطط الوطنية لمكافحة التصحر من أجل الوقوف على الأنشطة المنفذة ودرجة احترام مختلف المتدخلين والفاعلين لالتزاماتهم في بلورة وانجاز هذه الأنشطة والبرامج مقارنة مع ما جاءت به الخطط الوطنية مع المبادئ الأساسية التي جاءت بها الاتفاقيات الدولية لمكافحة التصحر.
 - إعداد لوحة تحكم لتتبع برنامج مكافحة من أجل الحصول على فائدة أكبر وذلك عن طريق إقامة علاقة وثيقة بين مختلف أنواع الرصد سالف الذكر، وهذا بإنشاء لوحة تحكم تسهل تتبع الخطة الوطنية لمكافحة التصحر عن طريق استكشاف الأراضي المهملة، إعداد خرائط تدهور الأرض، إعداد خريطة توزيع الكثبان الرملية الثابتة والنشيطة.
 - إشراك السكان في تخطيط وتنفيذ مشروعات مكافحة التصحر باعتبارهم المعنيين في عملية مكافحة التصحر.
 - تصميم وصياغة برامج للتعليم والتدريب والتوعية بأخطار التصحر.

⁽¹⁾المادة 27، القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص

- خفض أو منع تردي الأراضي وإعادة تأهيل الأراضي التي تردت جزئيا واستصلاح الأراضي التي تصحرت.⁽¹⁾

ولقد اتخذت الجزائر إجراءات الحماية من التصحر ووقف تدهور الأرض أهمها: توفير الغاز كوقود بتكاليف منخفضة بديلا عن استعمال الحطب، إنشاء السد الأخضر عام 1971 كحزام غابي لإيقاف زحف الرمال ومحاربة التصحر، إنشاء الحزام الأخضر الذي يجمع بين التشجير المكثف ضد زحف الرمال وتحسين المراعي وتحسين الزراعة وصون أحواض تجمع المياه وتثبيت الكثبان الرملية، دعم وتطوير مؤسسات البحث العلمي العاملة في مجال تنمية الأراضي الجافة ومكافحة التصحر.⁽²⁾

أما ظاهرة الجفاف فهي من أخطر المشكلات البيئية التي تتعرض لها مناطق مختلفة من العالم. ومن بينها الجزائر، وينتج عن هذه الظاهرة نقص شديد في المحاصيل الزراعية وتدمير الأحياء الحيوانية والنباتية وهجرة السكان لتلك المناطق المنكوبة بالجفاف، ويرجع حدوث الجفاف إلى عدة عوامل منها ميتروولوجية ترتبط بالتذبذب في كميات الأمطار، وعوامل بشرية ترجع إلى سوء استخدام الإنسان للموارد البيئية الطبيعية كإزالة مساحات كبيرة من الغطاء النباتي الطبيعي، وزيادة نسبة الغبار في طبقات الجو السفلي، الارتفاع المضطرب في درجات الحرارة على سطح الأرض.

بالرغم من انتشار ظاهرة الجفاف بشكل متسارع في الجزائر في الآونة الأخيرة إلا أن السياسة التشريعية تفتقر لآليات الوقاية من خطر الجفاف خاصة أمام عجز قواعد من المخاطر المناخية الواردة بالقانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، لكونها قواعد عامة وقاصرة عن التنظيم الذي لم يصدر بعد.

أما القانون رقم 04-24 فقد ميز بين الأخطار المناخية والجفاف والتصحر وأورد لكل خطر من هذه الأخطار فرعا مستقلا وقواعد وقائية خاصة به في شكل مخططات عامة للوقاية، إذ نص في المادة 34 من القانون رقم 04-24 على المخطط العام للوقاية من الأخطار المناخية القصوى هذا الأخير الذي يجب أن يحدد ويصنف المناطق المعرضة لكل خطر من الأخطار المناخية القصوى حسب أهمية هذه الأخطار، قد توفير المعلومة واتخاذ تدابير الوقاية، كما يحدد هذا المخطط المناطق المعرضة للأخطار المناخية وترتيبات اليقظة من أجل رصد تطور كل خطر من هذه الأخطار، كما يحدد أيضا التدابير التي من شأنها التحكيم في التعمير عن طريق احترام المعايير التي تسمح بمقاومة المخاطر، ويحدد أيضا

⁽¹⁾عبد الجليل علي عباس علي لراي، دراسة نظرية حول التصحر وإستراتيجية مكافحته، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، العدد01، المجلد 05، 2022، ص 168.

⁽²⁾العشاوي مصباح، الحماية القانونية للبيئة البرية من التصحر، مجلة حوليات جامعة الجزائر، العدد 02، المجلد 34، 2020، ص 53.

توسيع الشبكات الوطنية للتنبؤ بالأرصاد الجوية، وتقييم الخطر الصحي اتجاه هذه المخاطر من أجل التقليل من الإصابة بها من قبل السكان.⁽¹⁾

في حين الوقاية من التصحر، نص عليها في المادة 50 من القانون رقم 04-24 وخصها بمخطط عام للوقاية يتضمن هذا المخطط خريطة خاصة بالتصحر حسب كل منطقة بيئية من خلالها يتم تصنيف المناطق المعرضة للتصحر بسبب حساسيتها كما يحدد هذا المخطط كيفية اليقظة لرصد تطور التصحر ويبين جميع التدابير الوقائية ومتطلبات الوقاية المنطقة على خطر التصحر.⁽²⁾

أما قواعد الوقاية من أخطار الجفاف فقد نص عليها القانون رقم 04-24 في المادة 52 والتي استحدثت من خلالها قواعد وقائية وعلاجية جديدة لم ترد في القانون رقم 04 - 20، والتي شملها المخطط العام للوقاية أخطار الجفاف وتتمثل في تحسين قدرة الإقليم على الصمود على كل المستويات الوطنية والمحلية لمواجهة أخطار الجفاف وضمان الأمن الغذائي والصحي والمائي التخفيف من آثار الجفاف خصوصا على السكان وتربية الحيوانات والمحاصيل الفلاحية، تعزيز قدرة النظم البيئية والتنوع البيولوجي على الصمود من أجل التقليل من أثر خطر الجفاف.⁽³⁾

كما يجب أن يتضمن المخطط العام للوقاية من خطر الجفاف مؤشرات تقييم ومتابعة الجفاف المناخي الجفاف الزراعي الناجم عن نقص المواد المائية والجفاف الهيدرولوجي والهيدروجيولوجي عندما تكون مستويات الموارد المادية والسطحية منخفضة بشكل غير طبيعي.⁽⁴⁾

رابعا- المخطط العام للوقاية من حرائق الغابات:

تعتبر حرائق الغابات من أكبر المخاطر الطبيعية المهددة للثروة الغابية في الجزائر ومن أجل حمايتها سن المشرع ضمن القانون رقم 84 - 12 المتعلق بالنظام العام للغابات قواعد لتهيئتها ضمن مخطط تهيئة الغابات الذي نصت عليه المادة 37 من ذات القانون، والذي يجب أن يتضمن: جميع الأعمال الخاصة بالدراسات والتسيير والاستغلال والحماية التي تساهم في تنمية الغابة تنمية

(1) المادتين 43-41، القانون رقم 04-24 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 10.

(2) المادة 50، 51، القانون رقم 04-24 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل و الحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 12.

(3) المادة 52 ، القانون رقم 04-24 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 12.

(4) المادة 53، القانون رقم 04 . 24 . يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطاء الكوارث وإطار التنمية المستدامة، المصدر السابقة، ص 12.

اقتصادية واجتماعية متكاملة وذلك عن طريق وضع جرد غابي وطني يكون بصفة دورية يشمل كمية ونوعية الثروة الغابية يوضع في سجل وطني للثروة الغابية.⁽¹⁾

واعتبر المشرع عملية التشجير وسيلة لتنمية الثروة الغابية إذ نص في المادة 49 من القانون رقم 84 - 12 المتعلق بالنظام العام للغابات على أنه: "تتم تنمية الأراضي ذات الطابع الغابي في إطار مخطط وطني للتشجير يوضع مبادرة من الوزير المكلف بالغابات... ويحتوي المخطط الوطني للتشجير على وجه الخصوص على التشجير المخصص للحماية والإنتاج".⁽²⁾

بالرغم من أن الحرائق من أكبر المخاطر المهددة للثروة الغابية إلا أن القانون رقم 84-12 لم ينص على قواعد خاصة أو مخطط خاص بمكافحة الحرائق، كما هو الشأن بحماية الأرض من الانجراف التي جاء بها هذا القانون في الفصل الثاني منه، إلا أن المشرع استدرك الأمر بالمرسوم رقم 87-45 المتعلق بتنظيم وتنسيق الأعمال في مجال مكافحة حرائق الغابات داخل الأملاك الغابية الوطنية، الذي أحدث بموجبه مخطط مكافحة النار في الغابات الذي يوضع على مستوى البلدية الواحدة أو مجموعة البلديات أو الولاية.⁽³⁾

ويشمل مخطط مكافحة النار في الغابات جميع التدابير الخاصة بالتنظيم، وأعمال التدخل من أجل الوقاية من أخطار الحرائق وضمان تنسيق عمليات مكافحتها، خاصة من خلال وضع:

- برنامج للإعلام والتوعية والإرشاد الذي يحدد للسكان والمتعاملين المعنيين بالتدابير والإجراءات المطلوب القيام بها في إطار الوقاية من الحرائق ومكافحتها.
- البرنامج الكمي الأشغال الوقاية الذي يجب انجازه ومدته ومجاله والأدوات المطلوبة لتنفيذه والمصالح والهيئات المكلفة بتنفيذه.
- خريطة لجهاز الحراسة والتدخل التي تحدد الحراسة، ومواقع الفرق الغابية للتدخل الأولي ووحدات الحماية المدنية، ومجال عمل هذه الفرق والوحدات.
- خريطة المنشآت الأساسية في المقاطعة الإقليمية المعنية، وتبين شبكات الطرق والسكك الحديدية وسبل الوصول والطرق الغابية وشبكة الخنادق الواقية من النار ونقاط الماء،

(1) المواد 38 - 39 - 40 ، القانون رقم 84-12 المتعلق بالنظام العام للغابات، المصدر السابق، ص 963.

(2) المادة 49، القانون رقم 84-12 المتعلق بالنظام العام للغابات، المصدر نفسه، ص 964.

(3) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 87-45 المتعلق بتنظيم وتنسيق الأعمال في مجال مكافحة حرائق الغابات داخل الأملاك الغابية الوطنية المؤرخ في 10 فبراير 1987، (ج ر)، الصادرة في 11 فبراير 1987، ص 251 .

- والمناطق السكانية، وأماكن تركيز المساكن والتجهيزات الرئيسية والمنشآت الأساسية الاجتماعية والاقتصادية، المقامة داخلها أو بقربها.
- قائمة المصالح والهيئات المعنية للتدخل في حالة نشوب حرائق حسب الأولويات والاستعجال ومشتملاتها، وتوزيع وسائلها البشرية والمادية داخل الإقليم المعنى.
- تنظيم سلك المنفذين المتطوعين وضبط كفاءات تدريبهم و/أو تكوينهم في مكافحة حرائق الغابات.
- فهرس الأرقام الهاتفية، وعناوين رؤساء لجان حماية الغابات في الولاية وأعضائها واللجان الميدانية و مسؤولو المصالح والهيئات المعنية للتدخل لدى اندلاع النيران في الغابات.
- إجراءات الإنذار والاستنفار والإعلام.⁽¹⁾
- ينشأ مخطط مكافحة النار على مستوى كل بلدية أو مجموعة من البلديات كما ينشأ مخطط آخر خاص بغابات الولاية يتضمن مجموع المخططات المنشأة على مستوى البلدية، ويراجع مخطط مكافحة النار في الغابات كل سنة، ويجب أن تكون المراجعة في أجل يسمح بانجاز الأشغال الوقائية المنصوص عليها بموجب المادة 3 سالف الذكر.⁽²⁾
- يلاحظ أن المشرع نظم مكافحة حرائق الغابات داخل الأملاك الغابية الوطنية تنظيماً محكماً بموجب المخططات سالف الذكر والتي بقيت سارية المفعول إلى يومنا هذا خاصة في غياب النصوص التنظيمية للقانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث وذلك ما نصت عليه المادة 74 من القانون رقم 20-04: "غير أن الأحكام التي تنظم الجوانب المتعلقة بالوقاية من الأخطار الكبرى تبقى سارية إلى غاية نشر النصوص التنظيمية لهذا القانون".⁽³⁾
- وبالرجوع إلى أحكام القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث نجد أن المشرع خص الفرع الرابع من الفصل الثاني من الباب الثاني للأحكام الخاصة بالوقاية من حرائق الغابات المواد 29 - 30 - 31 للأحكام الخاصة للوقاية من حرائق الغابات وأحدث بموجبها المخطط العام للوقاية من حرائق الغابات هذا الأخير الذي يتضمن:

⁽¹⁾ المادة 3، المرسوم التنفيذي رقم 87 - 45 المتعلق بتنظيم وتنسيق الأعمال في مجال مكافحة حرائق الغابات داخل الأملاك الغابية الوطنية، المصدر السابق، ص 252

⁽²⁾ المواد 5-6-7-8-9-10، المرسوم التنفيذي رقم 87-45 المتعلق بتنظيم وتنسيق الأعمال في مجال مكافحة حرائق الغابات داخل الأملاك الغابية الوطنية، المصدر نفسه، ص 252.

⁽³⁾ المادة 74، القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص

- تصنيف المناطق الغابية حسب الخطر المحدق بالمدن.
 - تحديد التجمعات السكانية الكبرى والمستقرات البشرية الموجودة في المناطق الغابية أو بمحاذاتها والتي يشكل اندلاع حريق الغابة خطرا عليها.
 - كيفية المواكبة وتقييم الظروف المناخية المرتقبة.
 - منظومة الإنذار المبكر أو الإنذار.
 - تدابير الوقاية المطبقة عند إعلان الإنذار المبكر أو الإنذار.⁽¹⁾
- كما يمكن أن يحدد المخطط العام للوقاية كل التدابير الوقائية، أو الأحكام الأمنية المطبقة على المناطق الغابية.⁽²⁾

يلاحظ أن هذا النص أشار إلى الأحكام الأمنية والتدابير الوقائية دون أن يوضحها في هذا القانون الأمر الذي يستشف أنه أحالتها لأحكام القانون رقم 84 - 12 المتعلق بالنظام العام للغابات والمرسوم رقم 87 - 45 المتعلق بتنظيم وتنسيق الأعمال في مجال مكافحة حرائق الغابات داخل الأملاك الغابية الوطنية السالف الذكر، وأن هذه الحالة غير المباشرة تعيق تنفيذ تدابير الوقاية وأحكام الأمن لصعوبة التعرف عليها وتشعبها وتوزيعها على نصوص مختلفة.

وعلى الرغم من تكرار حوادث الغابات من كل سنة، فإن القانون الجديد رقم 04-24 لم يأت بقواعد على وقائية أو علاجية جديدة تحد أو تقلل من هذا الخطر، بل أبقى على القواعد العامة التي يجب أن يتضمنها المخطط العام للوقاية من خطر حرائق الغابات والمتمثلة في تصنيف مناطق الغابات حسب أخطار حرائق الغابات التي قد تحدث كما أكد على ضرورة تحديد التجمعات السكانية في المناطق الغابية وأنظمة بناءها ومواد البناء الملائمة وحساسيتها، تحديد مسارات الغابات والخنادق المضادة للحريق وتحديد نقاط المياه ونقاط المراقبة ضمن نظام معلوماتي جغرافي محكم ودقيق.⁽³⁾

ومن أجل وقاية المؤسسات المستقبلية للجمهور والعمارات المرتفعة والمرتفعة جدا والبنيات المخصصة للسكن من خطر الحريق سن المشرع القانون رقم 19 - 02 المتعلق بالقواعد العامة للوقاية

⁽¹⁾المادتين 29-30 - القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 19.

⁽²⁾المادة 31، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر نفسه، ص 19.

⁽³⁾ المادة 35، القانون رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 10.

من أخطار الحريق والفرع والذي يهدف إلى تحديد القواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع والتي ترمي إلى:

- حماية الأشخاص والممتلكات من أخطار الحريق .
 - مكافحة الحريق والسهر على أمن مجتمعات.
 - المحافظة على ثبات هياكل البنايات خلال مدة محدودة.
 - التقليل من انتشار الحريق والحد من الحرارة والدخان الناتجين عنه.
 - الحد من انتشار الحريق إلى البنايات المجاورة .⁽¹⁾
- وأن هذا القانون جاء بمخططين خاص وآخر بالتدخل ضد أخطار الحريق والفرع الذي يلتزم بإعداده مستقبل المؤسسات المستقبلية للجمهور أو البنايات المرتفعة أو المرتفعة جدا ويتضمن هذا المخطط:

- تنظيم تمارين محاكاة دورية لاختبار مدى فعالية ونجاعة مخطط التدخل بالاشتراك مع مصالح الحماية المدنية.
 - تحديد التدابير الأمنية التي تهدف إلى القضاء على أسباب الأخطار أو الحد من آثارها قصد ضمان حماية الأشخاص والممتلكات والبيئة.
 - تحديد كيفية تنظيم النجدة وإجراءات وضع وسائل التنفيذ وأجهزة الإنذار والإخلاء في حالة وقوع الخطر حيز التنفيذ.⁽²⁾
- بالرغم من أن المشرع وضع قواعد خاصة بالوقاية من أخطار الحريق والفرع إلا أن معظم أحكام هذا القانون يتوقف تنفيذها عن صدور المراسيم التنظيمية .
- كتحديد معايير تصنيف العمارات وكذا التدابير الأمنية ضد أحكام الحريق والفرع المطبقة على كل نوع أو صنف⁽³⁾، وكذا تصنيف مواد عناصر البناء والشروط الواجب توفرها فيها،⁽⁴⁾ كيفية إعداد

(1) المادة 1، القانون رقم 02-19 المتعلق بالقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع المؤرخة في 17 يوليو 2019، (ج ر، ع46)، ص5.

(2) المادتين 21-22، القانون رقم 02-19 المتعلق بالقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع، المصدر نفسه، ص 8.

(3) المادة 16، القانون رقم 02-19 المتعلق بالقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع، المصدر نفسه، ص 7

(4) المادة 19، القانون رقم 02-19 المتعلق بالقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع ، المصدر نفسه، ص 8.

مكاتب الدراسات المتخصصة في أمن الحريق،⁽¹⁾ وتحديد كيفية إعداد مخططي الوقاية والتدخل ووضعهما حيز التنفيذ.⁽²⁾

وهذه النصوص التنظيمية لم تصدر إلى يومنا هذا، الأمر الذي يجعل تنفيذ أحكامه جامدة خاصة أمام إلغاء أحكام الأمر رقم 76-04 المتعلق بالقواعد المطبقة في ميدان الأمن من أخطار الحريق والفرع وإنهاء لجان الوقاية والحماية المدنية بموجب المادة 46 من القانون رقم 19-02 المتعلق بالقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع.

الفرع الثاني: التخطيط الشمولي لإدارة المخاطر الطبيعية

نتيجة لتزايد وتيرة المخاطر الطبيعية في الجزائر وأمام عجز المخططات القطاعية في الوقاية من المخاطر الطبيعية أو على الأقل التقليل من آثارها، انتهج المشرع الجزائري التخطيط الشمولي الذي جاء به القانون رقم 04 - 20، والذي جسده في المخطط العام للوقاية من المخاطر الكبرى المنصوص عليه بنص المادة 16 من القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، وهو وثيقة تعدها الدولة للوقاية من مجمل الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.⁽³⁾

- المخطط العام للوقاية من المخاطر الكبرى:

وهو الاستعداد الدائم لمواجهة المخاطر المحتملة الحدوث بكافة الخدمات والتدابير التي تتطلبها الحالة مع ضرورة التنسيق المبدئي بين الأجهزة والخدمات المعنية بالخطر لتحديد دور كل منها وأسلوب التعاون بينها، وذلك من أجل تحديد أولويات الإجراءات العاجلة لمواجهة الخطر قصد إزالة آثاره وإعادة الحياة الطبيعية مرة أخرى.⁽⁴⁾

والمخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى نصت عليه المادة 16 من القانون رقم 04 - 20- بقولها: "يحدث مخطط عام للوقاية من الخطر الكبير فيما يخص كل مخطط كبير منصوص عليه بموجب أحكام المادة 10 من ذات القانون"، ويحدد المخطط مجموعة القواعد والإجراءات الرامية إلى التقليل من حدة القابلية للإصابة إزاء الخطر المعني والوقاية من الآثار المترتبة عليه.

(1) المادة 20، القانون رقم 19-02 المتعلق بالقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع، المصدر نفسه، ص 8.

(2) المادة 22، القانون رقم 19-02 المتعلق بالقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع، المصدر السابق، المصدر نفسه، ص 8.

(3) بوصفصافي خالد، الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 02، المجلد

11، 2018، ص 399

(4) أسماء سفاري، آسيا بن داية، المرجع السابق، ص 35.

ومن أجل تحسين معرفة الأخطار وتعزيز مراقبتها وتطوير الإعلام الوقائي عن هذه الأخطار ومراعاة لاستعمال الأراضي في البناء دون تعرضها للمخاطر الطبيعية.⁽¹⁾ تضمن المخطط للوقاية من الأخطار الكبرى 3 منظومات:

أ- المنظومة الوطنية للمواكبة: التي بموجبها يتم تنظيم وضبط المقاييس الملائمة لمراقبة تطور الخطر بصفة دائمة وتثمين المعلومات المسجلة عن مخاطر من أجل تحليلها وتقييمها وذلك بقصد الوصول إلى معرفة جيدة للخطر من أجل تحسين عملية تقدير وقوعه وتشغيل منظومة الإنذار المبكر، وتحديد المؤسسات والهيئات والمخابر المرجعية المكلفة بالمواكبة.⁽²⁾

ب- المنظومة الوطنية لإعلام المواطنين: تهدف هذه المنظومة لإعلام المواطنين باحتمال أو بوشوك وقوع الخطر، ويجب أن تهيكل هذه المنظومة الوطنية للإنذار بحسب طبيعة الضرر أو الخطر المعني وذلك من خلال منظومة وطنية ومنظومة محلية (الولاية أو المدينة أو القرية) منظومة حسب الموقع أي موقع وقوع الخطر، وتوضح كل منظومة إنذار:

- برامج النصح الوطنية أو الجهوية أو المحلية التي تسمح بفحص ترتيبات الوقاية من الخطر المعني وتحسينها، والتأكد من جودة تدابير الوقاية وملاءمتها وفعاليتها، وإعلام السكان المعنيين وتنبههم قصد اتخاذ التدابير الوقائية، إلا أن المشرع لم ينص على شروط وكيفيات وضع منظومة الإنذار وكذا طريقة تسييرها وتشغيلها وأحالتها على التنظيم الذي لم يصدر إلى يومنا هذا الأمر الذي يجعل النص غير مطبق على أرض الواقع.⁽³⁾

ج- المنظومة المعتمدة لتقييم الخطر المعني: بمقتضى هذه المنظومة يتم تحديد النواحي والولايات والبلديات والمناطق التي تنطوي على درجات قابلية للإصابة بالخطر المعني، وتحديد التدابير المطبقة في مجال الوقاية مع توضيح تدرج التدابير في مجال المستقرات البشرية وشغل المساحات حسب أهمية الخطر عند وقوعه ودرجة قابليته للناحية أو الولاية أو البلدية أو المنطقة المعنية للإصابة.⁽⁴⁾

بالإضافة إلى قواعد الوقاية من المخاطر الطبيعية التي كرسها المشرع في قواعد التهيئة والتعمير والبناء فقد جاء بنص أمر في القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير

⁽¹⁾ المادة 16، القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 17.

⁽²⁾ المادة 07، القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 17.

⁽³⁾ المادة 16، القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر نفسه، ص 17.

⁽⁴⁾ المادة 18، القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر نفسه، ص 18.

الكوارث في إطار التنمية المستدامة يمنع البناء منعا باتا بسبب الخطر الكبير خاصة في المناطق ذات الخطورة التالية:

- المناطق ذات الصدع الزلزالي النشط.
- الأراضي ذات الخطر الجيولوجي.
- الأراضي المعرضة للفيضان ومجري الأودية والمناطق الواقعة أسفل السدود دون مستوى القابلية للإغراق بالفيضان.
- مساحات حماية المناطق الصناعية والوحدات الصناعية ذات الخطر أوكل منشأة صناعية أو طاغوية تنطوي على خطر كبير.
- أراضي امتداد قنوات المحروقات أو الماء أو جلب الطاقة التي قد ينجر عن إتلافها أو قطعها خطر كبير.⁽¹⁾

وعلاوة على المنظومات التي يجب أن يحتويها المخطط العام للوقاية من المخاطر وحرصا من المشرع على ضرورة شمول تدابير الوقاية للبنائيات الموجودة قبل صدور القانون رقم 04-20 أوجب تضمين المخطط العام للوقاية تحديد المناطق المثقلة بارتفاع عدم البناء عليها بسبب الخطر مع ضرورة شمولها بتدابير الوقاية المكرسة بموجب القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث،⁽²⁾ يلاحظ أن المشرع جاء بالمخطط العام للوقاية من المخاطر الكبرى كقفة نوعية لتكريس التخطيط الشمولي وضمنه مبادئ عامة للوقاية من المخاطر، خاصة منها الطبيعية وذلك عن طريق المنظومات المينة أعلاه، إلا أن هذا المخطط بقي حبرا على ورق لعدم صدور النصوص التنظيمية المتعلقة به كالنصوص المتعلقة بكيفية مواكبة تطور الخطر، وكذا المتعلقة بمنظومة الإنذار وشروط وكيفية وضعها وتسييرها، الأمر الذي يجعل استحالة التحكم بالمخاطر الطبيعية التي تتعرض لها البلاد من حين لآخر خاصة منها الفيضانات وحرائق الغابات التي تحتاج مساحات هائلة من الثروة الغابية كل سنة .

أما القانون رقم 04-24 فقد نص على قواعد الوقاية من أخطار الكوارث التي يجب أن يتضمنها المخطط العام للوقاية من كل خطر في المادة 20 وما يليها وأكد على ضرورة أن يكون كل مخطط عام

⁽¹⁾ المادة 19، القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 18 .

⁽²⁾ المادة 20، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر نفسه، ص 118.

للووقاية من كل خطر على أساس المعلومات التي يتم جمعها من مختلف الإدارات العمومية والشركاء المعنيين.

والمعلقة بالمنظومة الوطنية لليقظة التي تنظم المقاييس الملائمة والهامة للمراقبة الدائمة لتطور الخطر وتثمين المعلومات المسجلة وتحليلها وتقديرها، والتي من خلالها يتم معرفة الخطر المعنى وتحسين عملية تقدير وقوعها، إطلاق منظومة الإنذار.

المنظومة الوطنية للإنذار التي تسمح بإعلام المواطنين باحتمال أو وشوك وقوع المخاطر ويجب أن تهيكل هذه المنظومة بحسب طبيعة المخاطر أو خطر الكارثة المعنية في 3 مستويات: وطني ومحلي وحسب الموقع، كما تحدد هذه المنظومة برامج المحاكاة الوطنية والمحلية التي تسمح بفحص وتطوير ترتيبات الوقاية من خطر الكارثة المعنى، التأكد من جودة تدابير الوقاية وملاءمتها وفعاليتها، إعلام السكان المعنيين وتبئتهم، إعلام المؤسسات والهيئات والمختبرات المرجعية المكلفة برصد أخطار الكوارث والتحذير منها وكيفية ذلك.⁽¹⁾

وتعتبر هذه القوامة قواعد جديدة وقائية تجسد بشكل فعلي إدارة المخاطر الطبيعية لم تكن مكرسة في القانون رقم 04-20.

إضافة إلى هذه القواعد فإن القانون رقم 24-04 أكد على قواعد الوقاية من المخاطر الطبيعية في شكل نصوص أمرة تضمنتها المواد من 22 إلى 25 تمنع البناء وإقامة المنشآت في المناطق المعرضة لمخاطر الزلازل والفيضانات.

المطلب الثالث: النظام القانوني لنزع الملكية بسبب المخاطر الطبيعية في الجزائر

يعد نزع الملكية من أجل المنفعة العامة من أخطر الامتيازات الممنوحة للإدارة العامة، بما فيها من المساس بحق الملكية العقارية، وأن هذا الامتياز من شأنه حرمان شخص من ملكيته العقارية جبرا لتخصيصها للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل ولا يتم ذلك إلا وفقاً لنصوص قانونية صريحة وطبقاً للقيود التي تفرضها هذه النصوص، ولقد حرصت النظم القانونية المقارنة تضمين دساتيرها وقوانينها الداخلية قواعد نزع الملكية ومنها الجزائر التي أدرجت تلك القواعد في دساتيرها المتعاقبة وآخرها التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي نص في المادة 22 منه: "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون ويتربط عليه تعويض عادل و منصف" ويقابله نص المادة 60 من دستور 2020 التي نصت على انه: "الملكية الخاصة مضمونة لا تنزع الملكية إلا في إطار القانون وبتعويض عادل ومنصف"

⁽¹⁾ المادة 21، القانون رقم 04 24 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث والاطار التنمية المستدامة المال السابق المصدر، ص 9.

ولتطبيق هذا المبدأ أرسى المشرع القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.⁽¹⁾

وقد عرف الدكتور سليمان الطماوي نزع الملكية من أجل المنفعة العامة بأنها: "حرمان مالك العقار من ملكه جبراً للمنفعة العامة نظير تعويضه عما يناله من ضرر".⁽²⁾

أما نزع الملكية بسبب الخطر الطبيعي فقد نصت عليه المادة 19 من القانون رقم 04-20 بقولها: "يمكن تنفيذ إجراء نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية عندما يشكل خطراً جسيماً ودائماً يشكل تهديداً على الأشخاص والممتلكات الواقعة في منطقة معرضة لأخطار كبرى..."⁽³⁾

ومن النص أعلاه يتضح أن شروط نزع الملكية بسبب الخطر الكبير تتمثل في ضرورة وجود خطر جسيم ودائم يشكل تهديداً للأشخاص والممتلكات، وأن تكون هذه الممتلكات واقعة بمنطقة مهددة بالأخطار وفي هذا المطلب نتطرق إلى شروط نزع الملكية بسبب الخطر الطبيعي (الفرع الأول) ثم إلى إجراءات نزع الملكية بسبب الخطر الطبيعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شروط نزع الملكية بسبب الخطر الطبيعي

بالرجوع إلى نص المادة 49 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث والمادة 64 من القانون رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكارثة في إطار التنمية المستدامة يتضح أن شروط نزع الملكية بسبب الخطر الطبيعي تتمثل في وجود خطر دائم وأن بهذا الخطر يهدد حياة الأشخاص والممتلكات، وأن تكون الأرض محل نزع الملكية واقعة في منطقة معرضة للخطر ويتم تفصيل هذه الشروط تبعا.

أولاً- وجود خطر كبير ودائم :

تلجأ الإدارة إلى إجراء نزع الملكية بسبب المخاطر الطبيعية متى تحقق وجود خطر طبيعي وجسيم ودائم، ويتم التأكد من ذلك بعدة وسائل أهمها الدراسات المنجزة لتحديد المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية على مستوى الإقليم المعني، المدمجة في مخططات التهيئة والتعمير أو في مخططات الوقاية من الأخطار الطبيعية.⁽⁴⁾

(1) أمينة طواولة، إجراءات نزع الملكية في عمليات انجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعيد الوطني الاستراتيجي، مجلة الدراسات الحقوقية، العدد 01، المجلد 07، 2020، ص 208.

(2) سليمان محمد الصماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، د.ط، 1975، ص 649.

(3) المادة 9، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 21.

(4) كمال معيفي، نزع الملكية بسبب الخطر الكبير في التشريع الجزائري بين غموض النص وإكراهات الواقع، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 01، المجلد 05، 2022، ص 99.

ففي مخططات التهيئة والتعمير يجب أن تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية لا سيما التصدعات الزلزالية، أو الانزلاقات أو انهيار التربة، والتدفقات الوحلية الانهيارات والفيضانات، كما يتم تصنيف المناطق الزلزالية حسب درجة قابليتها لخطر الزلزال، كما أكد المشرع أن تحديد تلك المناطق والأراضي المعرضة للأخطار تتم عن طريق الدراسات الخاصة بالزلازل والدراسات الجيوتقنية أو الخاصة⁽¹⁾.

لأن الأمر يتعلق بنزع الملكية الخاصة المهددة بتلك الأخطار وأن تسجيل المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية أو التكنولوجية في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يكون بناء على اقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير.

وللحفاظ على حق ملكية الأشخاص لتلك الأراضي الواقعة في المناطق المهددة بالمخاطر الطبيعية خول لهم المشرع حق الطعن في إجراءات نزع الملكية إذا كانت لا تستند إلى مبررات قانونية وعلمية وتقنية ثابتة.

ثانيا- أن يهدد الخطر حياة الأشخاص والممتلكات:

أي أن الخطر يشكل تهديدا حقيقيا للأشخاص والممتلكات ويكون ذلك إذا كان الأشخاص يقيمون فعلا بشكل دائم في تلك المناطق المعرضة للخطر، ويتم التأكد من ذلك بالرجوع إلى مخططات التهيئة والتعمير، فالإدارة لا تلجأ إلى نزع ملكية أرض معرضة للمخاطر الطبيعية لا يقطنها الأشخاص ولا توجد بها ممتلكات، لأن وقوع الخطر لا يلحق ضررا بالأشخاص ولا بالممتلكات، فإجراء نزع الملكية يمس إلا المناطق الآهلة بالسكان والمعرضة فعلا للخطر.⁽²⁾

تلجأ الإدارة إلى نزع الملكية من أجل المنفعة العامة إذا كانت الأرض المراد نزعها واقعة في منطقة معرضة فعلا للمخاطر الطبيعية، وأن هذه المخاطر جسيمة وثابتة وبوثائق التعمير والتحقيقات والدراسات التي تعدها الإدارة، إلا أن الإدارة تواجه صعوبات خاصة في غياب مخططات ووثائق التعمير التي تحدد المناطق والأراضي المهددة بالمخاطر، لأن الإدارة لا تلجأ إلى نزع الملكية إلا استنادا على مبررات كافية وجدية ولذا كرس القانون رقم 04 - 20 مبدأ الحيطة والحذر ومبدأ العمل الوقائي والتصحيح بالأولوية عند المصدر ومبدأ المشاركة ومبدأ إدماج التقنيات الجديدة.⁽³⁾

(1) المادة 03، المرسوم التنفيذي رقم 05 - 317 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 - (ج ر، ع 62)، ص 10.

(2) كمال معيفي، المرجع السابق، ص 100.

(3) المادة 8، القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 16.

ووفقا لهذه المبادئ فإن مشاركة المواطن في محور عملية إدماج المجتمع ضمن مسار الوقاية من الأخطار الكبرى تجسيدا لمبدأ المشاركة على أرض الواقع، يتوقف على مدى تفاعل مؤسسات المجتمع المدني مع الآليات القانونية الممنوحة لها في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى، فدورها يكون فاعلاً وأساسياً بتشجيع المشاركة الجماهيرية وتطويرها الشيء غير المفعول على أرض الواقع نتيجة استمرار الممارسات التي تزيد من قابلية التعرض للمخاطر الطبيعية.⁽¹⁾

الفرع الثاني: إجراءات نزع الملكية بسبب الخطر الكبير

يتم نزع الملكية لغرض المنفعة العمومية وفقا لإجراءات إدارية نص عليها المشرع في القانون رقم 91-11 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية إذ نص في المادة 3 منه: "يخضع نزع ملكية عقارية أو حقوق عينية عقارية من أجل المنفعة العمومية لإجراء مسبق يشمل مايلي: التصريح بالمنفعة العمومية تحديد كامل الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزعها، وتعريف هوية المالكين وأصحاب الحقوق الذين تنتزع منهم هذه الملكية، تقرير عن تقييم الأملاك والحقوق المطلوب نزعها، قرار إداري بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزعها، يجب أن توفر الاعتمادات اللازمة للتعويض القبلي عن الأملاك والحقوق المطلوب نزعها"⁽²⁾

إن كان هذا النص يتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية فهو ذات النص الذي يتم تطبيقه على نزع الملكية بسبب الخطر الكبير من حيث تطبيق إجراءاته إن كانت بعض الإجراءات تختلف من حيث المضمون، وعليه سيتم دراسة هذا الفرع ضمن خمسة عناصر.

أولاً- التصريح بوجود الخطر الكبير:

إن التصريح بالمنفعة العمومية تتطلب تقريرا شاملا من جهة الإدارة يبرز النتائج السلبية التي تمخضت عنها محاولات الاقتناء بالتراضي، وتصريحا يوضح الهدف من العملية وينبغي أن يهدف هذا التصريح إلى أداة التعمير أو الهيئة العمرانية أو التخطيط المرتبط بذلك، ومخططا للوضعية يحدد الطبيعة للأشغال ومدى أهميتها وموقعها، وتقريراً بيانياً للعملية وإطار التمويل.⁽³⁾

(1) كمال معيفي، المرجع السابق، ص 101.

(2) المادة 3، القانون رقم 91 - 11، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المؤرخ في 27 أبريل 1991، (ج ر، ع 21)، ص 694.

(3) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 93 - 186 المؤرخ في 27 يوليو 1993، يحدد كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1994 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (ج ر، ع 51)، ص 28.

ثم صدور قرار بشأن ذلك الجهة المختصة بين الهدف من نزع الملكية ومساحة القطعة الأرضية وموقعها وقوام الأشغال المراد الشروع فيها وتقدير النفقات التي تغطي نزع الملكية.⁽¹⁾ في حين أن نزع الملكية بسبب الخطر الكبير يتطلب التصريح مباشرة بوجود الخطر الكبير الذي يهدد وجود الممتلكات وحياة الأشخاص في المنطقة المعرضة للأخطار، وبوجود هذا الأخير لا يمكنه معه استمرار البقاء بتلك المناطق فيتم حينها نزع الملكية بناء على ما تملكه الإدارة من معطيات لتبرير ذلك.⁽²⁾

ويجب أن يتضمن قرار التصريح بوجود الخطر الكبير تحديد نوع الخطر ومصدره وحجمه والبيانات التي تدل على ذلك، إضافة إلى الهدف من نزع الملكية، إذا كانت الإدارة تحوز على الوثائق التي تساعدها على إصدار قرار التصريح بهذه المواصفات لأنه لا يتصور إجراء تحقيق عمومي في حالة عدم دمج الأخطار الطبيعية في مخططات التهيئة والتعمير، أو في حالة عدم وجود هذه المخططات أصلا، وهنا يثور الإشكال حول كيفية إجراء التحقيق وكيفية مشاركة الجمهور في تقدير مدى وجود الخطر الطبيعي من عدمه ولا يتم الحصول على تلك المعلومات إلا عن طريق إجراء دراسة مستقلة من طرف جهة مختصة أو إجراء خبرة بغرض التحقق من وجود الخطر الطبيعي في المناطق المعنية بنزع الملكية.⁽³⁾

ثانيا- تحديد الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها وهوية المالكين وأصحاب الحقوق المعنيين:

لا يختلف هذا الإجراء في حالة الخطر الكبير عن حالة المنفعة العمومية، فعند نشر القرار المتضمن التصريح بوجود الخطر الكبير يتم تحديد الأملاك والحقوق العقارية وهوية 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 المستندات عن طريق تحقيق جزئي⁽⁴⁾ يأمر به الوالي وذلك بتكليف خبير عقاري يحدد قائمة العقارات ويوضح كل عقار هوية مالكه، أو مالكيه، أو العقارات المجهولة الهوية بالتنسيق مع مصالح الحفظ والمسح العقاريين،⁽⁵⁾ وهنا تثار

⁽¹⁾ المادة 10، المرسوم التنفيذي رقم 93-186 يحدد كليات تطبيق القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ص 29.

⁽²⁾ كمال معيفي، المرجع السابق، ص 102.

⁽³⁾ كمال معيفي، المرجع نفسه، ص 103.

⁽⁴⁾ المواد من 12 إلى 28، المرسوم التنفيذي رقم 93-186 يحدد كليات تطبيق القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المصدر السابق، ص 30.

⁽⁵⁾ كمال معيفي، المرجع السابق، ص 103.

المشكلة حول العقارات المبنية أو التي تحتوي على منشآت لا يملك أصحابها سند الملكية، وهو الشأن في كثير من الحالات في الجزائر إذ يتم تشييد البنايات أو المنشآت دون رخصة في وبطريقة غير مراقبة في مناطق معرضة للأخطار الطبيعية مثل البناء على حافة الأودية أو بالقرب من الغابات أو في المناطق السفلى فهنا يصعب على المحقق معرفة هوية هذه العقارات بالرغم من أن المشرع أعطى صلاحيات واسعة لتحديد هوية العقارات المعنية من الناحية النظرية عن طريق تلقي تصريحات المستغلين للعقارات أو حائزها المعنيين في عين المكان يبينون فيها الصفة التي يمارسون بها استغلالها أو حيازتها، يتم المحافظ المحقق كل تصريح من التصريحات المتحصل عليها بجميع المعلومات التي تخص الوضعية المضبوطة لتلك الممتلكات وطبيعتها وقوامها ومساحتها،⁽¹⁾ وذلك من أجل تقدير التعويض عن نزع الملكية إذ أن هذا الأخير يمنح للمالكين الذين أثبتوا ملكيتهم للعقارات بسندات ملكية رسمية ومن المنشآت المقامة فوقها في حين لا يمنح للأشخاص الذين لم يثبتوا ملكيتهم سوى قيمة المنشآت المقامة فوق الأراضي المعرضة للمخاطر الطبيعية.⁽²⁾

ثالثا-تقدير قيمة الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها:

كمبدأ عام يجب أن يكون التعويض عادلا ومنصفا يغطي كامل الضرر الناشئ عن نزع الملكية، ويحدد استنادا إلى القيمة الحقيقية للممتلكات حسب ما يستنتج من طبيعتها أو قوامها أو وجه استعمالها الفعلي من مالكيها أو أصحاب الحقوق العينية فيها.⁽³⁾

أما عن الإجراءات المتبعة في سبيل ذلك يرسل الوالي ملفا إلى مصالح إدارة الأملاك الوطنية يتكون من القرار المتضمن التصريح بوجود الخطر الكبير، والمخطط الجزئي المصحوب بقائمة الملكية وأصحاب الحقوق العينية، وحينها تعد مصالح الأملاك الوطنية تقريرا تقييماً للأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها بعد إخطارها بالملف المبين أعلاه من طرف الوالي،⁽⁴⁾ ويخضع تقدير التعويض إلى القواعد الآتية :

(1) المادة 18، المرسوم التنفيذي رقم 93 - 186 حددت كليات تطبيق القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المصدر السابق، ص 30.

(2) المادة 32، المرسوم التنفيذي رقم 93-186 حددت كليات تطبيق القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المصدر نفسه، ص 32.

(3) المادة 32، المرسوم التنفيذي رقم 93-186 حددت كليات تطبيق القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المصدر نفسه، ص 32.

(4) المادة 20، القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المصدر السابق، ص 696.

- الأخذ بعين الاعتبار القيمة الحقيقية للأموال ويشمل ذلك تقييم طبيعتها أو مشتقاتها وكذا استعمالها الفعلي من قبل مالكيها وأصحاب الحقوق العينية عليها أو من قبل التجار والصناع والحرفيين.

- تقدر قيمة التعويض بالقيمة الحقيقية للأموال في اليوم الذي تقوم فيه مصلحة الأملاك الوطنية بالتقييم.

- ويجب في كل الحالات أن يغطي التعويض ما لحق المالك من خسارة وما فاتته من كسب نتيجة لنزع الملكية بسبب الخطر الطبيعي.⁽¹⁾

ولضمان حق المالك في التعويض العادل نتيجة نزع الملكية بسبب الخطر الطبيعي وعدم تعسف الإدارة في ذلك كفل المشرع للمالك الحق في الطعن في قرار نزع الملكية، وذلك عن طريق ممارسة حقهم في التقاضي أمام جهات المختصة للطعن في تقدير التعويض المقترح من طرف الإدارة.⁽²⁾

إن تقدير قيمة الأملاك والحقوق العقارية المطلوب نزع ملكيتها، سيصطدم في نظرنا بعوائق كبيرة إذا ما قررت الإدارة المضي في تطبيق هذا الإجراء وتعميمه على كل المناطق المعرضة لأخطار كبيرة، أهمها القيمة المالية الضخمة للتعويضات التي سترهق خزينة الدولة، وطبيعة الأملاك التي لا تملك سندات، وتلك المشيدة بدون رخصة، وأتلك المشيدة حتى قبل صدور قوانين العمران، أو خلال الحقبة الاستعمارية، والتي قد تكون ذات قيمة تاريخية، كل هذا يجعل من الإجراء الذي نحن بصددده يدفع الإدارة إلى التريث والتفكير أكثر من مرة قبل الإقدام على أي خطوة في هذا المجال، أمام هذه الإكراهات التي يفرضها واقع العمران في الجزائر.⁽³⁾

ومن أجل تطبيق إجراء نزع الملكية بسبب المخاطر الطبيعية بصفة استثنائية يجب تطبيق القواعد والتدابير الوقائية من الأخطار الطبيعية بشكل صارم مستقبلاً حتى لا تتفاقم ظاهرة المناطق المعرضة للخطر، ثم اللجوء إلى الطريقة العلاجية وذلك بنزع الملكية بسبب الخطر الطبيعي بالمناطق المعرضة للأخطار الطبيعية بحسب شدتها إلى الأقل حجماً، مع تحفيز السكان على التغيير الطوعي

⁽¹⁾ المادة 21، القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المصدر السابق، ص 696.

⁽²⁾ كمال، معيفي، المرجع السابق، ص 105.

⁽³⁾ كمال، معيفي، المرجع نفسه، ص 105.

لأماكن تواجههم وتسوية بعض الوضعيات التي قد تتكيف مع الأخطار حسب طبيعتها باستخدام التقنيات الحديثة مع ضرورة إرساء قوانين خاصة لمعالجة هذه الأوضاع.⁽¹⁾

رابعاً- القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزع ملكيتها:

يحرر على القرار الإداري الخاص بقابلية التنازل عن الأملاك والحقوق المطلوب نزع ملكيتها بناء تقرير التفويض، ويشمل هذا القرار: قائمة العقارات والحقوق العينية الأخرى المراد نزع ملكيتها ويبين في كل حالة هوية المالك أو صاحب حق الملكية ومبلغ التعويض المرتبط بذلك وقاعدة حسابه.⁽²⁾ ثم يبلغ لكل من المالكين أو أصحاب الحقوق العينية مرفقا كلما أمكن باقتراح تعويض عيني بدلا من التعويض النقدي وفي الوقت نفسه على المنزوعة ملكيتهم أن يفصحوا عن المبلغ الذي يطلبونه.⁽³⁾

خامساً- القرار الإداري بنزع الملكية بسبب الخطر الكبير:

بعد مرحلة إصدار القرار الإداري بنزع الملكية بسبب الخطر الكبير هي المرحلة الخامسة والأخيرة بعد الإجراءات السابقة ويحرر هذا القرار لإتمام صيغة نقل الملكية إذا توفرت الحالة الآتية:

- إذا حصل اتفاق بالتراضي بين الإدارة وصاحب الملكية المراد نزعها .

- إذا لم يقدم صاحب الملكية أي طعن خلال المدة المحددة للطعن.

- إذا صدر قرار قضائي نهائي لصالح نزع الملكية.⁽⁴⁾

ويلتزم الوالي بتبليغ القرار إلى كل من: الشخص المنزوعة ملكيته، المستفيد من نزع الملكية، وينشر القرار لنزع الملكية في غضون شهر من تاريخ تبليغه في الحفظ العقاري كما ينشر في مجموعة القرارات الإدارية التابعة للدولة.

وبعد تبليغ الأشخاص المنزوعة ملكيتهم بقرار نزع الملكية فهم ملزمون بإخلاء الأماكن.⁽⁵⁾

وبالرجوع إلى أحكام القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث والذي أحالنا في شأن نزع الملكية بسبب الخطر الكبير إلى أحكام القانون رقم 91-11 إلا أنه وبعد الإطلاع على هذا القانون ودراسة أحكامه يتضح لنا أن بعض إجراءاته يصعب تطبيقها على نزع الملكية بسبب

(1) شهرزاد سي مرابط، إشكالية البناءات الفوضوية وأثرها على البيئة العمرانية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجة، الأغواط، العدد 04، جوان 2016، ص 304.

(2) المادتين 23-24، القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المصدر السابق، ص 696.

(3) المادة 37، المرسوم التنفيذي رقم 93 - 186 يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المصدر السابق، ص 33.

(4) المادة 29، القانون رقم 91 - 11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المصدر السابق، ص 696.

(5) كاهنة مروزي، المرجع السابق، ص 96.

الخطر الكبير فمثلا التصريح بالمنفعة العمومية والوثائق المطلوبة لتكوين الملف بشأن إصدار قرارها يسبقه إصدار قرار التصريح بوجود الخطر الكبير الجسيم الأمر الذي يجعل القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية قاصر في التطبيق على نوع الملكية بسبب الخطر الكبير مما يستدعي تعديله وجعله يتماشى ونزع الملكية بسبب الخطر الكبير.⁽¹⁾ وذلك بادراج بند في القانون رقم 91-11 يتعلق بكيفية تحديد المناطق المعرضة للخطر والقواعد المطبقة على نزع الملكية بسبب المخاطر الطبيعية، خاصة أن القانون رقم 91-11 صدر قبل القانون رقم 04-20 وأن أحكامه لا تتضمن نزع الملكية بسبب المخاطر الطبيعية.

المبحث الثاني: قواعد تسيير الكارثة والتصدي لآثارها

من أجل التكفل بالأضرار التي تحدثها المخاطر الطبيعية نظم المشرع الجزائري أحكام تسيير الكوارث في القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في الباب الثالث منه والتي أعاد تنظيمها في القانون الجديد رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة. في الفصل السادس والسابع منه تحت عنواني التدخل والتعافي بالإضافة إلى النصوص التنظيمية التي جاءت لتطبيق أحكام القانون رقم 04-20 وبقيت سارية المفعول لتنفيذ أحكام القانون الجديد رقم 24-04 بالمرسوم التنفيذي رقم 19-59 الذي يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 15 - 71 المحدد شروط وكيفيات إعداد المخططات الخاصة للتدخل وللمنشآت والهيكل واعتمادها بالإضافة إلى الأحكام الواردة بالقوانين ذات الصلة وقانون التأمينات والقانون رقم 03 - 12 المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

وسيتم تقسيم الدراسة في هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب نتناول في المطلب مخططات تنظيم النجدة والمخططات الخاصة للتدخل في حين نتناول في المطلب الثاني: الاحتياطات الإستراتيجية والتعويض عن الأضرار، أما في المطلب الثالث فنتطرق إلى التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية.

(1) كاهنة مزوزي، المرجع نفسه، ص 96.

المطلب الأول: مخططات تنظيم النجدة والمخططات الخاصة للتدخل

مخططات تنظيم النجدة عبارة عن مخططات توضع للتدخل السريع بالتنسيق مع الأجهزة الأمنية والعسكرية، وبالتالي تسهيل عمليات التسخير وتجنيد الوسائل لمواجهة الآثار الناجمة عن الكارثة عند وقوعها.⁽¹⁾

في حين أن المخططات الخاصة للتدخل تتضمن تحليل الأخطار والتحكم فيها وتوقع ترتيبات الإنذار التكميلية، وتنفيذ التدابير الخاصة المطلوبة للتحكم في الحوادث وإعلام المواطنين بشأنها.⁽²⁾ ويتكون كل مخطط لتنظيم النجدة من عدة وحدات ترمي إلى التكفل بكل جانب خاص من الكارثة وتسييره.

ويتم تقسيم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول: مخططات تنظيم النجدة وفي الفرع الثاني: المخططات الخاصة للتدخل .

الفرع الأول: مخططات تنظيم النجدة

نظم المشرع التخطيط للنجدة في القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة في المواد من 51 إلى 57، وأعاد تنظيمها في القانون الجديد رقم 24-04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة في الفصل السادس منه في المواد من 65 إلى 76 ولتطبيق الأحكام التي جاء بها القانون رقم 04 - 20 أصدر المشرع المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 الذي يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها والذي سيبقى ساري المفعول لتنفيذ أحكام القانون الجديد رقم 24 - 04 بالإضافة إلى القرار الوزاري الذي يحدد الدليل المتعلق بإعداد مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية والموقع الحساس. يتم التطرق في هذا الفرع إلى أقسام وفئات مخططات تنظيم النجدة (أولا)، إعداد مخططات تنظيم النجدة (ثانيا)، إلى جانب مراحل تنظيم مخططات النجدة (ثالثا)، ثم إطلاق مخططات تنظيم النجدة وتنفيذها (رابعا).

أولا- أقسام وفئات مخططات تنظيم النجدة:

تنقسم مخططات تنظيم النجدة حسب طبيعة وحجم الكارثة والوسائل المجندة لها إلى خمس مخططات.

⁽¹⁾سمير بشارة، تسيير المخاطر الكبرى: قراءة في التجربة الجزائرية، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، العدد 04 ن ديسمبر 2020.

⁽²⁾عزوز غربي، المرجع السابق، ص 52.

أ. مخطط تنظيم النجدة الوطني: ويتكون هذا المخطط من مجموعة مخططات تنظيم النجدة لولايات الإقليم الوطني، ويسمح بتنسيق التعبئة وتسيير مجموع الموارد والوسائل الضرورية حسب طبيعة وحجم الكارثة، وكذا تنظيم التدخلات والإسعافات في المناطق المعنية بالكارثة.⁽¹⁾

ب. مخطط تنظيم النجدة ما بين الولايات: ويتكون هذا المخطط من مجموع مخططات تنظيم النجدة للولايات المجاورة المعنية بنفس الكارثة والذي يسمح بتنسيق التعبئة وتسيير الوسائل التي يتضمنها مخططات تنظيم النجدة لهذه الولايات.⁽²⁾

ج. مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية والموقع الحساس: هي أدوات للتسيير والتكفل بالآثار المرتبطة بالكارثة على مستوى الولاية والبلدية والموقع الحساس، وتتكون هذه المخططات من عدة مقاييس للتدخل، أي تنظيم الموارد البشرية والمادية اللازمة للتكفل بتسيير كل جانب خاص من الكارثة.⁽³⁾

يهدف كل مخطط من مخططات تنظيم النجدة حسب التقسيم المبين أعلاه إلى التكفل بكل خطر كبير لا سيما المخاطر الطبيعية التي تهدد الممتلكات والأشخاص والبيئة، ولقد حرص المشرع على ضرورة التنسيق بين جميع المخططات بصورة تدريجية وتصاعدية من مخطط تنظيم النجدة للموقع الحساس إلى مخطط تنظيم النجدة للبلدية فمخطط تنظيم النجدة للولاية ثم مخطط تنظيم النجدة ما بين الولاية وصولاً إلى مخطط تنظيم النجدة الوطني، وذلك كله من أجل التكفل المحكم في آثار الكارثة والتقليل منها.

ثانياً- إعداد مخططات تنظيم النجدة:

بالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 الذي يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها نجد أن المشرع لم ينظم كيفية إعداد مخطط تنظيم النجدة الوطني ولا مخطط تنظيم النجدة ما بين الولايات بل اكتفى فقط بتوضيح كيفية إعداد مخطط تنظيم النجدة للولاية والبلدية والموقع الحساس وذلك لكون مخطط تنظيم النجدة ما بين الولايات يتكون من مجموعة مخططات النجدة للولايات المعنية بالكارثة، وأن مخطط تنظيم النجدة الوطني يتكون من مجموعة مخططات تنظيم النجدة للإقليم الوطني.

(1) المادة 5، المرسوم التنفيذي رقم 19-59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها المؤرخ في 2 فبراير 2019، (ج ر، ع 10)، ص 8.

(2) المادة 6، المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر السابق، ص 8.

(3) المادتين 2-7، المرسوم التنفيذي رقم 19-59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر نفسه، ص 7-8.

أ. إعداد مخطط التنظيم النجدة الولاية والبلدية: ويتم إعداد مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية من قبل لجنة الولاية أو من قبل لجنة البلدية وذلك حسب نوع المخطط المراد إعداده ويرأس كل مخطط على التوالي الأمين العام للولاية إذا كان مخطط النجدة ولائي والأمين العام للبلدية إذا كان مخطط تنظيم النجدة بلدي، في حين تتولى مصالح الحماية المدينة أمانة اللجنتين (البلدية والولائية)⁽¹⁾.

وتتشكل لجنة الولاية لإعداد مخطط تنظيم النجدة التي يرأسها الأمين العام للولاية من: الأعضاء الآتية: مدير التنظيم والشؤون العامة، مدير الإدارة المحلية مدير الحماية المدنية، مدير الاتصالات السلوكية واللاسلكية الوطنية، مدير الطاقة، مدير التربية الوطنية، مدير التكوين والتعليم المهنيين، مدير الثقافة، مدير البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، مدير التضامن الوطني، مدير المصالح الفلاحية، مدير السكن، مدير التعمير والهندسة والبناء، مدير التجهيزات العمومية، مدير الأشغال العمومية، مدير النقل، مدير الموارد المائية، مدير الصحة والسكان، مدير البيئة، أمين خزانة الولاية، محافظ الغايات المكلف بتسيير المخاطر الكبرى على مستوى الولاية، ممثل رئيس المجلس الشعبي الولائي ممثل القطاع العسكري، ممثل المجموعة الإقليمية للدرك الوطني، ممثل أمن الولاية مسؤول خلية الاتصال بالولاية، ممثل المجتمع المدني الذي يتم تعيينه من قبل الوالي. يمكن للجنة الاستعانة بأي شخص آخر تراه مؤهلا لمساعدتها في أشغالها.⁽²⁾

في حين تتشكل لجنة البلدية التي يرأسها الأمين العام للبلدية من الأعضاء الآتي ذكرهم: رئيس مصلحة التنظيم والشؤون العامة بالبلدية، رئيس وحدة قطاع التدخل للحماية المدنية، ممثل مديرية الاتصالات السلوكية واللاسلكية الوطنية، ممثل مديرية الطاقة، ممثل مديرية التربية الوطنية مثل مديرية التكوين والتعليم المهنيين، ممثل مديرية الثقافة، ممثل مديرية البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ممثل مديرية التضامن الوطني، ممثل مديرية المصالح الفلاحية، مثل مديرية السكن، ممثل مديرية التعمير والهندسة والبناء، ممثل مديرية التجهيزات العمومية، ممثل مديرية الأشغال العمومية: ممثل مديرية النقل، ممثل مديرية الموارد المائية، ممثل الصحة والسكان، ممثل مديرية البيئة، ممثل محافظ الغابات، ممثل القطاع العسكري، ممثل الفرقة الإقليمية للدرك الوطني، ممثل

⁽¹⁾ المادة 8، المرسوم التنفيذي رقم 19-59، المصدر السابق، ص 8.

⁽²⁾ المادة 2، قرار مؤرخ في 27 جانفي 2021، يحدد تشكيلة اللجنة الولائية واللجنة البلدية المكلفتين بإعداد مخططات تنظيم النجدة في حالة وقوع الكارثة، (ج. ر. ع 13)، ص 16.

أمن الدائرة، أمين خزينة البلدية، ممثل المجتمع المدني الذي يتم تعيينه من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، يمكن للجنة الاستعانة بأي شخص آخر تراه مؤهلا لمساعدتها في أشغالها.⁽¹⁾

حرص المشرع في تكوين اللجنتين البلدية والولائية على إشراك جميع القطاعات المعنية وذلك للمساهمة في إعداد مخطط تنظيم النجدة والتنسيق بين جميع القطاعات في تسيير الكارثة من أجل الحد من أثرها أو التخفيف منها.

أما عن عمل اللجنتين فهي تجتمع مرة في السنة في دورة عادية بناء على استدعاء من رئيسها، وفي دورات غير عادية كلما دعت الضرورة لذلك.⁽²⁾

ويقدم كل رئيس لجنة إلى وزير الداخلية أو الوالي تقريرا دوريا حول أشغال لجنته.⁽³⁾

وتقوم اللجنتين بإعداد مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية على أساس معرفة المخاطر التي تهدد الولاية أو البلدية بالنظر إلى التاريخ والخريطة الخاص بهما وكذا الملخص التحليلي للمخاطر، ويصادق على مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية حسب الحالة الوالي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي ويؤشر الوالي على هذا الأخير.⁽⁴⁾

ب. إعداد مخطط تنظيم النجدة للموقع الحساس: يتم إعداد مخطط تنظيم النجدة للموقع الحساس من قبل المستغل للموقع بالإشتراك مع مصالح الحماية المدنية ويصادق عليه الوالي.⁽⁵⁾

وتعد مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية والموقع الحساس وفقاً للدليل.⁽⁶⁾ المحدد بالقرار الوزاري المؤرخ في 19 جانفي 2021 الذي يحدد الدليل المتعلق بإعداد مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية والموقع الحساس، ويتكون هذا الدليل من نموذج يواجه للمخطط الولائي والثاني للمخطط البلدي ويحتوي كل نموذج على المعلومات الخاصة بكل نوع من المخططات.⁽⁷⁾

ثالثا- مراحل تنظيم مخططات النجدة:

تنظم مخططات تنظيم النجدة ويخطط لها وفقا لثلاث مراحل:

(1) المادة 3، قرار مؤرخ في 27 جانفي 2021، المصدر السابق، ص 16.

(2) المادتين 3 - 4، قرار مؤرخ في 19 جانفي 2021، يحدد الدليل المتعلق بإعداد مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية والموقع الحساس، (ج. ر. ع 113)، ص 13.

(3) المادة 5، قرار مؤرخ في 27 جانفي 2021، المصدر السابق، ص 16.

(4) المادة 6، قرار مؤرخ في 27 جانفي 2021، المصدر نفسه، ص 16.

(5) المادتين 9 - 10، المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر السابق، ص 8.

(6) المادة 11، المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر نفسه، ص 8.

(7) المادة 13، المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر نفسه، ص 8.

أ. مرحلة الطوارئ أو مرحلة الاستعجال أو المرحلة الحمراء: تتمثل هذه المرحلة في مساعدة ضحايا المخاطر الطبيعية أو الكوارث الطبيعية وذلك بتنفيذ الأعمال المتصلة بالمهام المبينة في المادة 16 من المرسوم رقم 19 - 59 الذي يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها التي تشمل: الإنقاذ والنجدة التكفل الصحي، تأمين الموقع وحماية الأشخاص والممتلكات، التكفل بالإطعام والطاقة وضع قاعدة لوجيستية ووضع قاعدة اتصالات خاصة بالأزمة.⁽¹⁾

ب. مرحلة التقييم والمراقبة: وتشمل هذه المرحلة تقييم أعمال مقاييس التدخل وذلك بتنظيم الموارد البشرية والمادية اللازمة للتكفل وتسيير كل جانب من جوانب خطر الكارثة الطبيعية، ويشمل التقييم والمراقبة: تأثير خطر الكارثة وجسامته، ترتيب التدخل المتخذ لتجنب الخطر أو التقليل من حدته، الإجراءات العملية لإنقاذ الأشخاص وحماية الممتلكات، تحديد الاحتياجات والأولويات، أنظمة الاتصالات.⁽²⁾

ج- مرحلة إعادة التأهيل أو إعادة البناء: وتشمل هذه المرحلة: ضمان استمرار سبل الخدمات الأساسية في المنطقة محل الخطر الطبيعي، مساعدة المنكوبين على العودة إلى الحياة الطبيعية وذلك بإعادة بعث سبل الحياة الطبيعية في المنطقة الكارثة، وذلك بتوفير الخدمات الأساسية وشروط الحياة الطبيعية، تسهيل استئناف الأنشطة الاقتصادية وذلك بمعالجة الأضرار التي مست هذه الأنشطة ومحاولة استرجاع حالتها الطبيعية قصد تحريك النشاط الاقتصادي من جديد.⁽³⁾

رابعاً- إطلاق مخططات تنظيم النجدة وتنفيذها:

إذا كان مخطط تنظيم النجدة يحمي مجموع الموارد المادية والبشرية القابل للتجسيد في حالة وقوع الكارثة أو الخطر الطبيعي ويسمح بتنظيم الأعمال الواجب اتخاذها وتنسيقها، فإن وضع مخططات تنظيم النجدة وإطلاقها وكذا إدارة عمليات النجدة يكون إما من طرف الوزير المكلف بالداخلية أو من طرف الوالي أو من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي:

أ. اختصاصات الوزير المكلف بالداخلية في وضع مخططات تنظيم النجدة وإطلاقها:

يتم وضع مخطط تنظيم النجدة الوطني ومخطط تنظيم النجدة ما بين الولايات في حالة تأهب من قبل الوزير المكلف بالداخلية، كما يقوم هذا الأخير بإطلاق مخطط تنظيم النجدة الوطني في الحالات التالية:

(1) المادة 16، المرسوم التنفيذي رقم 19-59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر نفسه، ص 9.

(2) المادة 17، المرسوم رقم 19-59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر نفسه، ص 9.

(3) المادة 18، المرسوم التنفيذي رقم 19-59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر السابق، ص 9.

- وقوع كارثة تمس عدة ولايات في آن واحد.
 - إذا كانت الوسائل المسخرة في مخطط تنظيم النجدة لما بين الولايات أو لعدة ولايات غير كافية للتكفل بالآثار المرتبطة بالكارثة.
 - إذا كانت الكارثة ذات بعد وطني وتقتضي تعبئة وسائل إضافية خاصة كما يتم إطلاق مخطط تنظيم النجدة ما بين الولايات من عمل الوزير في الحالات التالية:
 - وقوع كارثة تمس ولايتين أو عدة ولايات متجاورة.
 - إذا كانت الموارد المسخرة في مخطط تنظيم النجدة للولاية غير كافية للتكفل بالآثار المرتبطة بالكارثة.
 - إذا كانت الكارثة تقتضي تعبئة وسائل إضافية خاصة.
- وحرصا من الوزير المكلف بالداخلية على تنظيم النجدة وتنفيذها قصد التحكم في آثار الكارثة أو التقليل من حدتها حرص على إدارة عمليات النجدة سواء في الكارثة الوطنية أو في الكارثة التي تقع ما بين الولايات سواء بنفسه أو من قبل ممثله القانوني.⁽¹⁾
- كما يتولى وزير الداخلية رفع مخطط تنظيم النجدة الوطني ومخطط تنظيم النجدة ما بين الولايات لكونه هو المختص بإطلاقه وذلك تطبيقا لمبدأ توازي الأشكال.⁽²⁾
- ب. اختصاصات الوالي في وضع مخططات تنظيم النجدة وإطلاقها:
- بالإضافة إلى الاختصاص الشامل لوالي للحفاظ على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية المكرس بموجب المادة 114 من قانون الولاية وسهره على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحسينها وتنفيذها.⁽³⁾
- يختص الوالي بوضع مخطط تنظيم النجدة للولاية في حالة تأهب في الحالات الآتية :
- التهديد بوقوع كارثة.
 - إطلاق مخطط تدخل خاص.
 - إطلاق مخطط تنظيم النجدة للموقع الحساس.
 - إطلاق مخطط تنظيم النجدة للبلدية.
 - إطلاق خطط تنظيم النجدة في ولاية مجاورة.

⁽¹⁾ المواد 22-23-24-25، المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر نفسه، ص 9.

⁽²⁾ المادة 26، المرسوم التنفيذي رقم 19-39، المصدر السابق، ص9.

⁽³⁾ المواد 22-23-24-25، المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر السابق، ص 9.

كما يقوم الوالي بإطلاق مخطط تنظيم النجدة للولاية في الحالات الآتية:

- وقوع كارثة.
 - عدم كفاية الوسائل المسخرة في إطار مخطط تنظيم النجدة للبلدية أو للموقع الحساس .
 - إذا استدعت الكارثة تعبئة وسائل إضافية خاصة.
 - عدم كفاية الوسائل المسخرة في إطار مخطط تدخل خاص.
 - عدم كفاية الوسائل المسخرة في إطار مخطط تنظيم نجدة لولاية مجاورة.⁽¹⁾
- يتولى الوالي أو ممثله إدارة عمليات النجدة على مستوى الولاية انطلاقا من مركز قيادة ثابت ويساعده مسؤولين خاصين بمقاييس التدخل المعنية.⁽²⁾
- وحرصا من المشرع على عملية التنسيق بشكل أفقي من الأسفل إلى الأعلى نص على ضرورة إعلام الوزير المكلف بالداخلية على الفور سواء بوضع مخطط تنظيم النجدة الولائي في حالة تأهب أو إطلاقه أو رفعه.

وحرصا من المشرع على التكفل بوضعية الكارثة نص على ضرورة إنشاء في مكان وقوعها على مستوى الولاية مركز قيادة عملياتي، يتولى إدارته مدير الحماية المدنية للولاية ويساعد مدير مركز القيادة العملياتي أو ممثله مسؤولي مقاييس التدخل المعنية، ويكلف مدير مركز القيادة العملياتي بتنسيق عمليات التدخل في الميدان تقديم عرض حال بصفة منتظمة لمدير مركز العمليات الثابت حول تطور الوضعية وصياغة طلبات الإمداد المحتملة لمدير مركز العمليات الثابت.⁽³⁾

ج. اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضع مخططات تنظيم النجدة وإطلاقها:

زيادة على اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي للحفاظ على النظام والسكينة، والنظافة والصحة العمومية وكذا اختصاصه باتخاذ جميع التدابير والاحتياجات الضرورية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية في إقليم البلدية التي قد تحدث فيها أي كارثة او حادث المنوط إليه بموجب أحكام قانون البلدية.⁽⁴⁾

يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنظيم النجدة في حالة تأهب في الحالات

الآتية:

- التهديد بوقوع كارثة.

⁽¹⁾المادتين 114-119، القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فبراير 2012، (ج ر، ع 12)، ص 19، 20.

⁽²⁾المادة 29، المرسوم التنفيذي رقم 19-59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر السابق، ص 10.

⁽³⁾المادتين 31،32 المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر السابق، ص 10.

⁽⁴⁾المادتين 88،89 المرسوم التنفيذي رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 يونيو 2011، (ج ر، ع 37)، ص 15.

- إطلاق مخطط أو عدة مخططات لتنظيم النجدة للمواقع الحساسة الموجودة على مستوى إقليم البلدية.
 - إطلاق مخطط أو عدة مخططات داخلية للتدخل .
 - إطلاق مخطط تنظيم النجدة لبلدية أو عدة بلديات مجاورة.
- كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإطلاق مخطط تنظيم النجدة للبلدية في الحالات الآتية :

- وقوع كارثة.
 - عدم كفاية الوسائل المسخرة في إطار مخطط تدخل داخلي لموقع حساس .
 - عندما تتطلب الكارثة تعبئة وسائل إضافية خاصة.⁽¹⁾
- ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله بإدارة عمليات النجدة انطلاقا من مركز قيادة ثابت ويساعده مسؤولو مقاييس التدخل المعنية.
- والجدير بالذكر أن مركز العمليات الثابت على مستوى البلدية يرأسه المدير الذي يتولى تعبئة الموارد المسخرة وتجنيدها ويسهر على تقديم أرض حال بصفة منتظمة للوالي حول وضعية الكارثة.⁽²⁾
- وفي مكان وقوع الكارثة على مستوى البلدية شأنه شأن مكان وقوع الكارثة على مستوى الولاية، ينشأ مركز قيادة عملياتي يتولى إدارته مسؤول الحماية المدنية على مستوى البلدية، ويساعد مدير مركز القيادة العملياتي ممثلو مسؤولي مقاييس التدخل المعنية ويتولى مدير مركز القيادة العملياتي على مستوى البلدية تنسيق العمليات في الميدان، تقديم عرض حال بصفة منتظمة لمدير مركز القيادة الثابت حول تطور الوضعية، صياغة طلبات تنظيم الإمداد المحتملة لمدير مركز القيادة الثابت.⁽³⁾
- أما بخصوص إطلاق مخطط النجدة للموقع الحساس عند وقوع كارثة داخل الموقع الحساس يكون من صلاحيات مستغل هذا الموقع، ويجب عليه إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين إقليميا ومصالح الحماية المدنية ويختص أيضا مستغل الموسع الحساس برفع مخطط تنظيم النجدة بنفس الأشكال التي تم إطلاقها.

الفرع الثاني: المخططات الخاصة للتدخل

تحدد هذه المخططات التدابير الخاصة للتدخل في حالة وقوع كارثة وتهدف إلى تحليل الأخطار، توقع ترتيبات الإنذار التكميلية عند الاقتضاء وتنفيذ التدابير الخاصة المطلوبة للتحكم في الحوادث أو

⁽¹⁾المادتين 34-35 ، المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر السابق، ص 10.

⁽²⁾المادة 37 ، المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر السابق، ص 10.

⁽³⁾المادتين 38-39، المرسوم التنفيذي رقم 19-59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر نفسه، ص 11.

المخاطر الطبيعية، كما تسهر على إعلام المواطنين بالتدابير المتخذة في نواحي المنشآت المعنية وقد نص عليها المشرع في القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة في المواد من المادة 58 إلى المادة 61 وحدد شروط إعداد هذه المخططات وكيفية إعدادها واعتمادها وتنفيذها في المرسوم التنفيذي رقم 15-71 المؤرخ في 11 فبراير 2015 الذي يحدد شروط وكيفية إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها.

نتناول هذا الفرع من خلال دراسة شروط إعداد المخططات الخاصة للتدخل (أولا)، ثم كيفية إعداد المخططات الخاصة للتدخل واعتمادها وتنفيذها (ثانيا).

أولا- شروط إعداد المخططات الخاصة للتدخل:

أ- لقد اشترط المشرع إنشاء المخططات الخاصة للتدخل في مؤسسات وهياكل خاصة حددها الوالي المختص إقليميا في قائمة خاصة بناء على اقتراح اللجنة الولائية المكلفة بإعداد المخططات الخاصة للتدخل، وتمثل هذه المؤسسات والهياكل في:

- المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

- هياكل حشد الموارد المائية السطحية التي تبرز دراسة المخاطر.

- مجموع المناطق الصناعية المعرفية للمخاطر.

كما يمكن للمخططات الخاصة للتدخل أن تتجاوز حدود هذه المؤسسات أو الهياكل لتشمل الأضرار التي قد تلحق بالأشخاص والممتلكات والبيئة.⁽¹⁾

ب- يتم إعداد المخطط الخاصة للتدخل على أساس المعلومات التي يقدمها مستغل المنشآت أو الأشغال المنطوية على الخطر المعني.⁽²⁾

ج- تعد المخططات الخاصة للتدخل بناء على المعلومات الموجودة في دراسة الخطر والمخططات الداخلية للتدخل.⁽³⁾ وتشمل العناصر التي يتم تقديمها من طرف مستغل المنشأة أو على عاتق المستغل

⁽¹⁾ المواد 4-5-6، المرسوم التنفيذي رقم 15-71 يحدد شروط وكيفيات إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها، المؤرخ في 11 فبراير 2015، (ج، ر، ع 09)، ص 19.

⁽²⁾ المادة 61، القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 22.

⁽³⁾ المخططات الداخلية للتدخل تنشأ وتعد من طرف مستغلي المنشآت الصناعية ويتم فيها تحديد مجموع التدابير الوقائية من الأخطار والوسائل المسخرة لذلك وكذا الإجراءات الواجب تنفيذها عند وقوع ضرر ما، وقد نصت عليها المادة 62 من القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

واللجنة الولائية المكلفة بإعداد المخططات الخاصة للتدخل أو على عاتق المستغل واللجنة معا وهذه العناصر تشتمل على التوالى ما يلي:⁽¹⁾

- العناصر التي تكون على عاتق المستغل وتتمثل في إعداد بطاقة وصفية للمنشأة أو الهياكل المعنية تتضمن خرائط وصور، مخطط الوضعية لمختلف شبكات النقل التي تصل المنشأة أو الهياكل، تصنيف سيناريوهات الحوادث المعرفة التي لها آثار خارج حدود المنشأة أو الهياكل، التمثيل الخرائطي للمساحات المتضررة جراء الظواهر الخطرة.

- العناصر التي تكون على عاتق اللجنة وتتمثل في تحديد الرهانات، تعيين حدود منطقة التطبيق ومحيط المخطط الخاص للتدخل، التدابير والوسائل الاستعجالية الأولى الواجبة على المستغل لحماية السكان المجاورين قبل تدخل السلطات ومن أجل إعلامها، مخطط وإجراءات الإنذار، إحصاء الوسائل البشرية والمادية العمومية والخاصة الواجب استخدامها، قائمة المتدخلين ومهامهم، إجراءات التعبئة والتسخير، تدابير الإعلام والحماية لفائدة السكان المجاورين للمؤسسة المعنية، مخططات الإخلاء وأماكن التجمع، تدابير تنظيم النجدة في أماكن النجدة.

- العناصر التي تكون على عاتق اللجنة والمستغل وتتمثل في مخططات شبكات الخدمات (الغاز والكهرباء والماء والمنتجات الخطرة) المتصلة بالمنشأة أو الهياكل، أحكام متعلقة بإزالة تلوث المواقع وإعادة تأهيل الأماكن بعد الحادث.

ثانيا- كيفية إعداد المخططات الخاصة للتدخل واعتمادها وتنفيذها:

يتم إعداد المخططات الخاصة للتدخل من طرف اللجنة الولائية المنصوص عليها في المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 15 - 71 يحدد شروط وكيفيات إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت والهياكل واعتمادها وتشكل هذه اللجنة من الأعضاء التي ذكرهم:

- قائد مجموعة الدرك الوطني للولاية أو ممثله.

- رئيس أمن الولاية أو ممثله.

- مدير الحماية المدنية للولاية أو ممثله .

- مدير الطاقة للولاية أو ممثله.

⁽¹⁾المادة 7، المرسوم التنفيذي رقم 15-71 يحدد شروط وكيفيات إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها، المصدر السابق، ص 20.

- مدير الصناعة والمناجم للولاية أو ممثله .
- مدير الموارد المائية للولاية أو ممثله..
- مدير البيئة للولاية أو ممثله.
- مدير الصحة والسكان للولاية أو ممثله.
- رئيس الدائرة أو رؤساء الدوائر المعنية.

ويرأس هذه اللجنة ممثل الوالي ويعين أعضاؤها لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد بموجب قرار مختص إقليميا، كما يمكن استخلافهم حسب أشكال تعيينهم وتجتمع اللجنة بناء على استدعاء من الوالي كلما استدعت الضرورة لذلك وتعمل على إعداد المخططات الخاصة للتدخل ويمكن أن تستعين بكل شخص بحكم كفاءته الذي يساعدها في أشغالها.⁽¹⁾

ويتم اعتماد المخططات الخاصة للتدخل بموجب قرار يصدره الوالي المختص إقليميا أما عن تنفيذ أو إطلاق المخطط الخاص للتدخل فلا يتم إلا إذا أطلق مستغل المنشأة المخطط الداخلي الخاص بالمنشأة أو الهيكل، والذي يبلغ مصالح الحماية المدنية هذه الأخيرة التي تعلم الوالي المختص إقليميا ويقوم الوالي بوضع المخطط الخاص للتدخل في حالة الطوارئ، أما في حالة تجاوز الخطر الخاص حدود المنشأة أو الهياكل يطلق الوالي المختص إقليميا المخطط الخاص للتدخل ويتم إعلان حالة الطوارئ بالنسبة لمخطط تنظيم النجدة الولائي.⁽²⁾

إذا كان المشرع قد نظم مخططات تنظيم النجدة والمخططات الخاصة للتدخل تنظيما محكما من الناحية النظرية والقانونية إلا أن الإمكانيات المسخرة لتنفيذها تبقى غير كافية مقارنة بحجم الأضرار الناتجة عن الكوارث الطبيعية التي مست الجزائر كالفيضانات وحرائق الغابات، الأمر الذي أدى إلى صعوبة السيطرة عليها وبقية الآليات القائمة في بعض جوانبها محدودة مما أثر على فعاليتها في الميدان وخير مثال على ذلك حرائق تيزي وزو 2021.

المطلب الثاني: الاحتياطات الإستراتيجية والتعافي من المخاطر الطبيعية

تعتبر الاحتياطات الإستراتيجية والتعويض عن الأضرار من التدابير الهيكلية التي نص عليها المشرع في القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة

⁽¹⁾المواد 9 - 10 - 11 ، المرسوم التنفيذي رقم 71-15 يحدد شروط وكيفيات إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها، المصدر السابق، ص 20.

⁽²⁾المواد 13 - 14 - 13، المرسوم التنفيذي رقم 71-15 يحدد شروط وكيفيات إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها، المصدر السابق، ص 20.

من أجل التكفل بآثار الكارثة، هذه التدابير التي أعاد تنظيمها في القانون رقم 24-04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكارثة في إطار التنمية المستدامة والذي من خلاله فصل بين الاحتياطات الإستراتيجية والتعافي هذا الأخير الذي ضمنه التعويض عن الأضرار وتسيير الأضرار وخطة تسيير الأنقاض، وسيتم دراسة الاحتياطات الإستراتيجية في الفرع الأول في حين يخصص الفرع الثاني التعافي من المخاطر الطبيعية.

الفرع الأول: الاحتياطات الإستراتيجية

تسهر الدولة على تكوين الاحتياطات الإستراتيجية لضمان مواجهة وتسيير المراحل الثلاث التي تعقب الكارثة (المرحلة الاستعجالية ومرحلة التقييم والمراقبة ومرحلة التأهيل أو إعادة البناء)⁽¹⁾. وتتكون الاحتياطات الإستراتيجية المخصصة للمواجهة والتكفل بآثار الكارثة أو التقليل من حدتها في توفير ما يلي:

- الخيم والإدارات، أوكل وسيلة أخرى موجهة للإيواء المؤقت للمنكوبين الذين لا مأوى لهم.

- أدوية الاستعجال الأولية ومواد التطهير ومكافحة انتشار الأوبئة والأمراض.

- صهاريج الماء الصالح للشرب المقطورة.

- الماء الصالح للشرب المعبأ ضمن أشكال مختلفة.⁽²⁾

- المؤن والماء ومصادر الطاقة.

- الألبسة والأفرشة ومواد التنظيف.⁽³⁾

ومن أجل ضمان وصول الاحتياطات الإستراتيجية إلى كل المناطق المنكوبة أو المتضررة من المخاطر الطبيعية حرص المشرع على تشكيل الاحتياطات الإستراتيجية على ثلاث مستويات المستوى الوطني، وعلى المستوى المشترك بين الولايات، وعلى المستوى الولائي.⁽⁴⁾

يلاحظ أن المشرع نص على الاحتياطات الإستراتيجية وتشكيلها ومستوياتها في القانون رقم 04 - 20 إلا أنه لم ينظم كيفية وضعها وتسييرها واستعمالها وأحالتها على التنظيم بموجب أحكام المادة 66

(1) المادة 64، القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 23.

(2) المادة 65، القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر نفسه، ص 23.

(3) المادة 68، القانون رقم 24-04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 15.

(4) المادة 79، القانون رقم 04-24 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، مصدر سابق، ص 15.

من القانون رقم 04-20، هذا التنظيم الذي نرى أنه لم يصدر إلى يومنا هذا، الأمر الذي يجعلنا نتساءل على كيفية تنفيذ التدابير الخاصة بالاحتياطات الإستراتيجية على أرض الواقع أمام هول الكارثة وجسامة الخطر وحجم الأضرار واستمر نفس الوضع بعد صدور القانون رقم 04-24.

الفرع الثاني: التعافي من المخاطر الطبيعية

استحدثت المشرع الجزائري مرحلة الثقافي هذه المرحلة رحلة التي تعتبر من المراحل المهمة لإعادة الإعمار بعد الكارثة بشكل مستدام لضمان استقرار السكان في المناطق التي شملتها الكارثة وجاء تنظيم هذه المرحلة في القانون الجد يد رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة في المواد من 80 إلى 84.

وسيتم الدراسة في هذا الفرع إلى التدابير الخاصة بمرحلة التعافي بعد الكارثة أولا ثم نظام التعويض عن الأضرار ثانيا.

أولا - التدابير الخاصة بمرحلة الثقافي بعد الكارثة:

من أجل ضمان استمرارية الحياة واستقرار الأوضاع بعد حدوث الكارثة حرص المشرع على إرساء تدابير خاصة بمرحلة التعافي بعد الكارثة وتضمنتها المادتين 80 و 83 من القانون رقم 24 - 04 وتتمثل هذه التدابير في:

- ضمان استمرارية عمل المرافق الأساسية.
- مساعدة المنكوبين على الرجوع إلى الحياة العادية.
- ضمان استئناف الأنشطة الاقتصادية.
- ضمان توفير الدعم النفسي والخدمات الصحية لجميع الأشخاص الذين هم في حاجة لذلك.⁽¹⁾

كما حرصت المشرع على وضع خطة خاصة بتسيير الأنقاض والمخلفات وباقي الانقاض الناجمة من الكارثة⁽²⁾ وذلك كله لإعادة الحياة بطريقة مستدامة إلا أن خطة تسيير الأنقاض على التنظيم الذي ي لم في المناطق التي وقعت فيها الكارثة إلا أن خطة تسيير الأنقاض، أحال تنفيذها على التنظيم الذي لم يصدر الأمر الذي جعلها تطبق بشكل عشوائي من طرف السلطات المختصة خاصة الجماعات المحلية وذلك كله في إطار الحفاظ على النظام العام.

(1) المادة 80، القانون رقم 04-24 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 15.

(2) المادة 83، القانون رقم 04 -24 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 15 .

ثانيا - نظام التعويض عن الأضرار:

تعتبر الجزائر وبحكم اختلاف طبيعتها الجيولوجية وأقاليمها المناخية وموقعها الجغرافي من البلدان الأكبر عرضة للمخاطر الطبيعية خاصة منها الفيضانات والزلازل والحرائق والتي تخلف خسائر بشرية ومادية معتبرة مثل فيضانات باب الواد 2001 وزلزال بومرداس 2003،⁽¹⁾ وأن هذا الوضع جعل المشرع الجزائري يضع نظاما للتعويض لصالح عائلات ومنكوبي الكوارث الطبيعية والذي يعرف على أنه: "ما يمنح للأفراد والأسر على هيئة مساعدات نقدية أو عينية مقابل ضرر مادي أو معنوي لحق بهم نتيجة تعرضهم لنكبة أو كارثة طبيعية بهدف جبر ضررهم".⁽²⁾ وهذا التعويض نجد أساسه القانوني في المادة 06 من القانون رقم 03-05 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2003 والتي نصت على: "ثم جاء بالمرسوم التنفيذي رقم 03 - 284 لتحديد شروط وكيفية منح الإعانات لصالح عائلات ضحايا ومنكوبي زلزال بومرداس 2003، هذا المرسوم الذي بقي ساري المفعول إلى يومنا هذا بصريح نص المادة 67 من القانون رقم 04-20 التي تنص: "تحدد شروط منح الإعانات المالية لضحايا الكوارث وكيفية تطبيقها طبقا للتشريع المعمول به".

وهو نفس نظام التعويض الذي أبقى عليه المشرع في القانون الجديد رقم 24-04 إذ نص في المادة 84 منه على أنه: "يمكن أن تمنح الدولة إعانات مالية أو عينية لضحايا الكوارث طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".⁽³⁾

وبالرجوع إلى أحكام المرسوم رقم 03 - 284 نجده قد نص على أربع إعانات تمنح لصالح عائلات ضحايا ومنكوبي زلزال 21 ماي 2002 وتتمثل في:

أ- إعانة بسبب الوفاة: تدفع هذه الإعانة عائلات الأشخاص المتوفين والمفقودين والذي تم التصريح بفقدانهم أو وفاتهم بسبب الزلزال. ولمنح إعانة الوفاة اشترط المشرع توفر جملة من الشروط تتمثل في:

- تقديم ذوي الحقوق لملف إداري يحتوي على سندات معينة تثبت الوفاة بسبب الزلزال ورخصة الدفن مسلمة من طرف وكيل الجمهورية المعني، وفريضة شرعية تثبت ذوي

(1) سمير بشارة، المرجع السابق، ص 23.

(2) المادة 1، قرار (184) لسنة 2012 بشأن تعويض المواطنين في حالات الكوارث الطبيعية والنكبات، (ج ر، ع 01)، وزارة العدل ليبيا، ص 42.

(3) المادة 84، القانون رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكارثة في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 15.

الحقوق الضحية المتوفاة بسبب الزلزال والذي لهم الحق في الاستفادة من إعادة الوفاة بسبب الزلزال.⁽¹⁾

ب- إعانة ترتيب المنزل في إطار إعادة الإسكان:

تمنح هذه الإعانة لصالح العائلات التي فقدت تجهيزاتها وأثاثها إثر انهيار كامل أو جزئي لمسكنها أثناء الزلزال ولكن هذه لا تمنح إلا بعد إجراء تحقيق تقوم به لجنة تتكون من ممثل البلدية وعن المدير بالنشاط الاجتماعي، وهذه اللجنة تكشف عن الحالات المرشحة للاستفادة من الإعانة المذكورة وذلك بناء عن خبرة تقنية للمساكن المتضررة وينتج عن التحقيق الذي تقوم به اللجنة بطاقة معلومات لكل عائلة تكون مطابقة للنموذج الذي يحدده الوزير المكلف بالتضامن الوطني ويحمل توقيع أعضاء اللجنة.⁽²⁾

ج- إعانة الكراء:

تدفع هذه الإعانة المصالح العائلات التي كانت تملك سكنات انهارت بسبب الزلزال أو أصبحت غير قابلة للترميم، والتي استفادت من إعانة لإعادة البناء، وكذا العائلات التي اختارت إعادة إسكانها بشكل نهائي والتي لم يتم إسكانها، واشترط المشرع للاستفادة من هذه الإعانة إثبات دفع المستفيد للمالك حقوق الإيجار أو الكراء، وتختص المديرية الولائية المكلفة بالنشاط الاجتماعي بدفع هذه الإعانة وتتوقف عن دفعها فور إعادة الإسكان بالنسبة للعائلات التي اختارت إعادة الإسكان ويتوقف دفعها بعد 18 شهرا من دفع القسط الأول من مساعدة إعادة البناء بالنسبة للعائلات التي اختارت طريقة إعادة بناء مساكنها.

د- الإعانة المدرسية:

تدفع هذه الإعانة إلى جميع أبناء العائلات المنكوبة المتمدرسين في الطور الأول والثاني والثالث القاطنين في البلديات التي تم التصريح بأنها بلديات منكوبة وتحدد كيفية وشروط دفع هذه الإعانة عن طريق تعليمية مشتركة بين الوزير المكلف بالمالية ووزير التربية الوطنية ووزير الداخلية والجماعات المحلية.⁽³⁾

⁽¹⁾ المادة 3، المرسوم التنفيذي رقم 03 - 284، يحدد شروط وكيفية منح الإعانات لصالح عائلات ضحايا و منكوبي زلزال 21 مايو 2003 المؤرخ في 25 غشت 2003، (ج ر، ع52)، ص 26.

⁽²⁾ المادتين 4-5، المرسوم التنفيذي رقم 03 - 284 يحدد شروط وكيفية منح الإعانات لصالح عائلات ضحايا و منكوبي زلزال 21 مايو، المصدر نفسه، ص 26.

⁽³⁾ المادة 3، المرسوم التنفيذي رقم 03 - 284 يحدد شروط وكيفية منح الإعانات لصالح عائلات ضحايا و منكوبي زلزال 21 مايو، المصدر السابق، ص 26.

يلاحظ على المرسوم التنفيذي رقم 03-284 أنه حدد المبالغ الواجب دفعها بعنوان الإعانات السالف ذكرها وبقية سارية المفعول إلى يومنا هذا.⁽¹⁾ بالرغم من أنها لا تغطي الأضرار الناتجة عن الكوارث في الوقت الحالي كما أن المرسوم جاء لتغطية أضرار زلزال 21 ماي 2003 ولم يكن شاملا لكافة المخاطر الطبيعية كالزلازل والحرائق مثلا، هذه الأخيرة التي لم تعد أساسا للتعويض عن الأضرار الناجمة عنها.

كما يعاب على المرسوم أنه لم ينص على إعانة خاصة للمواطنين الذين حرموا من مصدر رزقهم الرئيسي أو أي مصدر آخر يعتمدون عليه في عيشهم، كما لم ينص أيضا على الإعانة التي تمنح في حالة إصابة أي شخص بضرر جسماني بليغ أدى إلى عجزه صحيا.⁽²⁾ إلى جانب ذلك فإن المشرع أهمل النص على التعويض عن فقدان الشخص لممتلكاته (المساكن، المزروعات، الحيوانات وكافة وسائل العيش الضرورية) كما أنه لم ينص على التعويض عن الضرر المادي الذي ينجم عنه خسائر معتبرة في ممتلكات الفرد والأسرة يتعدى تعويض تلك الخسائر بالاعتماد على النفس بدون تقديم مساعدة من الآخرين.⁽³⁾ وبالرغم من أنه نص على الضرر المعنوي بعنوان إعانة الوفاة، الأمر الذي يجعل المشرع لم يول العناية الكافية لمسألة التعويض عن أضرار المخاطر الطبيعية بالرغم من أهميتها في مرحلة إعادة التأهيل أو إعادة الإعمار.

المطلب الثالث: التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية

أدت ضخامة الأضرار والخسائر الناجمة عن الكوارث الطبيعية التي مست الجزائر خاصة بعد فيضانات باب الواد 2001، وزلزال بومرداس 2003 إلى إعادة النظر في قانون التأمينات الجزائري لكونه لم ينص على إلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية، الأمر الذي أدى إلى إصدار الأمر رقم 03-12 المتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا وتقتضي دراسة التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية تقسيم هذا المطلب إلى خمسة فروع نتناول في الفرع الأول: تعريف عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية وخصائصه، وفي الفرع الثاني الأضرار التي يشملها التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية وفقا للأمر رقم 03-12، في حين نتطرق في الفرع الثالث إلى الأشخاص المخاطبين بإلزامية التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية بمفهوم الأمر رقم 03-12، ونخصص الفرع

(1) المواد 3-4-6-10، المرسوم التنفيذي رقم 03-284، المصدر نفسه، ص 26.

(2) المادة 20، قرار (184) لسنة 2012، المصدر السابق، ص 42.

(3) المادة 1، قرار (184) لسنة 2012، المصدر نفسه، ص 42.

الرابع أحكام عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية، وفي الفرع الخامس دور الدولة في إطار إلزامية التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية.

الفرع الأول: تعريف عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية وخصائصه

نتطرق في هذا الفرع إلى تعريف عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية في الفقه والتشريع أولاً، ثم نذكر أهم خصائص عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية ثانياً. أولاً-تعريف عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية في الفقه والتشريع: أ. التعريف الفقهي لعقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية: عرفه الفقيه "بلانيول" (Planiol) بأنه فقد يتعهد بمقتضاه شخص يسمى المؤمن بأن يعوض شخصاً آخر يسمى المستأمن عن مشاركة احتمالية يتعرض لها الأخير مقابل مبلغ من النقود هو القسط الذي يقوم المستأمن بدفعه إلى المؤمن⁽¹⁾.

وفي التعريف للفقيه "هيمار" (Hemard) يعرف هذا العقد بأنه "عملية يحصل بمقتضاها أحد الطرفين على تعهد لصالحه أو لصالح الغير في حالة تحقق خطر معين من المؤمن الذي يأخذ على عاتقه مجموعة من المخاطر، ويجري المقاصة بينها وفقاً لقوانين الإحصاء"⁽²⁾. يلاحظ على التعريفين أنهما ركزا على العلاقة القانونية التعاقدية التي تربط طرفاً عقد التأمين وأهمل الجانب التقني الفني المتمثل في قوانين الإحصاء التي بموجبها يتم تغطية المخاطر المؤمن عنها. ب. التعريف التشريعي لعقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية:

في حين عرفه المشرع الجزائري في المادة 619 من القانون المدني بأنه: "التأمين عقد يلتزم المؤمن بمقتضاه أن يؤدي إلى المؤمن له أو إلى المستفيد الذي اشترط التأمين لصالحه مبلغاً من المال أو إيراداً أو أي عوض مالي آخر في حالة وقوع الحادث أو تحقق الخطر المبين بالعقد وذلك مقابل قسط أو أية دفعة مالية أخرى يؤديها المؤمن له للمؤمن"⁽³⁾.

كما عرفته المادة 2 من الأمر رقم 95 - 07 المتعلق بالتأمينات بتعريف جاء بمفهوم نص المادة 619 السالفة الذكر: "عقد يلتزم المؤمن بمقتضاه بأن يؤدي إلى المؤمن له أو الغير المستفيد الذي

(1) إبراهيم أبو النجا، التأمين في القانون الجزائري، الجزء الأول الأحكام العامة طبقاً لقانون التأمين الجديد، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، الطبعة الثالثة، دون سنة، ص 47.

(2) منصور مجاجي، تأمين المباني من أخطار الكوارث الطبيعية في التشريع الجزائري، دفا تر السياسة والقانون، العدد 14، جانفي 2016، ص 277.

(3) المادة 619، الأمر رقم 58-75 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم المؤرخ في 26 سبتمبر 1975.

اشتراط التأمين لصالحه مبلغا من المال أو إيرادا أو أي أداء مالي آخر في حالة تحقق الخطر المبين في العقد وذلك مقابل أقساط أو أية دفع مالية أخرى".⁽¹⁾

وبالرجوع إلى الأمر رقم 03 - 12 المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا لم يعد فيه نصا لتعريف عقد التأمين من آثار الكوارث الطبيعية ولكن بالرجوع إلى أحكام هذا القانون يمكن تعريف عقد التأمين من أخطار الكوارث الطبيعية على أنه: "عقد ملزم بكل مالك عقار مبني داخل القطر الجزائري شخصا طبيعيا كان أو معنويا، ضد الظواهر الناتجة عن قوى الطبيعية بحدّة غير عادية وتخلّف كوارث جسيمة ومناطق منعزلة".⁽²⁾ يملك عقارا مبنيا كما يمكن تعريفه على أنه: "عقد ملزم لكل شخص طبيعي أو معنوي ما عدا الدولة نشاطا صناعيا أو تجاريا، من شأن هذا العقد أن يضمن الأضرار التي قد تصيب المالك بسبب آثار الكوارث الطبيعية".

ثانيا- خصائص عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية:

من التعاريف الفقهية والقانونية لعقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية يمكن إبراز خصائص على النحو الآتي:

أولا - الصفة الإلزامية لعقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية:

اكتسب عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية لأول مرة الصفة الإلزامية في ظل أحكام الأمر 03 - 12 المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، إذ نصت المادة الأولى في الفقرتين الأولى والثانية على هذه الخاصية بقولها: "يتعين على كل مالك لملك عقاري مبني يقع في الجزائر، شخصا طبيعيا كان أو معنويا ماعدا الدولة، أن يكتب عقد تأمين على الأضرار يضمن هذا المالك من آثار الكوارث الطبيعية . يتعين على كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس نشاطا صناعيا و/أو تجاريا أنه يكتب عقد تأمين على الأضرار يضمن المنشآت الصناعية و/أو التجارية ومحتواها من آثار الكوارث الطبيعية".⁽³⁾

كما أكد نص المادة 63 الفقرة 2 من القانون رقم 04-24 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكارثة في إطار التنمية المستدامة صفة الإلزام التي لم تكن واردة في القانون رقم 04 - 20

(1) المادة 2، الأمر رقم 95-07 يتعلق بالتأمينات المؤرخ في 25 يناير 1995، (ج ر، ع 13)، 4.

(2) علمي حسيبة، دور التأمين و/أو إعادة التأمين في إدارة الكوارث الطبيعية في الجزائر، مجلة الأبحاث الاقتصادية، جامعة البليدة 2، العفرون، الجزائري العدد 01، المجلد 16، ص 132.

(3) المادة 1، الأمر رقم 03-12 يتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، المؤرخ في 26 غشت 2003، (ج ر، ع 52)، ص 22.

بقولها: "يكون التسجيل في هذا النظام ويتعين أن يكون ناجعا وسهلا للوصول إليه وفعالا يسمح لضحايا الكوارث بالحصول على تعويضات عادلة بدون تأخير"⁽¹⁾.

وأن المشرع أدرج نظام التأمين شكل إلزامي في هذا القانون ضمن التدابير الوقائية الإضافية بالرغم من أن التأمين هو وسيلة علاجية لأن تفعيل آثار عقد التأمين يكون بعد حدوث الكارثة كما ألح المشرع على إلزامية هذا النظام عن طريق تسهيل كل السبل للوصول إليه لأنه يسمح لضحايا الكوارث بالحصول على تعويضات عادلة وفورية من أجل تعزيز القدرة على الصمود والتخفيف من حدة الكارثة وإعادة البناء .

يتضح من نص المادة الأولى من الأمر رقم 03 - 12 يتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا أن المشرع أضفى صفة الالتزام على عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية على الأشخاص الطبيعية والمعنوية على السواء إلا أنه استثنى الدولة من ذلك في الفقرة 3 من ذات المادة بقوله: "يتعين على الدولة المعفاة من إلزامية التأمين المذكورة أعلاه أن تأخذ على عاتقها، اتجاه الأملاك التابعة لها أو التي تشرف على حراستها، واجبات المؤمن".

ولكن الاستثناء الذي خص به المشرع الدولة الغاية منه أن هذه الأخيرة ملزمة بتعويض الضحايا على الكوارث الطبيعية في ظل أحكام المرسوم التنفيذي رقم 03 - 284 يحدد شروط وكيفية منح الإعانات لعائلات ضحايا ومنكوبي زلزال 21 مايو في شكل الإعانات المنصوص عليها بنص المادة 67 من القانون رقم 04 - 20، ويعتبر عقد التأمين إجباري لأنه يهدف لتقديم الحد الأدنى من الأمان الإقتصادي ويسعى لتقديم الحاجات الأساسية عند وقوع الخطر الطبيعي.⁽²⁾

ثانيا- عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية هو عقد تأمين على الأضرار:

بالإضافة إلى الصفة الإلزامية التي تميز عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية فإنه يتميز بأنه تأمين على الأضرار، لأن الضرر يكون منصبا على مال المؤمن له وليس على الأضرار الجسمانية التي تلحق بشخصه، والتأمين هنا يكون على الأضرار المادية والمتمثلة في الأضرار التي تلحق الممتلكات أو النشاط الصناعي أو التجاري، وتستثنى من ذلك الضرر المعنوي كالتعويض عن الوفاة أو التعويض عن الأضرار الجسمانية.⁽³⁾

(1) المادة 63، القانون رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكارثة في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 13.

(2) علي حسيبة، المرجع السابق، ص 134.

(3) مروزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011 - 2012، ص 99.

ثالثا- عقد موقوف على شرط تصريح الدولة بالكارثة:

إن حق المؤمن له في التعويض يبقى معلقا بشرط قانوني حيث يسقط هذا الحق إذا سقط الشرط ويتمثل هذا الشرط في تصريح الدولة بالكارثة الطبيعية بواسطة قرار مشترك بين وزيرى الداخلية والمالية، والذي يوضح طبيعة الكارثة أو الكوارث ويحدد تاريخ وقوعها والبلديات المتأثرة منها، وأن هذا القرار يكون مركزا على تقارير من الوالى أو الولاة وبناء على رأى المصالح التقنية المتخصصة وينشر في الجريدة الرسمية بعد شهرين كأقصى حد.⁽¹⁾

رابعا- عقد تأمين تعاوني وتضامني:

يمتاز عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية بأنه عقد تعاوني وتضامني لأنه يهدف إلى تحقيق التعاون والتكفل والتضامن بين المؤمن لهم لأن الكارثة تصيب مجموع الممتلكات والأشخاص في المنطقة المنكوبة.⁽²⁾

الفرع الثاني: الأضرار التي يشملها التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية وفقا لأمر رقم

12 - 03

باستقراء نص المادة 2 من الأمر رقم 03 - 12 يتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث وبتعويض الضحايا يتضح أن الأضرار تغطيها إلزامية التأمين في مفهوم أحكام الأمر سالف الذكر هي: "الأضرار المباشرة التي تلحق بالأموال جراء وقوع حادث طبيعي ذي شدة غير عادية مثل الزلازل والفيضانات أو العواصف أو أي كارثة أخرى"⁽³⁾. وأن المشرع في نص المادة 2 سالف الذكر وسع من نطاق إلزامية التأمين على أخطار الكوارث الطبيعية كل أنواع الكوارث بقوله أو أي كارثة أخرى" إلا أنه أحال تطبيق هذا النص إلى التنظيم الذي جاء به المرسوم التنفيذي رقم 04-268 والمتضمن تشخيص الحوادث الطبيعية المغطاة بإلزامية التأمين على آثار الكوارث الطبيعية وتحديد كيفية إعلان حالة الطوارئ الطبيعية، هذا الأخير الذي ضيق في نطاق إلزامية التأمين على الكوارث وحدة الكوارث الطبيعية والحوادث الطبيعية المغطاة بإلزامية التأمين على آثارها على سبيل الحصر، إذ نصت المادة 2 على أنه "تغطي إلزامية التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، الحوادث الطبيعية الآتية: الزلازل، الفيضانات

⁽¹⁾ محي الدين بن شبيبة، التأمين على الكوارث الطبيعية في الجزائر، فعل اقتصادي لعقلنة التضامن وترشيد، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، العدد 33 جوان 2010، ص 314 .

⁽²⁾ علمي حسيبة، المرجع السابق، ص 134 .

⁽³⁾ المادة 2، الأمر رقم 03 - 12 يتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، المصدر السابق ص 22.

وسوائل الوحل، العواصف والرياح الشديدة، تحركات قطع الأرض"⁽¹⁾، ويكون بذلك قد أخرج من مجال إلزامية التأمين المخاطر المناخية باعتبارها تشكل كوارث طبيعية بمفهوم نص المادة 26 من القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار وتسيير الكوارث إطار التنمية المستدامة والمتمثلة في: سقوط الأمطار الغزيرة، الجفاف، التصحر، الرياح الرملية، العواصف الثلجية.⁽²⁾ إلى جانب الأخطار الجيولوجية وأخطار حرائق الغابات لكونها تشكل مخاطر كبرى بمفهوم نص المادة 10 من القانون رقم 04-20.

وبمفهوم المخالفة فإن المشرع أخرج أيضا من نطاق إلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية الأضرار غير المباشرة التي تلحق الممتلكات أو النشاط الصناعي أو التجاري والأضرار الناتجة عن وقوع حادث ذو شدة عادية غير أن التساؤل الذي يطرح في هذا الصدد هو ما هو المعيار المعتمد في تقييم شدة في الخطر وكذا جعل الخطر مباشر أو غير مباشر؟ وأمام عدم تحديد المعيار فتعود السلطة التقديرية في تحديده إلى السلطات المختصة بإعلان حالة الكوارث الطبيعية.⁽³⁾ قرار مشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية يتم من خلاله إعلان حالة الكارثة الطبيعية ويحدد فيه طبيعة الحادث وتاريخ وقوعه والبلديات المعنية.⁽⁴⁾

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري استعمل مصطلح آثار الكوارث الطبيعية في النصوص سابقة الذكر لاسيما نص المادة 2 من الأمر رقم 03 - 12 يتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية ولتعويض الضحايا لأن استعمال مصطلح آثار الكوارث الطبيعية غير مستصاغ لكون التأمين على آثار الكوارث الطبيعية غير ممكن من الناحية العملية لأن الحديث عن آثار الكارثة يعني أنها تحققت وأحدثت أثر أما وأن التأمين يكون سابقا عن تحقق أثر الكارثة فالمفروض أن المشرع يستعمل مصطلح التأمين على أخطار الكوارث الطبيعية، الذي يتم قبل تحقق الخطر بحيث يحصل المؤمن له على تعويض في المستقبل في حالة تحقق الخطر.⁽⁵⁾

(1) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 04 - 268 يتضمن تشخيص الحوادث الطبيعية المغطاة بإلزامية تأمين آثار الكوارث الطبيعية ويحدد كيفية إعلان حالة الكارثة الطبيعية، المؤرخ في 29 غشت 2004، (ج ر، ع55)، ص 6.

(2) المادة 26، القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 19.

(3) مزوزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، المرجع السابق، ص 100.

(4) المادتين 3-4، المرسوم التنفيذي رقم 04 - 268 ضمن تشخيص الحوادث الطبيعية المغطاة بإلزامية التأمين آثار الكوارث الطبيعية ويحدد كيفية إعلان حالة الكارثة الطبيعية، المصدر السابق، ص 6.

(5) زيتوني طارق، حول فعالية إلزامية التأمين عن الكوارث الطبيعية في القانون الجزائري، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، الجزائر العدد 06، جوان 2017، ص 250.

إن نظام التأمين عن أضرار الكوارث الطبيعية سمح منذ الشروع في تطبيقه بعد سنة من نشر أحكام الأمر رقم 03 - 12،⁽¹⁾ أي منذ 2005 لأن التأمين على أخطار الكوارث لم تكن ملزمة قبل صدور الأمر إلى جانب كون هذا التأمين يجبر كل الأضرار المغطاة بالتأمين، كما يقع على عائق الدولة تجسيد التضامن الوطني عن طريق تعويض المتضررين الغير مؤمن لهم من الأضرار خاصة إذا كانت تلك الأضرار ناتجة عن كوارث مست الأملاك التابعة للدولة لكون هذه الأخيرة غير ملزمة بإجبارية التأمين.⁽²⁾

الفرع الثالث: الأشخاص المخاطبون بالزامية التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية

بمفهوم الأمر رقم 12-03

نص المشرع الجزائري على إلزامية التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية في المادة 1 من الأمر رقم 03 - 12 المتعلق بالزامية التأمين عن الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، وألقى هذا الإلتزام على عائق كل شخص طبيعي أو معنوي يملك عقارا مبنيا أو يمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا في الجزائر باستثناء الدولة فهي غير معنية بالزامية التأمين عن مخاطر الكوارث الطبيعية إلا أنها ملزمة بتعويض الأضرار الناجمة من الكوارث الطبيعية في الأملاك التابعة لها.

وإذا كان الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون ملزمون بالتأمين على مخاطر الكوارث الطبيعي فإن هذا المبدأ يجد استثناء في نص المادة 10 من الضر رقم 12-03 التي تنص: "تستثنى من مجال تطبيق أحكام المواد من 1 إلى 6 أعلاه الأضرار التي تلحق بالمحاصيل الزراعية غير المخزونة والمزروعات والأراضي والقطيع الحي خارج المباني التي تخضع لأحكام خاصة، وتستثنى أيضا من مجال تطبيق أحكام المواد المذكورة في الفقرة السابقة، الأضرار التي تلحق بأجسام المركبات الجوية والبحرية وكذا السلع المنقولة."⁽³⁾

وحرصا من المشرع على تنفيذ قاعدة إلزامية التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية من طرف المخاطبون بها اشترط تقديم وثيقة التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية عند كل عملية تنازل عن ملك عقاري أو إيجاره، وكذا التصريحات الجبائية التي يقوم بها الأشخاص الخاضعون لإلزامية التأمين عن مخاطر الكوارث.⁽⁴⁾

(1) المادة 6، الأمر رقم 12-03 يتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، المصدر السابق، ص 23

(2) محيي الدين شبيبة، المرجع السابق، ص 304

(3) المادة 10، الأمر رقم 12-03 يتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، المصدر السابق، ص 23.

(4) المادة 4، الأمر رقم 12-03 يتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، المصدر نفسه، ص 22.

في حين أن الطرف الثاني في عقد التأمين هو شركات التأمين التي حصلت على اعتماد بممارسة نشاط التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية من طرف الوزير المكلف بالمالية، والتي توفرت فيها الشروط: المخطط التقديري للنشاط المؤمن عليه والوسائل التقنية والمالية اللازمة لذلك، والمؤهلات المهنية،⁽¹⁾ كما يجب أن يكون مديري أو مسيري شركات التأمين متمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية أو محكوم عليهم بالجرائم المحددة بنص المادة 217 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات والتي تنص: "لا يستطيع إطلاقاً أن يؤسس ويدير ويقود شركات التأمين و/أو إعادة التأمين المشار إليها في المادتين 203 و 215 أعلاه الأشخاص الثابتة إدانتهم بارتكاب جنحة يعاقب عليها القانون العام أو عن سرقة أو عن خيانة تعاقب عليها القوانين الخاصة بعقوبات الاحتيال أو عن نهب أموال أو قيم أو عن إصدار صكوك بدون رصيد أو عن إخفاء أسماء ثم الحصول عليها بواسطة هذه الجنح أو عن تصرفات غير مشرفة إبان الثورة التحريرية، كل إدانة عن محاولة ارتكاب الجرائم المذكورة أعلاه، أو التواطؤ على ارتكابها تترتب عنها سقوط نفس الأهلية، يخضع المفلسسون الذين لم يرد لهم الاعتبار للموانع المنصوص عليها في الفترة الأولى من هذه المادة، وتمتد هذه الموانع لتشمل كل شخص أدين بسبب مخالفة التشريع والتنظيم المتعلقين بالتأمينات".⁽²⁾

ويتعين على شركات التأمين المعتمد توضيح البنود النموذجية والتي تدرج ضمن عقد التأمين للأشخاص المؤمن لهم وذلك من أجل منعهم التغطية من آثار الكوارث الصعبة التي يشملها عقد التأمين.⁽³⁾

الفرع الرابع: أحكام عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية

نتناول في هذا الفرع البنود العامة والخاصة الواجب إدراجها في عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية أولاً ثم نتطرق إلى الالتزامات التي يترتبها عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية (ثانياً) إلى جانب انقضاء عقد التأمين على أخطار الكوارث الطبيعية (ثالثاً).

أولاً- البنود العامة والخاصة الواجب إدراجها في عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية تعتمد شركات التأمين عند إبرامها لعقود التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية على مجموعة من البنود، والتي تم الاعتماد في تحريرها على أحكام قانون التأمينات 95-07 وعلى الأمر المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، وتنقسم إلى بنود عامة وبنود خاصة:

(1) المادتين 204 - 218، الأمر رقم 95-07 يتعلق بالتأمينات، المصدر السابق، ص 27، 29.

(2) المادة 217، الأمر رقم 95-07 يتعلق بالتأمينات، المصدر السابق، ص 29.

(3) المادة 5، الأمر رقم 03-12 يتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، المصدر السابق، ص 22.

- أ- البنود العامة الواجب إدراجها في عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية: وتتمثل في:
- موضوع العقد: يضمن العقد للمؤمن له المخاطر المحددة في الاتفاقية الخاصة المرفقة به، والتي تم تحديدها صراحة على أنها مشمولة في الشروط الخاصة، وتطبق القاعدة النسبية للأقساط والأموال المنصوص عليها بموجب أحكام المادتين 79 و32 من الأمر رقم 07-95 يتعلق بالتأمينات.⁽¹⁾
 - تشكيل آثار العقدة: يتم العقد بمجرد اتفاق المؤمن والمؤمن له وبمجرد توقيعهما عليه، ولا تسري آثار الضمان إلا من الساعة 00 من اليوم الموالي لدفع القسط إلا إذا كان هناك اتفاقا مخالفا.⁽²⁾
 - مدة سريان العقد: يكون مدة سريان العقد سنة قابلة للتجديد إذا احتوى العقد على بند التجديد.
 - مكان الخطر: لا يغطي عقد التأمين إلا الأضرار الناجمة من آثار الكوارث الطبيعية التي مست المكان المبين في البنود الخاصة للعقد، التي سيتم شرحها لاحقا.
 - تقدير الإنشاء المؤمنة: يتم إثبات قيمة الممتلكات المؤمن عليها بأية وسيلة أو وثيقة. منتجة في الإثبات، وتقدر المباني بسعر إعادة التأسيس يوم الحادث مع طرح الاهتلاك، واحترام مطابقتها للمعايير المتعلقة بنوع الخطر المؤمن عليه كالمعايير المتعلقة بالزلازل أو الفيضانات أو العواصف.
 - قسط التأمين: يقدر القسط في هذا النوع من التأمين على أساس مكان تواجد المنطقة الجغرافية من جهة وقيمة العقار أو النشاط الصناعي أو التجاري من جهة أخرى.
 - نتائج عدم دفع قسط التأمين: يترتب على عدم دفع قسط التأمين ما يلي إلزام المؤمن بتذكير المؤمن له بتاريخ استحقاق القسط قبل شهر على الأقل مع تعيين المبلغ الواجب دفعه وأجل الدفع كما يجب على المؤمن له أن يدفع القسط المطلوب خلال 15 يوما على الأكثر من تاريخ الاستحقاق وفي حال عدم الدفع، يجب على المؤمن أن يعذر المؤمن له بواسطة رسالة

⁽¹⁾الحوارضية، زواعي عواطف، التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 04، المجلد 11، 2020، ص 449.

⁽²⁾المادة 17، الأمر رقم 07-95 يتعلق بالتأمينات، المصدر السابق، ص 7.

مضمونة الوصول مع الإشعار بالاستلام بدفع القسط المطلوب خلال 30 يوما التالية الأجل المحدد.

عند انقضاء أجل الثلاثين (30) يوما، ومع مراعاة الأحكام المتعلقة بتأمينات الأشخاص، يمكن المؤمن أن يوقف الضمانات تلقائيا دون إشعار آخر ولا يعود سريان مفعولها إلا بعد دفع القسط المطلوب.

للمؤمن الحق في فسخ العقد بعد 10 أيام من إيقاف الضمانات، ويجب تبليغ الفسخ للمؤمن له بواسطة رسالة مضمونة الوصول مع الإشعار بالاستلام وفي حالة الفسخ يبقى المؤمن له مطالبا بدفع القسط المطابق لفترة الضمان

مع مراعاة أحكام المادة 51 من هذا الأمر تستأنف آثار عقد التأمين غير المفسوخ بالنسبة للمستقبل، ابتداء من الساعة الثانية عشر من اليوم الموالي لدفع القسط المتأخر في هذه الحالة فقط.⁽¹⁾

- التصريح الخاص بالخطورة: يتم إبرام عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية على المعلومات التي يصرح بها المؤمن له هذا الأخير الذي يجب عليه الإدلاء بكل الملابس والظروف المعلومة لديه من خطر الكارثة، ويقوم المؤمن على أساسها بقبول ضمان الخطر أو رفضه.⁽²⁾

- فسخ العقد: يجب أن يتضمن عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية في باب البنود العامة كل حالات الفسخ سواء من طرف المؤمن أو الدائنين أو من له حق بذلك.⁽³⁾

ب. البنود الخاصة الواجب إدراجها في عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية: لقد حدد المشرع البنود الخاصة الواجب إدراجها في عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 270-04 المتعلق بالبنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية وهي:

- موضوع التأمين: يضمن عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية للمؤمن له التعويض المالي على الأضرار المادية المباشرة التي تلحق بمجموع الأملاك محل عقد التأمين تلك الأضرار الناتجة عن إحدى الكوارث المشمولة بالتأمين.

(1) المادة 16، الأمر رقم 95-07 يتعلق بالتأمينات، المصدر السابق، ص 6.

(2) لحوراضية، زواغي عواطف، المرجع السابق، ص 450.

(3) المواد 10، 16/5، 2/23، الأمر رقم 95-07 يتعلق بالتأمينات، المصدر السابق، ص 5-6-8.

- امتداد الضمان: يغطي الضمان تكلفة الخسائر المادية المباشرة التي تلحق بالأموال المؤمن عليها حسب القيمة المحددة في العقد.

- سريان مفعول الضمان: يتوقف سريان مفعول الضمان على نشر النص التنظيمي الذي يعلن حالة الكارثة الطبيعية في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

- الإعفاء من الضمان: يحتفظ المؤمن له على حسابه بجزء من التعويض الواجب دفعه بعد وقوع الحادث ويمتنع عن إبرام عقد التأمين على حصة الخطر الخاضعة للإعفاء. وتحدد نسبة الإعفاء حسب طبيعة الملك العقاري أو النشاطات الصناعية والتجارية.⁽¹⁾

ثانيا- الالتزامات التي يترتبها عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية:

يرتب عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية كغيره من العقود التزامات على عائق طرفيه المؤمن شركة التأمين والمؤمن له (الشخص الطبيعي أو المعنوي المتضرر من الكارثة) ويتم التطرق إليها في عنصرين:

أ- التزامات المؤمن له قبل وقوع الكارثة: تنقسم التزامات المؤمن له إلى التزامات قبل وقوع الكارثة والتزامات لاحقة بعد وقوع الكارثة.

- يلتزم المؤمن له قبل وقوع الكارثة: يلتزم المؤمن له قبل وقوع الكارثة بدفع مبلغ القسط المتفق عليه بموجب عقد التأمين، كما يلتزم بالتصريحات الخاصة بالخطر لكون العقد يبرم وفقا للمعلومات التي يصرح بها المؤمن له، والذي يجب عليه الإدلاء بكل الملابس والظروف والمعطيات المتوفرة لديه والمتعلقة بالملك العقاري أو النشاط التجاري أو الصناعي محل التأمين الذي قد يكون عرضة للمخاطر الطبيعية. تلك المعلومات التي يقوم المؤمن على أساسها بتحديد موقفه لقبول ضمان الخطر أو رفضه، إلى جانب ذلك يلتزم المؤمن له بالتصريح في حالة تحويل الأموال المؤمنة سواء عن طريق التنازل عنها أو انتقالها إلى الغير عن طريق بيع العقار مثلا أو انتقالها عن طريق الميراث بسبب الوفاة.⁽²⁾

- إلتزامات المؤمن له بعد وقوع الكارثة: يلتزم المؤمن له في عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية بالتصريح والتبليغ عن كل حادث ينجر عن الضمان في أجل لا يتعدى 30 يوما بعد

⁽¹⁾ المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 04 - 270، يحدد البنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، المؤرخ في 29 غشت 2004، (ج ر، ع55)، ص 7.

⁽²⁾ لعلو راضية، زواغي عواطف، المرجع السابق، ص 450.

نشر النص التنظيمي الذي يعلن حالة الكارثة الطبيعية إلا في الحالات الطارئة أو القوة القاهرة.

كما يلتزم المؤمن له بإخبار شركة التأمين بالتأمينات المكتتبه من طرفه لدى شركات تأمين أخرى تعويضاً للأضرار المادية الناجمة عن نفس الكوارث الطبيعية، وذلك في أجل 30 يوماً من تاريخ نشر النص التنظيمي لإعلان حالة الكارثة.⁽¹⁾

ب- التزامات المؤمن: لقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 04 - 270 يحدد البنود الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية التزامات المؤمن لها في البند السادس من المادة 2 وحصرياً في التزامه في تشديد التعريض المستحق بعنوان الضمان عن خطر الكارثة الطبيعية في أجل 3 أشهر ابتداء من تاريخ تسليم تقرير الخبرة عن الأضرار اللاحقة بالمؤمن له.

وتجدر الإشارة إلى أن الخبرة المنجزة لتقييم الأضرار الناتجة من الكارثة الطبيعية قد تكون محل احتجاج من قبل المؤمن له الذي ينشأ له الحق في المطالبة بخبرة مضادة في أجل لا يتعدى 15 يوماً على أن يتحمل تكاليف هذه الخبرة وفي حال عدم رضا أحد طرفي العقد بتقرير الخبرة المضادة فيمكنهما اللجوء إلى خبرة ثالثة سواء عن طريق التراضي بينهما أو باللجوء إلى المحكمة المختصة.⁽²⁾

وباعتبار عقد التأمين على المخاطر الطبيعية من العقود الرضائية الذي يخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين المنصوص عليها بنص المادة 106 من القانون المدني الجزائري فإن المشرع نص في المادة 4 من المرسوم 04-270 يحدد البنود الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية على جواز اتفاق أطراف عقد التأمين على إدراج بنود أخرى تأخذ بعين الاعتبار خصوصية الخطر الواجب تغطيته وشروط إعادة التأمين.⁽³⁾

ثالثاً-انقضاء عقد التأمين على أخطار الكوارث الطبيعية:

أ- انقضاء عقد التأمين بانقضاء مدة التأمين: لقد حددت المادة 9 من المرسوم 04-269 المتعلق بكيفية تحديد التعريفات والإعفاءات وحدود تغطية آثار الكوارث الطبيعية الحد الأدنى لمدة التأمين إذ نصت على أنه لا تقل مدة التأمين عن سنة، وتطبيقاً لهذه المادة جرى العمل في شركات التأمين على

(1) المادة 2، البند الخامس المرسوم التنفيذي رقم 04-270 يحدد البنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، المصدر السابق، ص 8.

(2) المادة 2، البند السابع، المرسوم التنفيذي رقم 04-270 يحدد البنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، المصدر نفسه، ص 8.

(3) المادة 4، المرسوم التنفيذي، 04-270 حدد البنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، المصدر نفسه، ص 8.

تحديد مدة التأمين على أخطار الكوارث الطبيعية بسنة واحدة إذا لم يتفق أطراف العقد على خلاف ذلك إعمالاً لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، فبانقضاء هذه المدة ينقضي عقد التأمين بقوة القانون.⁽¹⁾

ب- فسخ حق التأمين قبل انتهاء مدته: يفسخ عقد التأمين قبل انتهاء مدته في حال إخلاء أحد المتعاقدين بالتزاماته التعاقدية ذلك تطبيقاً للقاعدة المنصوص عليها بنص المادة 119 من القانون المدني بقولها: "في العقود الملزمة للجانبين، إذا لم يوف أحد المتعاقدين بالتزامه جار متعاقد الآخر بعد اعذاره المدين أن يطالب بتنفيذ العقد أو فسخه مع التعويض في الحالتين إذا اقتضى الحال ذلك، ويجوز للقاضي أن يمنح المدين أجلاً حسب الظروف، كما يجوز له أن يرفض الفسخ إذا كان ما لم يوف به المدين قليل الأهمية بالنسبة إلى كامل الالتزامات".

كما تجدر الإشارة إلى أن عقد التأمين قد ينقضي بالانفساخ بقوة القانون إعمالاً بمقتضيات نص المادة 120 من القانون المدني عند عدم الوفاء بالالتزامات الناشئة عنه، أو يتحقق الشروط المتفق عليها في العقد.⁽²⁾

ج- انقضاء الدعوة الناشئة عن عقد التأمين بالتقادم: لقد حدد نص المادة 27 من الأمر 95-07 المعدل والمتمم المتعلقة بالتأمينات أجل تقادم جميع الدعاوى الناشئة عن عقد التأمين ثلاث سنوات ابتداء من تاريخ الحادث الذي نشأت عنه، غير أن سريان أجل هذا التقادم لا يسر في حالة كتمان أو تصريح كاذب أو غير صحيح بشأن الخطر المؤمن عليه، إلا ابتداء من علم المؤمن بهذا الخطر، وفي حالة وقوع الحادث من يوم علم المعنيين بوقوعه أما إذ كانت دعاوى المؤمن له على المؤمن ناتجة من دعاوى الرجوع من قبل الغير فإن التقادم في هذه الحالة لا يسر إلا ابتداء من اليوم الذي يرفع فيه الغير دعواه إلى المحكمة ضد المؤمن له أو يوم الحصول على التعويض عن الضرر.

تجدر الإشارة هنا إلى أن القواعد المتعلقة بالنظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفتها وذلك ما نصت إليه المادة 28 من الأمر رقم 95-07 المتعلقة بالتأمينات بقولها: "لا يمكن اختصار مدة التقادم باتفاق الطرفين".⁽³⁾

(1) محمد حسين منصور، أحكام التأمين، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، دون الصنعة، دون سنة، ص 26.

(2) المادة 120- القانون المدني، المصدر السابق

(3) المادتين 27-28، الأمر رقم 95-07 يتعلق بالتأمينات، المصدر السابق، ص 8.

إلى جانب ذلك فقد نص المشرع على أحكام خاصة بقطع تقادم الدعاوى الناتجة عنه عقود التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية إضافة إلى القواعد العامة لانقطاع الخصومة القضائية المنصوص عليها بنص المادة 210 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمتمثلة في الأسباب الآتية: (1)

- التغيير في أهلية التقاضي لأحد الخصوم.

- وفاة أحد الخصوم إذا كانت الخصومة قابلة للانتقال.

- وفاة أو استقالة أو شطب أو وقف أو تنحي المحامي، إلا إذا كان التمثيل جوازيا. (2)

أمام الأسباب الخاصة لقطع التقادم المنصوص عليها بالمادة 28 من الأمر رقم 07-95 يتعلق بالتأمينات فتتمثل في تعيين الخبير توجيه رسالة مضمونة الوصول مع إشعار من المؤمن إلى المؤمن له لتنبهه واعذاره بدفع الأقساط.

- إرسال رسالة مضمونه الوصول من المؤمن له إلى المؤمن فيم يتعلق بأداء التعويض.

الفرع الخامس: دور الدولة في إطار إلزامية التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية

يعد الحق في التعويض عن الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية من الحقوق المكفولة لكل شخص طبيعي أو معنوي، يملك عقارا أو يمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا في الجزائر يتعرض للأخطار الطبيعية ويستمد هذا الحق أساسه القانوني من أحكام الأمر 12-03 المتضمن إلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا.

إذ خص القانون 03 - 12 السكنات أو العقارات والمنشآت الصناعية والنشاطات التجارية بإلزامية التأمين باعتبارها الأكثر تضررا من المخاطر الطبيعية، وأن المشرع تأثر بضخامة الأضرار التي خلفتها الكوارث الطبيعية السابقة لصدور الأمر رقم 12-03- خاصة منها فيضانات باب الواد وزلزال بومرداس.

ولتطبيق نصوص الأمر رقم 12-03 المتضمن إلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا لاسيما المادتين 2 و3 منه أصدر المشرع المرسوم التنفيذي رقم 268-04 والذي حدد فيه الكوارث الطبيعية التي يشملها التأمين إذ حصر التأمين فقط على الأضرار التي تحدثها الزلازل الفيضانات وسوائل الوحل العواصف والرياح الشديدة، تحركات قطع الأرض. (3)

(1) المادة 10، قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(2) المادة 28، الأمر رقم 07-95 يتعلق بالتأمينات، المصدر السابق ص8.

(3) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 04 - 268 يتضمن تشخيص الحوادث الطبيعية المغطاة بإلزامية تأمين أثار الكوارث الطبيعية ويحدد كيفية إعلان حالة الكارثة الطبيعية، المصدر السابق، ص 6

وأهمل بعض المخاطر الطبيعية التي تلحق بالإقليم الجزائري مثل الجفاف التصحر الرياح الرملية العواصف الثلجية والتي أخصها المشرع بالوقاية في القانون الإطار رقم 04-20. يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.⁽¹⁾

وتجدر الإشارة أن الدولة قد انسحبت جزئيا من التكفل بضحايا أضرار المخاطر الطبيعية، لتفسح المجال لشركات التأمين التي تقوم بدور تعويض المتضررين الذين شملهم التأمين ويقتصر دور الدولة فقط بإعلان حالة الطوارئ بموجب قرار وزاري، هذا الأخير الذي يعتبر ضمانا لحقوق المتضررين من المخاطر الطبيعية عند رفض شركات التأمين التعويض.⁽²⁾

ومن أجل تغطية كافة الأضرار التي تنجم عن المخاطر الطبيعية كانت الدولة الجزائرية حريصة على حراسة الأملاك والمنشآت الصناعية والتجارية التابعة لها وأعفت نفسها من إلزامية التأمين شريطة أن تقوم بتعويض الأضرار التي تنجم عن الكوارث الواقعة في تلك الأملاك أو المنشآت الصناعية والتجارية التابعة لها.⁽³⁾

إلى جانب ذلك حرصت الدولة على تغطية العجز الناجم عن إلزامية إعادة التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية في إطار ضمان الدولة وذلك ما نصت عليه المادة 9 من القانون رقم 03-12 المتضمن إلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا بقولها: "يمكن منح ضمان الدولة لمعيد تأمين وطني واحد أو أكثر لممارسة عمليات إعادة التأمين على الأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية توضح شروط منح وتنفيذ ضمان الدولة المذكور في الفقرة السابعة عن طريق التنظيم." وجاء بنص المادة 83 من قانون المالية 2005 بالترخيص للخزينة بتمويل العجز عن عمليات إعادة التأمين على أخطار الكوارث الطبيعية.⁽⁴⁾

ولتجسيد مبدأ التضامن الدولي الوطني حرصت الدولة على منح المساعدات المالية والمادية لضحايا الكوارث الطبيعية خارج أحكام الأمر رقم 03-12 وذلك لتجسيد مسؤولياتها للتكفل بضحايا الكوارث الطبيعية تجسيدا لمبدأ التكافل الاجتماعي والتضامن الوطني.

وتجدر الإشارة إلى أن إجراءات الاستفادة من مساعدات الدولة غير محدودة بمدة، الذي جاء به الأمر رقم 03 - 12 الذي حدد مدة الحصول على التعويض بـ 3 أشهر كأقصى حد ابتداء من تاريخ

(1) المادة 26، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 19.

(2) مزوزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية في الجزائر، المرجع السابق، ص 103.

(3) المادة 1، القانون رقم 03-12 المتضمن إلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، المصدر السابق، ص 22.

(4) المادة 83، القانون رقم 04-21 يتضمن قانون المالية لسنة 2005 - المؤرخ في 29 ديسمبر 2004 (ج، ر، ع، 85)، ص 25.

إيداع الخبرة وبعد تسلم تقرير الخبرة في أجل قصاه 3 أشهر من تاريخ نشر النص التنظيمي المعلن لحالة الكارثة الطبيعية وعليه فالمدة التي يستغرقها المؤمن لا تتجاوز ستة أشهر.

كما نشير أيضا إلى عدم وجود قانون أو نص تنظيمي واضح يحدد شروط الاستفادة من المساعدات التي تمنحها الدولة وكيفية إعداد الملفات الإدارية بل أن الدولة تكتفي فقط بإصدار لوائح أو تعليمات داخلية لتنظيم حيني خاص بكل كارثة على حدى، الأمر الذي يصعب التعرف فيه على شروط الاستفادة والجهات المختصة لمنحها من طرف المواطن المتضرر ضف إلى ذلك العدد الهائل من المتضررين، فمثلا نص المادة 6 من القانون رقم 03-05 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2003 نصت على أنه: " يمكن منح مساعدات لإعادة بناء أو ترميم السكنات ومساعدات وتعويضات مختلفة الأشكال لعائلات ضحايا ومنكوبي زلزال 21 ماي سنة 2003"

فيلاحظ على أن هذا النص استعمل لفظ يمكن منح مساعدات أي أن النص غير أمر وغير شامل لجميع الضحايا، بل أنه منح للإدارة السلطة التقديرية في تحديد وتعيين الأشخاص المؤهلين للاستفادة من المساعدات لإعادة بناء أو ترميم السكنات التي جاءت بها المادة 6 أعلاه دون النظر إلى الأضرار التي قد تلحق بهم جراء الكارثة الطبيعية.

إذا كان التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية يتسم بالقوة الإلزامية منذ صدور خصه الأمر رقم 03-12 وأن هذه الإلزامية من شأنها أن ترغم الأشخاص على الامتنال للنص الأمر لتطبيق محتواه إذ لا يجوز مخالفتها وأن مصلحة المحافظة على النظام العام تقتضي إخضاع الأشخاص إخضاعا كاملا للنص الأمر، وبذلك تعدم إرادة الأشخاص في عقد التأمين وتحول طبيعته من عقد رضائي إلى عقد إذعان.

إن الإحصائيات الصادرة عن المجلس الوطني للتأمينات تثبت أن امتثال الجزائريين للإلزامية التأمين منذ صدور الأمر رقم 03-12 تبقى ضعيفة ويرجع ذلك إلى عدة عوائق يُذكر منها: (1) اعتقاد الرأي العام السائد لدى مختلف شعوب العالم بأن مخاطر الكوارث الطبيعية تفسر على أنها قضاء وقدر، كما يفسر البعض أن تعبير من الطبيعة على غضب الآلهة وتعود هذه الاعتقادات إلى قلة الوعي بالخطر وعدم البحث عن الطرق الموضوعية لمواجهة المخاطر الطبيعية للحد منها أو التقليل من أثارها . وأن المشرع الجزائري رأى الحل في إلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية إلا أن تطبيقه جعله قاصرا على التصرفات الواردة على العقار أو النشاط الصناعي أو التجاري فالسؤال المطروح كيف يكون الإلزام عن الأملاك التي لا تكون محلا للتصرفات كالبيع مثلا وتكون عرضة للمخاطر الطبيعية .

(1) زيتوني طارق، المرجع السابق، ص 254.

الفصل الثاني

الهيئات المكلفة في إدارة المخاطر
الطبيعية في الجزائر

تمهيد:

من أجل تفعيل السياسة الوطنية لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر، أسند المشرع مهمة الوقاية من المخاطر الطبيعية قبل حدوثها وتسيير الكوارث الطبيعية أثناء وبعد وقوعها إلى مجموعة من الهيئات، بموجب نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 85-232 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، إذ ألزمت كل سلطة أو هيئة مؤهلة قانونا أن تتخذ وتستخدم التدابير والمعايير التنظيمية والتقنية التي من شأنها أن تستبعد الأخطار التي يمكن أن تعرض أمن الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر، أو أن تخفف من أثارها

وأعاد تأكيد ذلك في نص المادة 17 من القانون رقم 04-24 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكارثة في إطار التنمية المستدامة بقوله: "التمثل الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في الإطار التنمية المستدامة منظومة شاملة تبادر بها وتقودها الدولة وتدعمها الهيئات العلمية وتنفذها المؤسسات والهيئات العمومية والجماعات المحلية، كل في مجال اختصاصه، بالتشاور مع المتعاملين الاقتصاديين العموميين والخواص، وبإشراك المجتمع المدني ضمن الشروط المحددة في هذا القانون ونصوصه التطبيقية، وكذا التشريع والتنظيم المعمول بهما"⁽¹⁾.

ومن أجل تجسيد منظومة الوقاية من المخاطر الطبيعية وتسييرها أحدث المشرع مؤسسات متخصصة في الوقاية ومن المخاطر الطبيعية وتسيير الكوارث وتنسيقها، إلى جانب تلك المؤسسات العامة والخاصة المتدخلة سواء في عملية الوقاية أو عملية التسيير ولتسليط الضوء على هذه المؤسسات عمدنا إلى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول: متخصصة في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر، وفي المبحث الثاني: الهيئات المتدخلة في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر.

المبحث الأول والهيئات المتخصصة في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر

من أجل ضمان التطبيق السليم للنصوص القانونية المجسدة لإدارة المخاطر الطبيعية والوقاية منها أو التقليل من جسامتها أضرارها، وضع المشرع هيئات متخصصة أسند لها مهمة الوقاية من المخاطر الطبيعية في إطار المطلب الأول، وهيئات متخصصة أسندت لها مهمة تسيير المخاطر الطبيعية في إطار المطلب الثاني.

(1) المادة 17، القانون رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 16 .

المطلب الأول: الهيئات المتخصصة في الوقاية من المخاطر الطبيعية في الجزائر

سيتم تقسيم هذا المطلب إلى خمسة فروع، نتناول في الفرع الأول: المندوبية الوطنية للمخاطر الكبيرة وفي الفرع الثاني: المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل ، في حين نتطرق في الفرع الثالث إلى الوكالة الوطنية للتعمير والمفتشية الجهوية للعمران والبناء، أما الفرع الرابع فتتناول فيه، الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء، في حين تخصص الفرع الخامس للمركز العلمي الوطني للمساعدة على اتخاذ القرار.

الفرع الأول: المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى

أنشئت المندوبية الوطنية للمخاطر الكبيرة بموجب المادة 68 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة وتم تحديد مهامها وتنظيمها وتسييرها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11 - 194 وفي هذا الفرع نتطرق إلى الطبيعة القانونية للمندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى أولا ، ثم مهامها ثانيا، وثالثا نتناول التنظيم الإداري للمندوبية وكيفية تسييرها.

أولا - الطبيعة القانونية للمندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى:

بالرجوع إلى نص المادة 68 من القانون رقم 04-20 نجد أن المشرع وضع المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى تحت سلطة رئيس الحكومة، أما المرسوم التنفيذي رقم 11 - 194 المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى فقد نص في المادة 2 على أنه: "توضع المندوبية لدى الوزير المكلف بالداخلية وتنظم وتسير كمصلحة خارجية للإدارة المركزية"⁽¹⁾.

هذا الوضع الذي أبقى عليه القانون رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة بموجب نص المادة 18 التي أكدت على إبقاء المندوبية الوطنية لأخطار الكوارث تحت سلطة وزير الداخلية.⁽²⁾

وكان من المفروض إخراجها من سلطة وزير الداخلية وجعلها مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لكي تستطيع أن تمارس مهامها بحرية وبشكل فعال .

(1) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 11-194 المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وتسييرها، المؤرخ في 22 ماي 2011، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 21-157 المؤرخ في 24 افريل 2021، (ج ر، ع29)، ص 8.

(2) المادة 128، القانون رقم 24 - 04 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق، ص 8

وبالرجوع إلى النصين أعلاه نجد أن المشرع كان متذبذبا في إلحاق المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى تارة إلى رئاسة الحكومة، وتارة أخرى كمصلحة خارجية للإدارة المركزية لوزارة الداخلية، الأمر الذي يجعلها تفتقر للشخصية المعنوية المستقلة التي تجعلها تمارس مهامها بصفة مستقلة، وكان الأجدر بالمشرع أن يخرج المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى من سلطة وزارة الداخلية ويجعلها إدارة مركزية مستقلة ويمنحها الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة باعتبارها أهم هيئة متخصصة بتنسيق وتقييم النشاطات المباشرة في إطار التنظيم الوطني للوقاية من الأخطار الكبرى.

ثانيا- مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى:

في إطار الوقاية من المخاطر الطبيعية تتكلف المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى بتنسيق وتقييم النشاطات المباشرة في إطار النظام الوطني للوقاية من المخاطر وذلك عن طريق عدة مهام نلخصها فيما يلي:

- إنشاء وإعداد بنك المعلومات عن طريق جمع المعلومات المتعلقة بالمخاطر من الإدارات المعنية.
- ترقية وتطوير الإعلام المرتبط بالوقاية من الأخطار لفائدة المتدخلين والسكان وذلك عن طريق تلقين وإعلام عن معرفة المخاطر ودرجات القابلية للإصابة ووسائل الوقاية الحديثة، إعلام وتحضير مجمل الترتيبات الواجب اتخاذها خلال وقوع الكارثة.
- المشاركة في برامج التعاون الجهوي والدولي ذات العلاقة بمهامها.
- المساهمة في ترقية المعرفة العلمية والتقنية والتكوين في ميدان الأخطار الطبيعية.
- القيام مع المؤسسات المعنية بكل الدراسات والبحوث التي تهدف إلى الحد من الأخطار الكبرى.⁽¹⁾

الملاحظ عن هذه المهام أنها فعلا تجسد إدارة المخاطر الطبيعية خاصة في الجانب الوقائي ولكن من الناحية العملية لا تزال الوكالة لحد الآن لم تقم بالدور المنوط لها لكونها لا تمتلك الوسائل الضرورية لأداء مهامها، والدليل على ذلك تواتر الأخطار الطبيعية التي أحدثت كوارث في الآونة الأخيرة، كالحرائق والفيضانات والتي لم تتنبأ المندوبية بها، ولذا لا بد من تعزيز مهام المندوبية وحشد الموارد المادية الخاصة بها من أجل تفعيلها والاستفادة من مهاراتها المتخصصة في مجال إدارة المخاطر الطبيعية والدروس المستفادة من خلال الكوارث الطبيعية التي مست الجزائر في الآونة الأخيرة.

(1) المادة 3، المرسوم التنفيذي رقم 11-194 المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وتسييرها، المصدر السابق، ص8.

ثالثا- التنظيم الإداري للمندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وكيفية تسييرها:

أ- التنظيم الإداري للمندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى: يتكون التنظيم الإداري للمندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى من ثلاثة أقسام ومديرية ولجنة قطاعية مشتركة.

1. أقسام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى:

- قسم الأخطار التكنولوجية والبشرية ويكلف بجمع المعلومات وتحليل وتقييم الأخطار التكنولوجية والبشرية .

- قسم الأخطار الطبيعية ويكلف بجمع المعلومات وتحليل وتقييم الأخطار الطبيعية.

- قسم التنسيق المشترك بين القطاعات ويكلف بالتخطيط والتنشيط .

2. مديرية الإدارة العامة:

وتتكلف بتسيير الوسائل المادية في المندوبية وتؤطر الأقسام السالفة الذكر ويرأس المندوبية مدير

الإدارة العامة ويساعده رئيسا (2) دراسات.(1)

3. اللجنة القطاعية المشتركة:

تساعد المندوبية في أداء مهامها لجنة قطاعية مشتركة تتشكل من ممثلين عن كافة الوزارات وبعض المديريات ذات الصلة، والتي لها دور متدخل في إدارة المخاطر والوقاية منها ويرأس هذه اللجنة الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله القانوني، وتتكفل اللجنة بدراسته وتقييم المخططات العامة والخاصة للوقاية من الأخطار الكبرى، كما تقوم بتقييم فعالية الأنظمة المقررة للوقاية والإنذار والتدخل وإعادة التأهيل وإعادة البناء والتوصية بتدابير لتحسينها، إلى جانب ذلك تقوم اللجنة بدراسة كل مسألة تتعلق بالوقاية الأخطار الكبرى التي تعرض عليها لإبداء رأيها فيها وتقديم توصياتها فيم يتعلق بهذه المسائل.(2)

وفي إطار مهامها تجتمع اللجنة القطاعية المشتركة في دورة عادية ثلاث مرات في السنة وفي دورة

غير عادية كلما اقتضت الضرورة إلى ذلك وبناء على استدعاء من رئيسها.(3)

(1) المادة 5، المرسوم التنفيذي رقم 11 - 194 المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وتسييرها المعدل والمتمم، المصدر السابق، ص 9.

(2) المادتين 8 - 10، المرسوم التنفيذي رقم 11-194 المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وتسييرها المعدل والمتمم، المصدر السابق، ص 9.

(3) المادة 12، المرسوم التنفيذي رقم 11-194 المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وتسييرها المعدل والمتمم، المصدر نفسه، ص 9.

ب- كيفية تسيير المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى:

من أجل تنفيذ مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى المسندة لها بموجب المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 11 - 194 تعد المندوبية تقريرا سنويا تقدمه للحكومة ويحتوي هذا التقرير بالنسبة لكل خطر من الأخطار الكبرى تقييما للمعارف وتقديرا للتدابير الوقائية الموجودة، واقتراحا للتدابير التي تسمح بالتقليل من المخاطرة.⁽¹⁾

ويعتبر التقرير الذي يعده المندوب الوطني أداة لتجسيد إدارة المخاطر، خاصة منها المراحل التي تسبق حدوث الكارثة، إلا أن الواقع في الجزائر غير ذلك لكون أن الكوارث الطبيعية تتزايد حصيلتها من سنة لأخرى في ظل وجود نصوص قانونية ومؤسسات خاصة بإدارة المخاطر في جانبها الوقائي، والتي تستهدف التنبؤ بالأزمات قبل حدوثها وتفعيل الآليات الوقائية لتفادي تحول الأخطار الطبيعية إلى كوارث طبيعية أو السعي على الأقل للتقليل من نتائجها المدمرة .

وكتقييم عام فإن المندوبية تعاني من وجود هشاشة في الوسائل المادية التي جعلتها قاصرة على أداء مهامها، كما أنها تفتقر للشخصية المعنوية والاستقلال المالي الذي يجعلها صاحبة سلطة وسيادة لبسط رقابتها وتفعيل الجانب الوقائي بكل حرية للحد من المخاطر الطبيعية أو التقليل من آثارها، كما أنها تفتقر إلى وجود من يمثلها على المستوى المحلي من أجل التنسيق والتعاون وتفعيل مبدأ الشراكة الذي يعتبر من المبادئ المكرسة لإدارة المخاطر الطبيعية .

الفرع الثاني: المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل

نتيجة للأضرار التي خلفها زلزال الأضنام (الشلف) سنة 1980 على جميع المستويات قام المشرع بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 71-85 المعدل والمتمم، والذي بموجبه أنشأ المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، ويتم دراسة هذا الجهاز كجهة مختصة للوقاية من المخاطر الطبيعية في النقاط التالية : الطبيعة القانونية للمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل (أولا) المهام والصلاحيات المخولة للمركز في إطار وقاية البناء من الزلازل (ثانيا) اللجنة التقنية الدائمة لمراقبة البناء التقنية باعتبارها هيئة مساعدة للمركز في أداء مهامه (ثالثا).

(1) المادة 15، المرسوم التنفيذي رقم 11 - 194 المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وتسييرها المعدل والمتمم، المصدر نفسه، ص 10.

أولاً- الطبيعة القانونية للمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل:

أنشئ المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل المرسوم التنفيذي رقم 71-85 المعدل والمتمم، حيث نصت المادة الأولى منه: "ينشأ مركز للبحث ذو اختصاص قطاعي مشترك يسمى "المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل" ويدعى في صلب النص "المركز".⁽¹⁾ والملاحظ على هذه المادة أنها لم تحدد الطبيعة القانونية للمركز، ونص في المادة 2 من ذات المرسوم أن المركز يخضع لأحكام المرسوم رقم 83-521 المؤرخ في 20 سبتمبر 1983 المتعلق بالقانون الأساسي لمراكز البحث المحدثة لدى الإدارات المركزية وبالرجوع إلى المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 83 - 521 نجدها قد نصت على أنه: "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"⁽²⁾.

وبقيت الطبيعة القانونية للمركز على هذه الحالة إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 03 - 504 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 85-71 يتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل الذي حدد بوضوح الطبيعة القانونية للمركز إذ نص في من المادة 2 منه المعدلة والمتممة لأحكام المادة 1 من المرسوم رقم 85-71 إذ نصت على أنه: "تنشأ مؤسسة العمومية ذات طابع علمي وتكنولوجي واختصاص قطاعي تسمى "المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل..."⁽³⁾

ونجد أن هذا النص منح المركز نظام المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 99-256 الذي يحدد كفاءات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها المعدل والمتمم فبموجبه يقرر إنشاء المؤسسة على أساس المعايير الآتية:

- طابع الأولوية لميادين البحث.

- حجم البرامج الواجب إنجازها وديمومتها.

(1) المادة 1، الرسوم التنفيذية رقم 85-71 يتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل المؤرخ في 13 ابريل 1985، (ج ر، ع16)، ص 456.

(2) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 83-521 يحدد القانون الأساسي لمراكز البحث المحدثة لدى الإدارات المركزية، المؤرخ في 10 سبتمبر 1983، (ج ر، ع38)، ص 2273.

(3) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 03-504 يعدل ويتمم المرسوم رقم 85-71 المؤرخ في 13 افريل 1985 والمتضمن إنشاء المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة الزلازل، المؤرخ في 30 ديسمبر 2003، (ج ر، ع84)، ص 8.

- الجمع الأحسن لكل مشاريع البحث والبرامج التي لها طابع ارتباطي تكاملي.
 - توفر قدرة علمية وتقنية ضرورية لإنجاز أهداف المؤسسة منظمة في شكل فرق بحث.
 - الوسائل المالية والمادية الموجودة أو الواجب تجنيدها.⁽¹⁾
- بالرغم من أن المادة الأولى من المرسوم رقم 71-85 المعدلة الذي يتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، تعترف بالشخصية المعنوية للمركز إلا أن المادة 5 من المرسوم رقم 03 - 504 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 71-85 تضع المركز تحت وصاية وزير السكن والعمران وتحدد مقره في الجزائر العاصمة بعد نقله من مدينة البليدة إلى تيبازة، الأمر الذي يجعل المشرع متذبذبا في مسألة الاعتراف بالشخصية المعنوية للمركز، وذلك ما يجعل المركز عاجزا عن القيام بمهامه كما نشير إلى أن المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 99 - 256 يحدد كفاءات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها المعدل والمتمم، حولت الاختصاص في تحديد النظام الداخلي في كل مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وتكنولوجي للوزير المكلف بالبحث ووزير المالية والوزير الوصي بموجب قرار مشترك.
- حيث وبتاريخ 15 أفريل 2020 صدر قرار مشترك يحدد التنظيم الداخلي للمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، إذ نص في المادة 2 منه على: "تحت سلطة المدير الذي يساعده مدير وأمين عام، ينظم المركز في قسمين تقنيين ومصالح إدارية وأقسام بحث ومصالح مشتركة".⁽²⁾
- وتقتصر الدراسة على كل من القسمين التقنيين وأقسام البحث:
- أ- القسمان التقنيان:

يتكون القسمان التقنيان من:

1. قسم المعلومات العلمية والعلاقات الخارجية وتثمين نتائج البحث، وينظم في (3) ثلاث مصالح:
 - مصلحة الإعلام الآلي.
 - مصلحة تثمين نتائج البحث.
 - مصلحة العلاقات الخارجية والاتصالات.

⁽¹⁾ المادة 4، المرسوم التنفيذي رقم 99-256 يحدد كفاءات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها المعدل والمتمم، المؤرخ في 16 نوفمبر 1999، (ج ر، ع 84)، ص

⁽²⁾ المادة 2، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 15 أفريل 2026، يحدد التنظيم الداخلي للمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، (ج ر، ع 29)، ص 19.

ويكلف هذا القسم بما يلي :

- ترقية المعلومات العلمية والتقنية في ميدان تدخل المركز واقتراح كل إجراء من شأنه تسهيل دخول المستعملين.
 - اقتراح ووضع حيز التنفيذ إجراءات تحفيزية لترقية تثمين نتائج البحث العلمي في جميع جوانبه وفي كل مجالات تخصص المركز بالاتصال مع المؤسسات المعنية .
 - وضع نظام ملائم للتوثيق والحفاظ على الأرشيف العلمي للمركز.
 - برمجة ملتقيات علمية في مجالات تخصص المركز.
 - القيام بمبادرة وترقية الشراكة العلمية مع المؤسسات الوطنية والدولية في ميادين متعلقة بأنشطة المركز، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
 - 2. قسم التجهيزات العلمية والتجارب والقياسات، وينظم في مصلحتين:
 - مصلحة صيانة التجهيزات العلمية.
 - مصلحة التجارب والقياسات.
- ويكلف هذا القسم بما يأتي:
- ضمان برمجة وتنفيذ التجارب وقياسات مشاريع البحث التجريبية للمركز المرتبطة بأقسام البحث المعنية.
 - تصور وإعداد وإنجاز الطرائق التكنولوجية لتلبية احتياجات الأقسام في أنشطتها الخاصة بالبحث التجريبي.
 - ضمان سير صيانة التجهيزات العلمية والتكنولوجية الموضوعة تحت تصرف هياكل البحث.⁽¹⁾
- ب- أقسام البحث:
- نصت المادة 8 من القرار الوزاري المحدد للتنظيم الداخلي للمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة ومقاومة الزلازل على أقسام البحث والتي تتكون من 4 أقسام:

(1) المواد 3-4-5، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 15 افريل 2020، المصدر السابق، ص 19.

- قسم البحث في الاحتمال الزلزالي ويكلف بالقيام بالدراسات وأعمال البحث حول: السيسمولوجية الهندسية، السيسموتكتونية، النيوتكتونية وجيولوجية الدهر الرابع، الزلزالية القديمة، السيسمولوجية العددية والنمذجية في الاحتمال الزلزالي.⁽¹⁾
- قسم البحث في التمنطق الزلزالي ويكلف بالقيام بالدراسات وأعمال البحث حول الجيوفيزيائية، ديناميكية التربة، أثار المواقع ديناميكية نظم التربة الهياكل.⁽²⁾
- قسم البحث في هندسة مقاومة الزلازل ويكلف بالقيام بالدراسات وأعمال البحث حول: قابلية الإنثلام والتصرف الستاتيكي والديناميكي لهياكل العمارات، قابلية انثلام المنشآت الفنية، قابلية انثلام الفنية، قابلية انثلام المنشآت والمباني المائية الكبرى، المنشآت المعدنية، المواد ومناهج البناء.⁽³⁾
- قسم البحث في التقليل من الخطر الزلزالي والتنظيم التقني ويكلف بالقيام بأشغال البحث والدراسات حول: قابلية التضرر والخطر الزلزالي للأنسجة العمرانية الشبكات الحيوية والتجهيزات، التقليل من الخطر الزلزالي والتخطيط في المناطق الزلزالية، التنظيم التقني للبناء، ضبط معايير مواد البناء والمنتجات والتشكيلات البنائية.⁽⁴⁾

ثانيا- المهام والصلاحيات المخولة للمركز في إطار رقابة البناء من الزلازل

يقوم المركز في إطار توجهات، وأهداف السياسة الوطنية للبحث العلمي والتقني، وبالاشتراك مع الهيئات المعنية الأخرى، بكل أعمال الدراسات والأبحاث المتعلقة بتخفيض خطر الزلازل في ميدان البناء، ويمكن تقسيم مهامه إلى مهام تقنية ومهام علمية:

أ- مهام ذات طابع تقني: ونصت عليها المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 85 - 71 المتضمن إنشاء المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة الزلازل، وتتمثل في تطوير معايير البناء المضاد للزلازل في البناء، وقد صدر عن المركز القواعد الجزائرية المضادة للزلازل RPA 99 الطبعة المعدلة 2003،⁽⁵⁾ استعمال التقنيات الملائمة لدراسة معمقة لتاريخ الزلازل الكبرى وإقامة شبكات المحطات الخاصة بتسجيل الهزات والزلازل الضعيفة والقوية واستغلالها ومراقبتها وتحليل نتائجها، وعلى سبيل المثال فإنه على

(1) المادة 9، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 15 أبريل 2020، المصدر نفسه، ص 19.

(2) المادة 10، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 15 أبريل 2000، المصدر السابق، ص 20.

(3) المادة 11، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 15 أبريل 2020، المصدر نفسه، ص 20.

(4) المادة 12، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 15 أبريل 2020، المصدر نفسه، ص 20.

(5) مزوزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، المرجع السابق، ص 152.

مستوى ولاية بسكرة يوجد ثلاث محطات مراقبة للوقاية من للوقاية من مخاطر الزلازل تحت إشراف المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، توجيه الدراسات الخاصة بحساسية التسييح العمراني الموجود في مناطق الزلازل ووضع نموذج تقديري للخسائر، دراسة مقاومة المنجزات غير العادية للزلازل، تجربة مختلف المواد والهياكل ذات الاستعمال العادي بتفجيرها في إطار مهماته أو لحساب هيئات تطلب ذلك.

ب- 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 الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 71-85 المعدل والمتمم إعداد وإنجاز البرامج الوطنية للبحث العلمي والتنمية التكنولوجية التابعة لميدان اختصاصه لا سيما في هندسة مقاومة الزلازل والخطر الجيولوجي والتهئية والسكن والعمران، وضع المعطيات الضرورية لتبني المشروع الخاص بالزلازل في ميدان التعمير والتهئية العمرانية والحماية المدنية تحت تصرف السلطة الوصية أو أي سلطة معينة أخرى والقيام بدراسات عن قابلية الأماكن المخصصة لأشغال كبرى أو استراتيجية للزلازل، جمع المعلومات المرتبطة بهدفه ومعالجتها وحفظها قصد المشاركة في إنجاز بنك للمعطيات، العمل على نشر المعلومات المحصل، عليها من التجربة لا سيما بتنظيم مؤتمرات ونشر دراسات في الأبحاث التي أجريت، وإبرام اتفاقيات والعقود الخاصة بالأبحاث والدراسات في إطار التشريع الجاري به العمل وذلك لإنجاز الأشغال وتقديم الخدمات وضبط تقنيات المواد والعتاد الملائم لذلك، إقامة كل العلاقات المفيدة مع الهيئات الوطنية أو الأجنبية التي لها الهدف ذاته، يعلم المركز حافظة البحث العلمي والتقني أو كل هيئات معنية بالدراسات والأشغال ومشاريع البحث المرتبطة بهدفه، يشارك في حدود القواعد العلمية مع السلطات المعنية لتخفيض خطر الزلازل وفي أشغال البحث المتعلقة بتكنولوجية المواد وطرق البناء الجديد بالنسبة لمناطق الزلازل وضبط منشورات وخرائط الزلازل، يشارك المركز في إعداد قواعد البناء ومقاييسه التقنية بواسطة اللجنة التقنية الدائمة، يكلف المركز بإعداد وإنجاز البرامج الوطنية للبحث العلمي والتنمية التكنولوجية التابعة لميدان اختصاصه لا سيما في ميدان مقاومة الزلازل والخطر الجيولوجي والتهئية والسكن والعمران.⁽¹⁾

(1) المادة 3، المرسوم التنفيذي رقم 03-504 يعدل ويتمم المرسوم رقم 71-85 المتضمن إنشاء المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة الزلازل، المصدر السابق، ص 9.

ثالثا - اللجنة التقنية الدائمة لمراقبة البناء التقنية هيئة مساعدة للمركز في أداء مهامه:

تم إنشاء اللجنة التقنية الدائمة كلجنة مساعدة للمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل بموجب المادة الأولى من المرسوم رقم 86-212 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 85-71، إذ نصت على أنه: "زيادة على ذلك تحدد في إطار الجهاز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل قصد مساعدته..."

فمكلف هذه اللجنة بإعداد قواعد البناء ومقاييسه التقنية حيث تسهر على ضمان القيمة العلمية العليا والموضوعية وتجمع الآراء لإعداد التنظيم التقني وكيفية ممارسة الرقابة من خلال ضبط التدابير الرامية إلى تحديد الطرق الملائمة في الميادين وعليه فهي تتولى مهمة:

- المشاركة مع الهيئات المعنية في إعداد القواعد والمقاييس التقنية لتشييد المباني والمنشآت الكبرى الفنية والهياكل القاعدية أو أي تجهيز يتطلبه هذا المجال من خلال الأوامر القانونية والتنظيمية.

- تعد العناصر اللازمة لتحديد التشريع والتنظيم في هذا المجال.

- تنسق بين مختلف الهيئات المعنية وتسهر على انسجام التطبيق.

- تعمل لإعداد القائمة الخاصة لمختلف القطاعات وتضبطها باستمرار.

- تتلقى من السلطات والهياكل المعنية جميع الأعمال والاستنتاجات المرتبطة بمهامها أو بالملفات.⁽¹⁾

بالرغم من أن الباعث لإنشاء المركز هو الخسائر المادية والبشرية التي خلفها زلزال الأصنام إلا أن المركز لم يقدّم بالمهام المسندة إليه بموجب النصوص القانونية الهائلة المتعلقة بإنشائه ومهامه المعدلة لأكثر من مرة، والدليل على ذلك تكرار الخسائر المادية والبشرية عند حدوث الزلازل مثل زلزال بومرداس ولعل السبب في ذلك يعود إلى ضعف الدور الرقابي للمركز خاصة في مجال العمران الأمر الذي يستدعي تدعيم هذا الدور بالإمكانات المادية والإدارية لسط رقابته على مشاريع البناء قصد الوقاية من تكرار الخسائر المادية والبشرية الناجمة عن المخاطر الطبيعية خاصة منها الزلازل باعتباره هيئة مختصة في هذا المجال، بالإضافة إلى أن النصوص المنظمة للمركز تفتقر إلى أحكام المسؤولية التي تجعل المركز مجبرا على بسط الرقابة الإلزامية على مشاريع البناء، خاصة وأن دوره أساسي في الوقاية من المخاطر الطبيعية.

(1) مزوزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، المرجع السابق، ص 154.

الفرع الثالث: الوكالة الوطنية للتعمير والمفتشية الجهوية للعمران والبناء

تعتبر الوكالة الوطنية للتعمير في طبيعتها القانونية مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع تحت وصاية وزير العمران وتخضع الوكالة في علاقتها مع الغير لقواعد القانون المدني باعتبارها تاجرة.⁽¹⁾

وقد اعتبر المشرع الوكالة أداة الأساسية للدولة في مجال إعداد ومتابعة مخططات التعمير والتهيئة ثم جعلها قطبا للكفاءة والخبرة التقنية لصالح الدولة والجماعات المحلية، ولكي تبسط الوكالة رقابتها على مخططات التهيئة والتعمير على جميع التراب الوطني منحها المشرع إمكانية إنشاء فروع في أي مكان من التراب الوطني.⁽²⁾

ومن أجل تحقيق الوكالة لأهدافها الرئيسية في متابعة مخططات التهيئة والتعمير للوقاية من المخاطر الطبيعية كلفها المشرع بما يلي:

- اقتراح كل الدراسات أو التحليلات الاستشرافية التي من شأنها تدعيم عمل الدولة والجماعات المحلية في ميدان التعمير.
- مساعدة الدولة والجماعات المحلية والهيئات المعنية أو المهتمة في المبادرة وتنفيذ و/أو متابعة المشاريع ذات البعد الوطني أو الجهوي أو المحلي في ميدان التعمير.
- تقديم المساعدة التقنية للجماعات في ميدان امتصاص السكن الهش.
- تقديم المساعدة في إطار مهامها للسلطات والهيئات المعنية في مجال الدراسات وإنشاء وإنجاز مناطق التوسع والمواقع السياحية.
- اقتراح على السلطة الوصية كل تنظيم مرتبط بمجال نشاطها.
- القيام لحساب الدولة والجماعات المحلية بكل مهمة خاصة بإدارة المشروع بالنيابة ذات الصلة بمجال نشاطها.
- تشكيل رصيد وثائقي متعلق بمجال نشاطها وإنشاء بنك المعطيات.
- نشر نتائج تحليلها وخبراتها ورؤيتها على كل الدعائم المكتوبة أو السمعية البصرية.

(1) المادة 1، المرسوم التنفيذي رقم 09-344 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، (ج ر، ع 61)، ص 14.

(2) المادتين 4-5، المرسوم التنفيذي رقم 09-344، المصدر السابق، ص 14.

- إنجاز دراسات المقاربة وإعداد ومتابعة المخططات المتعلقة بالمناطق السكنية و التجزئات والمناطق الحضرية الواجب إعادة هيكلتها أو تجديدها.
- دراسة وإعداد المخططات العمرانية.
- القيام بكل دراسة ذات الصلة بتطوير المجمعات والمناطق الريفية.
- إعداد المعايير التقنية الضرورية لتنفيذ التوجيهات والخيارات والبرامج في ميدان التعمير.
- القيام بدراسات وأشغال التهيئة بالاتصال مع الهيئات والمنظمات المعنية في المناطق الصناعية والمناطق ذات الاستعمال الخاص.
- توفير الخدمات وكذا الخبرات والاستشارات المرتبطة بموضوعها، لكل شخص تابع للقانون العام أو القانون الخاص، في إطار تصوري وحسب قدراتها ومخطط عملها.
- إعداد لكل دراسة تهدف إلى حجز الأراضي الضرورية للمشاريع ذات الطابع الخاص للدولة والجماعات المحلية والهيئات المهتمة.⁽¹⁾

الفرع الرابع: الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء

في إطار التعديلات التي أجراها المشرع على المنظومة التشريعية للعمارة وأمام فشل الأجهزة التي كانت قائمة على تطبيق التشريعات المتعلقة بالعمارة استحدث المشرع أجهزة متخصصة تعمل على تطبيق القانون في ميدان التعمير والبناء، ويتم التطرق إلى هذه الأجهزة من خلال الوكالة الوطنية للتعمير (أولا) ، المفتشية العامة للعمارة والبناء (ثانيا) والمفتشية الجهوية للعمارة والبناء (ثالثا).

يلاحظ على مهام الوكالة أنها مهام من شأنها رفع المستوى التقني، والتنظيمي والوقائي للنشاط العمراني بالجزائر، والقضاء على الكثير من التجاوزات والمخالفات القانونية كالبناءات الفوضوية، والبناء في المناطق الخطرة وعدم التقيد بالقواعد التقنية للبناء من أجل الوقاية من المخاطر الطبيعية إلا أن تجسيد تلك المهام على أرض الواقع تواجهها مجموعة من التحديات، كقلة الوسائل التقنية وهشاشة جهاز الرقابة وضعف مبدأ التنسيق بين جميع القطاعات.

كما يلاحظ على أن النصوص المنظمة لمهام الوكالة تفتقر إلى ذكر مصطلح إدارة المخاطر الطبيعية، ولكن عند استقرائها يتضح بأن جل المهام تعكس إرادة المشرع في تكريس مبدأ الوقائي من المخاطر الطبيعية .

(1) المادة 5، المرسوم التنفيذي رقم 09-344 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، المصدر السابق، ص 14

ثانيا- المفتشية العامة العمران والبناء:

تم إنشاء المفتشية العامة للعمران والبناء بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-388 يحدد مهام المفتشية العامة للعمران والبناء وتنظيمها وعملها وبالرجوع إلى أحكام هذا المرسوم نجده لم ينظم الطبيعة القانونية لها، بل اكتفى فقط بالإشارة إلى المهام الرئيسية المنوطة بها والمتمثلة أساسا بالسهر على تطبيق التشريع والتنظيم في مجال العمران والبناء وحماية الإطار المبني وبهذه المهام تجسد المبدأ الوقائي، ومن أجل تحقيق ذلك تتولى القيام المفتشية بالمهام الآتية:

- ضمان التنسيق بين المصالح الخارجية المكلفة بالعمران والبناء، وحماية الإطار المبني واقتراح كل التدابير الرامية إلى تحسين فعاليتها وتعزيز عملها.
- القيام دوريا بتقييم تدابير أعمال الرقابة والتفتيش التي تقوم بها مصالح العمران المؤهلة لهذا الغرض.
- اقتراح كل إجراء قانونيا كان أو ماديا، من شأنه تعزيز عمل الدولة في مجال مراقبة أدوات وأعمال العمران.
- القيام بزيارات التقييم والتفتيش والمراقبة حول كل وضعية يمكن أن تظهر فيها مخالفات للتشريع والتنظيم المعمول بها في مجال العمران والبناء وحماية الإطار المبني.
- القيام في مجال العمران والبناء وحماية الإطار المبني بتحقيقات أصبحت ضرورية بحكم وضعية خاصة.
- تسيير على المستوى المركزي البطاقيه الوطنية الخاصة بالمخالفات في مجال العمران والبناء وحماية الإطار المبني والمنشأة بمقتضى التنظيم المعمول به ونشر محتواها سنويا للجمهور.⁽¹⁾
- يلاحظ على مهام المفتشية العامة للعمران والبناء أنه يغلب عليها الطابع الرقابي، وذلك كله لحماية العمران والبناء من المخالفات التي يتعرض لها الإطار من خلال التجاوزات كالبناء الفوضوي والبناء في المناطق المعرضة لخطر الزلازل والفيضانات، وعدم احترام المعايير التقنية الخاصة بالبناء وتجسيد الطابع الرقابي عن طريق التحقيقات التي تجريها المفتشية في هذا المجال التي تكشف عن مخالفات التشريع والتنظيم المعمول بها في ميدان العمران قصد حماية الإطار المبني.

(1) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 08-308، يحدد مهام المفتشية العامة للعمران والبناء وتنظيمها وعملها المؤرخ في 27 نوفمبر 2008، (ج. ر. ع 69)، ص 11

وبالرغم من دقة المهام المنوطة بالمفتشية العامة بموجب التشريع إلا أنها تبقى قاصرة في أداء عملها ولأن مخالفات قانون العمران تبقى مكررة خاصة منها المتعلقة بعقود التعمير، الأمر الذي يؤدي إلى تكرار الكوارث الطبيعية خاصة منها الفيضانات والزلازل بالرغم من حداثة الإطار المبني في الجزائر ووجود تشريع محكم ودقيق في هذا المجال.

ثالثا - المفتشية الجهوية للعمران والبناء:

من أجل تنسيق عمل المفتشية العامة للعمران والبناء وتجسيد مهامها على المستوى الجهوي والمحلي أنشأ المشرع المفتشية الجهوية للعمران والبناء. بموجب المرسوم رقم 08 - 389 وجعلها مصلحة خارجية تحت سلطة المفتشية العامة للعمران والبناء في طبيعتها القانونية، أما المهام الرئيسية المنوطة بها فهي تلعب دورا تفتيشيا رقابيا يضمن تطبيق القوانين والتنظيمات المتعلقة بالعمران والبناء وحماية الإطار المعيشي وبهذه الصفة تقوم بالمهام الآتية:

- تضمن تنسيق أنشطة مديريات العمران والبناء لا سيما فيما يتعلق بمراقبة أنشطة وأعمال العمران والبناء.
- تقوم بالتحقيقات المتعددة الاختصاصات وتضع الفرق المتخصصة للتكفل بالمهام المنوطة بها
- تقوم دوريا بإعداد ملخصات حصائل نشاط مديريات العمران والبناء.
- تقوم بتصوير وتنفيذ برنامج للمراقبة في مجال العمران والبناء وحماية الإطار المبني على مستوى كل الإقليم الذي يدخل ضمن اختصاصها، بالاتصال مع الهيئات الأخرى للدولة والجماعات المحلية.
- تسهر على شرعية تسليم عقود العمران المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما في ميدان العمران والبناء وحماية الإطار المبني.
- تقوم بالاتصال مع الهياكل الأخرى المعنية، بكل تحقيق له علاقة بمجال نشاطها.
- تساعد الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمتعاملين في مجالات اختصاصها.
- تقترح كل التدابير التي ترمي إلى تحسين الجهاز التشريعي والتنظيمي ذي الصلة بالعمران والبناء وحماية الإطار المبني.
- تقوم بالاتصال مع أجهزة الدولة الأخرى والجماعات المحلية، باتخاذ التدابير التي تهدف إلى مكافحة البناء غير الشرعي أو الهش أو الفوضوي أو غير المكتمل.

- تطور الإعلام وتقوم بتحسيس المتعاملين والمهنيين في مجال نشاطها.⁽¹⁾

بالرغم من أن النصوص القانونية المنشئة والمنظمة لنشاط المفتشية الجهوية لا نجد فيها ما يشير إلى إدارة المخاطر الطبيعية إلا أنه يستشف من مهامها أنها تسهر على تطبيق التشريعات المنظمة للبناء وال عمران، وبذلك تساهم بشكل في التخفيف من حدوث المخاطر الطبيعية في ميدان العمران لأنه متى كان البناء مبنيا وفقا للمعايير التقنية وموافقا لأدوات التعمير وأن الرخصة منحت طبقا لمقتضيات التشريع ستكون حتما الأخطار الطبيعية أقل تأثيرا على البنايات والمنشآت. إلى جانب مكافحتها للبناء غير الشرعي أو الهش والذي يعتبر تجسيد للجانب الوقائي لإدارة المخاطر الطبيعية.

الفرع الخامس: الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء (CTC)

اهتمت الجزائر بمهمة مراقبة البناء منذ الاستقلال واعتمدت في ذلك في بادئ الأمر على استمرار ممارسة المؤسسة الفرنسية SOCOTEC لنشاطها في مجال مراقبة البناء إلى غاية 1971 تاريخ صدور الأمر رقم 71-85 المتضمن إحداث هيئة المراقبة التقنية للبناء وتحديد قانونها الأساسي، ونظرا لتأخر إنشاء هذه الأخيرة استمر العمل بالمؤسسة الفرنسية SOCOTEC إلى غاية 1973 أين تأسست هيئة المراقبة التقنية للبناء، ونظرا لغياب إطارات جزائرية فقد اعتمدت في ممارسة نشاطها على إطارات مؤسسة SOCOTEC ثم الإطارات الألمانية، التركية، إلى جانب الإطارات مصرية تشيكوسلوفاكية فلسطينية وبلجيكية، وبصدور الأمر رقم 76 - 205 المعدل للأمر رقم 71-85 أحدثت خمس (5) هيئات وطنية لرعاية البناء التقنية وسط، شرق غرب جنوب، والشلف معتمدة في نشاطها على إطارات جزائرية في أداء مهامها.⁽²⁾

وتقتضي دراسة هذه الهيئة من خلال التطرق إلى الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء (أولا)، مهام الهيئة الوطنية لرعاية البناء التقنية (ثانيا).

أولا- الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء:

نصت المادة الأولى من الأمر رقم 71-85 على الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء، إذ اعتبرتها مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري لها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي.⁽³⁾

(1) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 08 - 389 يتضمن إنشاء المفتشية الجهوية للعمران والبناء ويحدد مهامها وعملها، المؤرخ في 27 نوفمبر 2008، (ج ر، ع 69)، ص 13.

(2) مروزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية في الجزائر، المرجع السابق، من 141.

(3) المادة 1، الأمر رقم 71-85 المتضمن إحداث هيئة المراقبة التقنية للبناء وتحديد قانونها الأساسي المؤرخ في 29 سبتمبر 1971 (ج ر، ع 04)، ص 38.

إلا أن هذه الطبيعة سرعان ما تغيرت بانتهاج الجزائر نهج الاشتراكية وصدور الأمر رقم 71 - 74 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات والنصوص المتخذة لتطبيقه في ظل ذلك جاء المرسوم رقم 86-205 لتحويل الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء وتغيير اسمها إذ نص في المادة 22 منه: "...تغير تسمية هذه الهيئة فتصبح "الهيئة الوطنية لرعاية البناء التقنية في وسط البلاد" وتدعى في صلب النص "الهيئة"، تعد الهيئة الوطنية لرعاية البناء التقنية في وسط البلاد مؤسسة اشتراكية ذات طابع اقتصادي ..."⁽¹⁾

يلاحظ من نص المادة 2 من المرسوم رقم 86 - 205 أنه منح للهيئة وظيفة ذات طابع مزدوج إذ جعلها هيئة إدارية في علاقتها مع الدولة تخضع لقواعد القانون الإداري (القانون العام)، وهيئة تجارية تخضع لقواعد القانون التجاري (القانون الخاص)، ولقد تم إنشاء خمس هيئات ذات طابع وطني لرعاية البناء التقنية بموجب مراسيم خاصة وهي كالآتي:

- الهيئة الوطنية لرعاية البناء التقنية في وسط البلاد مقرها بالجزائر العاصمة.⁽²⁾
- الهيئة الوطنية لرعاية البناء التقنية في جنوب البلاد مقرها بمدينة غرداية.⁽³⁾
- الهيئة الوطنية لرعاية البناء في غرب البلاد مقرها بمدينة وهران.⁽⁴⁾
- الهيئة الوطنية لرعاية البناء في شرق البلاد مقرها بمدينة قسنطينة.⁽⁵⁾
- الهيئة الوطنية لرعاية البناء التقنية للشلف مقرها بمدينة الشلف.⁽⁶⁾

ثانيا- مهام الهيئة الوطنية لرعاية البناء التقنية:

تتولى الهيئة عدة مهام ذات طابع تقني فني من شأنها الحد من المخاطر الطبيعية أو على الأقل التقليل من جسامتها أضرارها ويمكن تلخيص مهامها فيما يلي:

(1) المادة 2 ، المرسوم التنفيذي رقم 86 - 205 يتضمن تغيير هيئة المراقبة التقنية للبناء، المؤرخ في 19 غشت 1986، (ج ر، ع 34)، ص 1434.

(2) المادتين 7-1 المرسوم التنفيذي رقم 86-205 ، المصدر السابق، ص 1434.

(3) المادتين 7-1، المرسوم التنفيذي رقم 86-206 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرعاية البناء التقنية جنوب البلاد، المؤرخ في 19 غشت 1986 (ج ر، ع 34)، ص 1437-1439.

(4) المادتين 7-1، المرسوم التنفيذي رقم 86 - 207 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرعاية البناء التقنية في غرب البلاد، المؤرخ في 19 غشت 1986، (ج ر، ع 34)، ص 1441-1442.

(5) المادتين 7-1، المرسوم التنفيذي رقم 86 - 208 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرعاية البناء التقنية في شرق البلاد ، المؤرخ في 19 غشت 1986، (ج ر، ع 34)، ص 1447.

(6) المادتين 7-1، المرسوم التنفيذي رقم 86 - 209 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرعاية البناء التقنية في الشلف المؤرخ في 19 غشت 1986، (ج ر، ع 34)، ص 1447.

- مراقبة بناء جميع المباني وكذا مباني الهندسة المدنية وبناء الهياكل الأساسية.
- إعداد التنظيم والقواعد التقنية الجزائرية في مسائل البناء وذلك حسب التعليمات العامة الموضوعة من طرف الوزير المكلف بالبناء.⁽¹⁾
- ترأب تقنيا بناء مختلف العمارات والتأكد من ثبات بنائها، وديمومته وصلاحيه كل ماله تأثير في ثباته، وهيكله وجدران محيطه وسقفه، بغية تقليل أخطار الفوضى في هذا المجال والمساهمة في الوقاية من النقائص التقنية التي قد تطرأ أثناء الإنجاز.
- دراسة جميع التراتيب التقنية التي تتضمنها المشاريع دراسة نقدية لا سيما رقابة تصميم الأعمال الكبرى والعناصر التي ترتبط بها للتأكد من مطابقتها لقواعد البناء ومقاييسه، ويتم ذلك باحترام المخططات المعتمدة في تشييد لبيانات.
- بالإضافة إلى المهام الأصلية المنوطة بالهيئة فهناك مهام تكميلية مثل: مراقبة جودة المواد المعدة للبناء وعناصره، وأعمال ضبط المقاييس والبحث وأساليب وتقنيات الانجاز، كما تشارك هيئات الرقابة الأخرى في إعداد التنظيمات وبرامج البحث التي تعتمد في ضبط عناصر التشريع والتنظيم الخاصين بالمقاييس والقواعد التقنية الجزائرية في بناء العمارات التي تقرها السلطات المعنية بالتهيئة العمرانية وتشارك في تكوين المستخدمين المؤهلين وتجديد معارفهم وتحسين مستواهم، وذلك من أجل تطوير مناهج الرقابة.
- إلى جانب ذلك تقوم بإنشاء بنك للمعلومات ونشر معارف التجربة المكتسبة لا سيما خلال تنظيم الندوات والمؤتمرات.⁽²⁾
- وقصد بلوغ هدفها وأداء مهامها في حدود اختصاصها تسخر الهيئة جميع الوسائل البشرية والمادية والمالية ضمن الأحكام التشريعية التنظيمية المعمول بها، كما يمكن لها إبرام عقود أو اتفاقيات في مجال عملها، كما يخول لها التشريع المعمول به تسليم التأشيرات المطلوبة لدى مؤسسات التأمين الوطنية وذلك من أجل تحديد المقاييس التقنية والفنية المعتمدة في تحديد الأخطار الطبيعية لدى شركات التأمين.⁽³⁾

(1) المادة 20، المرسوم التنفيذي رقم 71-85 المتضمن إحداث هيئة المراقبة التقنية للبناء وتحديد قانونها الأساسي، المصدر السابق، ص38.

(2) المادة 3، المرسوم التنفيذي رقم 86-205 المتضمن تغيير هيئة المراقبة التقنية للبناء، المصدر السابق، ص 1434.

(3) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 86 - 206 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرقابة البناء التقنية جنوب البلاد، المصدر السابق، ص 1437.

يلاحظ على المهام المسندة إلى الهيئة في جميع المراكز الجهوية الخمسة أنه لا يوجد ما يشير إلى التعاون بينها أو التنسيق في أعمالها من أجل بلوغ هدفها، ولذلك تم الإعلان عن إنشاء مركز تقني وطني لمراقبة البناء يجمع بين الهيئات الخمس تحت وصاية وزير السكن والعمران، وذلك من أجل إرساء مبدأ التعاون بين هذه الهيئات الخمس للمراقبة التقنية وتوحيد جهودها وإجراءاتها وطرق عملها، وتمارس عملها في شكل فروع جهوية كما تم الإعلان عن إنشاء مرصد لمراقبة نوعية منتوجات البناء يكون تابعا لهيئة رقابة البناء التقنية ومساعد لها يرمي هدفه إلى ضمان سلامة البناءات.⁽¹⁾

يلاحظ عند الاطلاع على الأحكام التشريعية المنظمة للهيئة الوطنية لرعاية البناء التقنية أنه لا يوجد ضمن أحكامها ما ينظم أحكام مسؤولية الهيئة عن أعمالها، الأمر الذي يفقد مسألة مساءلتها عند إخلالها بالمهام المنوطة إليها، وذلك يؤدي حتما إلى هشاشة هذا الجهاز في أداء مهامه في مجال مراقبة البناء وبسط الرقابة التقنية عليه.

المطلب الثاني: الهيئات المتخصصة في تسيير المخاطر الطبيعية في الجزائر

نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الأول صندوق الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، وفي الفرع الثاني الشركات المركزية لإعادة التأمين على الكوارث الطبيعية، وفي حين نخصص الفرع الثالث المركز الوطني العلمي للمساعدة على اتخاذ القرار.

الفرع الأول: صندوق الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث

أنشأ المشرع الجزائري الصندوق الوطني للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-402 المتضمن صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيهر، ويلاحظ أن الصندوق أنشئ قبل صدور القانون الإطار رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة الأمر الذي اضطر المشرع لتعديل المرسوم رقم 90 - 402 لعدة مرات بهدف بلوغ الصندوق غايته في الوقاية من الأخطار وتسيير الكوارث، وعليه سندرس هذا الصندوق على النحو التالي:

أولاً- تسيير صندوق الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

ثانياً- أجهزة صندوق الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

ثالثاً- حالات تدخل صندوق الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في عملية التعويض.

⁽¹⁾ مروزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، المرجع السابق، ص 145.

أولاً- تسيير صندوق الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث:

يسير الصندوق من خلال تكوين الإيرادات وصرف النفقات، ولقد حددت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 90-402 الصندوق على أنها تتكون من:

- المساهمة في الاحتياط القانوني للتضامن.
 - مساهمات المؤمن عليهم في حدود 1% من مبلغ العلاوات الصافية بعنوان كل عمليات التأمين ما عدا منها التأمين على السيارات والأخطار الفلاحية وأخطار الأشخاص وأخطار القرض.
 - مساهمات من مؤسسات التأمين وإعادة التأمين والتي تحدد بـ 10% .
 - نتائج الغرامات المفروضة عن عدم احترام الالتزامات القانونية الخاصة بالتأمين باستثناء المتعلقة منها بالتأمين على السيارات.
 - كل الموارد الأخرى المساهمة في المساعدات. (1)
- في حين نصت المادة 3 من ذات المرسوم على نفقات الصندوق والتي تشمل:
- التعويضات التي تدفع لضحايا الكوارث الطبيعية.
 - النفقات الخاصة بالدراسات التي تتعلق بالوقاية من الأخطار التكنولوجية الكبرى.
 - النفقات التي تصرفها المصالح العمومية لنجدة ضحايا الكوارث الطبيعية باستعمال.
- وحرصاً من المشرع على تغطية جميع أضرار الكوارث الطبيعية، قام بتعديل هذه المادة بإضافة نفقات أخرى للصندوق:
- دفع نفقات الهلال الأحمر الجزائري.
 - النفقات التي نفذت في إطار منح المساعدات الإنسانية المقررة من طرف الحكومة لفائدة الدول الأجنبية التي تعرضت إلى الكوارث (2).
- كما وسع المرسوم رقم 21-255 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 90-402 من نفقات الصندوق إذ أضاف إلى جانب النفقات السابقة النفقات:
- الإعانات الموجهة لإعادة تكوين الأثاث المتضرر.

(1) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 90-402، يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيه المعدل والمتمم المؤرخ في 15 ديسمبر 1990، (ج. ر. ع 55)، ص 1749.

(2) المادة 3، المرسوم التنفيذي رقم 01-100 المؤرخ في 18 أبريل 2001، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 90-402 المتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيه، (ج. ر. ع 23)، ص 9.

- تقديم إعانات لإيجار المأوى للمنكوبين.
 - تقديم الإعانات للمنكوبين لإعادة ترميم مساكنهم المتضررة.
 - الإعانات التي تدفع للمنكوبين لإعادة بناء السكنات المنهارة أو التي تعرضت لأضرار غير قابلة للتصحيح.
 - الإعانات الموجهة لبناء مسكن ذاتي في القطع الأرضية المخصصة للمنكوبين.
 - التكاليف المترتبة على الدراسات الجيوتقنية للعمران.
 - التكاليف المترتبة على الدراسات والمتابعة والوقاية من أجل إعادة تأهيل السكنات المتضررة.
- (1)

يلاحظ على أن المشرع من خلال تعديله للمرسوم رقم 90 - 402 المنشئ للصندوق أنه وسع من مجال نفقات الصندوق من أجل تغطية كافة الأضرار الناشئة عن الكوارث، إلا أنه لم يوسع من نطاق الإيرادات، الأمر الذي يؤدي حتما إلى عجز الصندوق عن دفع النفقات، ومن ثم الحيلولة دون بلوغ الهدف الذي أنشئ من أجله.

ثانيا- أجهزة صندوق الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث:

يتكون الصندوق من 3 لجان اللجنة الوطنية واللجنة الولائية ولجنة البلدية وتعمل بالتنسيق بينها من أجل تعويض الأضرار الناتجة عن الكوارث ولكل لجنة اختصاصات خاصة بها يتم توضيحها على النحو التالي:

أ. اللجنة الوطنية: وتتشكل هذه اللجنة من ممثل الوزير المكلف بالجماعات المحلية رئيسا وممثل الوزير المكلف بالمالية وممثل الوزير المكلف بالشؤون الجماعية وممثل الوزير المكلف بالسكن، وممثل الوزير المكلف بالصحة، وممثل الوزير المكلف بالبيئة وتختص اللجنة الوطنية بها يلي:⁽²⁾

- تدرس الملفات التي ترد من اللجان الولائية.
- تقدم كل اقتراح يتعلق بشروط التعويض لا سيما النسب المئوية، والاعفاءات والتخفيضات والزيادات.

(1) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 21 - 255 المؤرخ في 13 يونيو 20021، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 90-402 المتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار الكبرى وتسييره، (ج ر، ع 48)، ص 4.

(2) المادة 10، المرسوم التنفيذي رقم 90-402 يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، المصدر السابق، ص 1751.

- تقترح مبلغ الاعتمادات التي تخصص لدراسة الوقاية من الأخطار التكنولوجية الكبرى بناء على الاقتراحات التي تقدمها الأقسام الوزارية المعنية .
- تبث في الطعون التي يرفعها الضحايا.
- تبدي كل رأي يخص سير الصندوق.⁽¹⁾
- ب. اللجنة الولائية: تتشكل اللجنة الولائية من الوالي أو ممثله، رئيسا، المراقب المالي والمدير المكلف بالتجهيز والمدير المكلف بالشؤون الاجتماعية.
- وتختص اللجنة الولائية بما يلي:
 - تجمع الملفات التي تقدمها اللجنة البلدية وتدرسها وتبدي رأيها بشأنها.
 - تقدم تقريرا مفصلا إلى رئيسي اللجنة الوطنية.
 - تساعد وتوجه أشغال اللجنة البلدية.
 - تجمع ملفات الطعون وتبدي رأيها بشأنها.⁽²⁾
- ج. اللجنة البلدية: تتشكل اللجنة البلدية من: رئيس الدائرة رئيسا، رئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيس فرقة الدرك الوطني، رئيس مصلحة التجهيز في مستوى الدائرة، رئيس مصلحة لجنة الشؤون الاجتماعية في المجلس الشعبي البلدي والكاتب العام للبلدية.
- وتختص اللجنة البلدية بما يلي:
 - تستلم تصريحات المنكوبين وتفحصها.
 - تقوم بواسطة المصالح المختصة بإحصاء الأضرار التي لحقت بالضحايا بتقييمها.
 - تدرس ملفات التقويض.⁽³⁾
- يتمحور مهام أجهزة الصندوق حول دراسة وتقييم وفحص وتقدير التعويضات الممنوحة لضحايا الكوارث، ومن أجل ذلك تعمل أجهزة الصندوق بشكل متناسق من أسفل إلى أعلى أي من

(1) المادتين 9-10، المرسوم التنفيذي رقم 90 - 402 يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، المصدر نفسه، ص 1751.

(2) المادتين 11-12، المرسوم التنفيذي رقم 90-402 يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، المصدر نفسه، ص 1751.

(3) المادتين 13-14، المرسوم التنفيذي رقم 90 - 402 يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، المصدر السابق، من 1751.

اللجنة البلدية إلى اللجنة الوطنية، إلا أنه من الناحية الواقعية فإن الضحايا يعانون من المدة التي تستغرقها دراسة الملفات للحصول على التعويض.

ثالثا- حالات تدخل صندوق الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في عملية التعويض:

من أجل حصول الضحايا على التعويض يجب توافر جملة من الشروط والإجراءات التي يجب أن يتبعها المضرور للحصول على التعويض عن الأضرار اللاحقة به جراء المخاطر الطبيعية.

أ. شروط الحصول على التعويض: لقد نصت المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 90-402 المعدلة بالمرسوم رقم 21 - 255 على حالات تدخل الصندوق وميزت بين حالتين:

الحالة الأولى: يتدخل الصندوق فور توقيع القرار المتعلق بإعلان منطقة منكوبة وعقب هذا الإعلان يمكن للمتضرر اتخاذ الإجراءات قصد الحصول على التعويض.

الحالة الثانية: الصندوق يلتزم بدفع النفقات فور حدوث الكارثة دون انتظار صدور قرار الإعلان على المنطقة المنكوبة،⁽¹⁾ ويتعلق الأمر بالنفقات الآتية:

- النفقات التي تنفقها المصالح العمومية لنجدة ضحايا الكوارث الطبيعية على وجه الاستعجال وتشمل: توفير المواد الغذائية، التزويد بالمياه الصالحة للشرب، اقتناء الأدوية، اقتناء الخيم، اقتناء الألبسة والبطانيات.⁽²⁾
- الإعانات الموجهة لإعادة تكوين الأثاث المتضرر.
- إعانات الإيجار التي تدفع للمنكوبين.

أما عن نطاق تدخل الصندوق فإنه يختص بتعويض الأضرار الجسدية والمادية في حدود النسبة المئوية التي تحددها اللجنة الوطنية، وذلك في حالة ما إذا كان المتضرر غير مؤمن، أما إذا كان المتضرر مؤمنا فإن مبلغ التعويض لا يمكن أن يتعدى المبلغ المقابل للأضرار التي لحقت بالمتضرر بجمعه مع مبلغ تعويض التأمين.⁽³⁾

ب. إجراءات الحصول على التعويض: من أجل حصول الضحايا على التعويض، يجب أن يقدموا طلب التعويض إلى لجنة البلدية في أجل 30 يوما التي تلي وقوع الكارثة، وتقوم هذه الأخيرة بدراسة

(1) المادة 15، المرسوم التنفيذي رقم 21 - 255 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 90-402، المصدر السابق، ص 5.

(2) المادة 33، قرار وزاري مشترك المؤرخ في 6 فبراير 2011 يحدد مدونة الإيرادات والنفقات الخاصة بحساب التخصيص الخاص بالخزينة رقم 042-302 المسى "صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى، (ج ر، ع 21)، ص 23.

(3) المادة 6، المرسوم التنفيذي رقم 90-402 يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، المصدر السابق، ص 1752.

ملفات التعويض وإرسالها إلى اللجنة الولائية في حال قبولها في أجل 45 يوما كأقصى أجل يسري من تاريخ تقديمها من قبل الضحايا.

أما في حالة رفض الملف فيجب على لجنة البلدية أن تبلغ الضحية في غضون 45 يوما على الأكثر التي تلي تاريخ تقديم طلب التعويض، ويمكن للضحية الذي رفض ملفه أن يرفع طعنا لدى اللجنة الولائية في أجل 15 يوما ابتداء من تاريخ تبليغه بالرفض، والجدير بالإشارة أن قرار الرفض يجب أن يكون مسببا.⁽¹⁾

في حين أن اللجنة الولائية تقوم بدراسة وتسليم ملفات التعويض للجنة الوطنية في أجل 30 يوما على الأكثر ابتداء من تاريخ استلامها من لجنة البلدية كما تقوم لجنة الولاية بإبداء رأيها بشأن ملفات الطعن وتحويلها إلى اللجنة الوطنية في أجل 15 يوما على الأكثر ابتداء من تاريخ استلامها من الضحايا.

أما اللجنة الوطنية فمنوط بها إبداء رأيها بشأن كل ملف سواء الملفات الأصلية لطلبات التعويض أو ملفات الطعون في قرارات الرفض في أجل 60 يوما على الأكثر ابتداء من تاريخ استلامها.⁽²⁾ يلاحظ على أن الإجراءات المتبعة للحصول على التعويض مرتبطة بمواعيد محددة بنصوص أمرة يؤدي عدم تقديم الملفات في آجالها إلى سقوط حقه في التعويض خاصة أمام هول الكارثة والأضرار الناجمة عنها التي تتطلب انشغالات غالبا ما تحول دون تقديم الملفات في الآجال، الأمر الذي يفوت الفرصة على الضحية للحصول على التعويض. ما يفقد الصندوق الدور الذي أنشئ من أجله.

الفرع الثاني: الشركات المركزية لإعادة التأمين على الكوارث الطبيعية CCR

نظرا للعجز الذي قد يحدث لشركات التأمين ويحول دون تغطيتها للخسائر والأضرار التي تحدثها الكوارث الطبيعية، كان لازما عليها التنازل عن جزء أو كل أخطار الكوارث الطبيعية لشركة أو أكثر لإعادة تأمينها وذلك ما أطلق عليه ضمان الدولة الذي يمنح لمعيد التأمين لممارسة عمليات إعادة التأمين على الأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية.

(1) المواد 17-28، المرسوم التنفيذي رقم 90 - 402 يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، المصدر نفسه، ص 1752.

(2) المادتين 19-20، المرسوم التنفيذي رقم 90-402 يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، المصدر نفسه، ص 1752.

ويعرف عقد إعادة التأمين على أنه: "اتفاقية يضع بموجبها المؤمن أو المتنازل على عاتق شخص معيد التأمين أو المتنازل له جميع الأخطار المؤمن عليها أو جزء منها، وتتمارس عملية إعادة التأمين من قبل الشركات المركزية لإعادة التأمين".⁽¹⁾

ويتم التطرق في هذا الفرع إلى الأساس القانوني للشركات المركزية لإعادة التأمين أولاً، ثم إلى شروط إعادة التأمين ثانياً، ثم إلى التزامات الشركات المركزية لإعادة التأمين ثالثاً.

أولاً - الأساس القانوني للشركات المركزية لإعادة التأمين:

تستند شركات إعادة التأمين في تأسيسها إلى نص المادة 9 من الأمر رقم 03 - 12 المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا والتي نصت على أنه: "يمكن منح ضمان الدولة لمعيد تأمين وطني واحد أو أكثر لممارسة عمليات إعادة التأمين على الأخطار الناجمة من الكوارث الطبيعية"⁽²⁾، إلا أن هذا النص كان معطلا لعدم صدور النص التنظيمي له إلى غاية 2004 أين صدر المرسوم 04 - 271 الذي يوضح شروط منح وتنفيذ ضمان الدولة في إطار إعادة تأمين الأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية وجاء هذا المرسوم تطبيقاً لنص المادة 9 من الأمر رقم 03 - 12، إذ نص في المادة 2 منه: "يمنح لضمان الدولة ... للشركة المركزية لإعادة التأمين CCR وتوضح العلاقات المالية بين الدولة والشركات التكفيرية اتفاقية بين الوزير المكلف للمالية وهذه الشركة"⁽³⁾.

يلاحظ بين العلاقة التعاقدية تنشأ بين الدولة وشركة إعادة التأمين في شكل اتفاقية لأن الدولة هي المسؤولة عن تمويل هذه الشركة بعنوان ضمان الدولة ولكن تدخل هذه الشركة لتغطية الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية عند عجز شركات التأمين لا يتأتى إلا بتوفر شروط معينة.

ثانياً- شروط إعادة التأمين:

لا يمكن للشركات المركزية لإعادة التأمين أن تقوم بتغطية الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية تنفيذا لضمان الدولة في إطار عمليات إعادة تأمين الأخطار الطبيعية الناجمة عن الكوارث الطبيعية إلا إذا توفرت الشروط الآتية:

- أن تقع الأموال أو النشاطات الصناعية والتجارية في الجزائر .

- أن يتم الإعلان عن حالة الكارثة الطبيعية وفقاً لما تم شرحه سابقاً.

(1) علي حسيبة، المرجع السابق، ص 131

(2) المادة 9، الأمر رقم 03-12 المتعلقة بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، المصدر السابق، ص 23.

(3) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 04-271 يوضح شروط منح وتنفيذ ضمان الدولة في إطار عمليات إعادة تأمين الأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية، المؤرخ في 29 غشت 2004، (ج ر، ع55)، ص 9.

- أن تمنح التغطية من آثار الكوارث الطبيعية لشركة معتمدة في الجزائر.
- أن تكون التغطية من آثار الكوارث الطبيعية مطابقة للبنود النموذجية الواجب إدراجها في عقد تأمين آثار الكوارث الطبيعية والتي تم شرحها سابقا.⁽¹⁾

ثالثا- التزامات الشركات المركزية لإعادة التأمين:

تنشأ في ذمة الشركات المركزية لإعادة التأمين التزامات تقنية والتزامات اتجاه وزارة المالية والتزامات اتجاه المتضررين من الأخطار.

أ. الالتزامات التقنية للشركات المركزية لإعادة التأمين: نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 04-272 على أنه: "تلتزم شركات التأمين و/أو إعادة التأمين المعتمدة بأن تؤسس وتسجل في خصوم حساباتها السنوية كالتزامات تقنية، رصييدا تقنيا قابلا للخصم يدعى رصييد أخطار الكوارث الطبيعية ويتكون الناتج التقني المذكور سابقا من الفارق بين الأقساط والاشتراكات الصافية من الإلغاءات والتنازلات المدفوعة بعنوان العمليات التي تضمن آثار الكوارث الطبيعية من جهة وتكاليف الأضرار الصافية من التنازلات وتضاف إليها مصاريف التسيير التابعة لها من جهة أخرى".⁽²⁾

ويخصص رصييد أخطار الكوارث الطبيعية لتغطية تكاليف الأضرار الاستثنائية الناتجة عن عملية التأمين على آثار الكوارث الطبيعية التي عجزت شركات التأمين على تغطيتها.

ب. التزامات الشركات المركزية لإعادة التأمين اتجاه وزارة المالية: يجب على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين المعتمدة أن ترسل سنوياً إلى إدارة رقابة التأمينات بوزارة المالية قبل 31 يوليو من كل سنة كآخر أجل، كشفا يتضمن الناتج التقني، وكشفا يوضح حسب كل سنة محاسبية التخصصات السنوية التي تم تأسيسها.⁽³⁾

ج- التزامات الشركات المركزية لإعادة التأمين اتجاه المتضررين من الأخطار: باعتبار أن عملية إعادة التأمين عملية داخلية بين هيئتين من هيئات التأمين فإن شركات إعادة التأمين لا تربطها التزامات مباشرة بالمتضرر من أخطار الكوارث الطبيعية بالرغم من أنها تلتزم بتعويض الأضرار التي تعجز شركات

⁽¹⁾ المادة 4، المرسوم التنفيذي رقم 04 - 271 يوضح شروط منح وتنفيذ ضمان الدولة في إطار عمليات إعادة تأمين الأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية، المصدر السابق، من 9.

⁽²⁾ المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 04 - 272 يتعلق بالالتزامات التقنية الناتجة عن تأمين آثار الكوارث الطبيعية، المؤرخ في 29 غشت 2004، (ج ر، ع 55)، ص 10.

⁽³⁾ المادة 4، المرسوم التنفيذي رقم 04-272 يتعلق بالالتزامات التقنية الناتجة عن تأمين آثار الكوارث الطبيعية، المصدر السابق، ص

التأمين على تغطيتها، لأن شركات التأمين هي التي تبقى المسؤولية الوحيدة إزاء المؤمن له في جميع الحالات التي يعيد فيها التأمين للشركات المركزية لإعادة التأمين.⁽¹⁾

يلاحظ أن الشركات المركزية لإعادة التأمين تهدف إلى تحقيق أمرين مهمين يتمثلان في:

- تقديم الحماية لشركات التأمين المباشر عند حصول خسائر كبيرة في حالة وقوع الخطر المؤمن منه والذي تفوق تعويضاته المالية قدراتها وطاقتها وتعجز عنها إمكانياتها.
- زيادة الطاقة الاستيعابية لشركات التأمين المباشر في مجال قبول الأخطار لزيادة مكاسبها.

المبحث الثاني: الهيئات المتدخلة في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر

إن التدخل العمومي في إدارة المخاطر الطبيعية له طابع ضروري وحتمي كون أن السلطات العمومية هي المسؤولة بالدرجة الأولى على الحفاظ على النظام العام والسكينة العامة وكذا الحفاظ على سلامة الأشخاص وممتلكاتهم لكونها تمتلك الموارد القادرة على مواجهة المخاطر وتداعياتها التي تخلف الدمار.

إلى جانب القطاع الخاص والمجتمع المدني الذي يبرز دوره في إدارة المخاطر الطبيعية عن طريق التضامن وذلك ما أكدته نص المادة الأولى من المرسوم رقم 85 - 232 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث: "يتعين على كل سلطة أو هيئة مؤهلة، أن تتخذ وتستخدم في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع التدابير والمعايير التنظيمية والتقنية التي من شأنها أن تستبعد الأخطار التي يمكن أن تعرض أمن الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر، أو أن تخفف من آثارها"⁽²⁾.

ونقسم الدراسة في هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو الآتي المطلب الأول: الهيئات المركزية المتدخلة في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر المطلب الثاني: الهيئات اللامركزية المتدخلة في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر، المطلب الثالث: دور جمعيات المجتمع المدني والقطاع الخاص في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر.

المطلب الأول: الهيئات المركزية المتدخلة في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر

نظرا لحجم الأضرار التي قد تخلفها الكوارث الطبيعية فإن المشرع الجزائري ألزم جميع الهيئات المركزية للتدخل سواء في الجانب الوقائي أو الجانب العلاجي للمخاطر الطبيعية وذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. ولكن دراستنا في هذا المطلب ستقتصر فقط على أهم الوزارات المتدخلة مباشرة في

(1) المادة 4، الأمر رقم 95-07 يتعلق بالتأمينات، المصدر السابق، ص 4.

(2) المادة 1، المرسوم التنفيذي رقم 85-232 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، المصدر السابق، ص

إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر سواء في الطابع الوقائي أو العلاجي ونخص بالدراسة. وزارة الداخلية (الفرع الأول)، وزارة السكن (الفرع الثاني)، وزارة الدفاع (الفرع الثالث)، وزارة البيئة (الفرع الرابع) ووزارة الموارد المائية (الفرع الخامس)، وزارة الفلاحة (الفرع السادس) ووزارة الإعلام والاتصال (الفرع السابع).

الفرع الأول: وزارة الداخلية

تعتبر وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية من أبرز الوزارات المتدخلة في إدارة المخاطر الطبيعية وأن تدخلها يكون عن طريق صلاحيات وزير الداخلية (أولا) أو عن طريق المصالح الخارجية لوزارة الداخلية (ثانيا).
أولا- صلاحيات وزير الداخلية:

يحدد المرسوم التنفيذي رقم 18 - 331 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية المهام التي يضطلع بها الوزير ونخص بالذكر المهام المتعلقة بإدارة المخاطر الطبيعية والتي نصت عليها المادة 2 من ذات المرسوم، التي على رأسها.

أ. الحفاظ على الأمن والنظام العموميين ضمن أمن الإقليم والنظام العام وتسييرها وتقييمها وتنسيقها، كما يسهر على احترام القوانين والتنظيمات، ويسهر على ضمان السكنية والطمأنينة والنظام العام والنظافة العمومية وكما يساهم مع القطاعات المعنية في إعداد السياسة الوطنية للوقاية والسلامة والسهر على تنفيذها.⁽¹⁾

ب. وفي مجال العمليات ذات المصلحة الوطنية التي تكتسي طابعا استعجاليا يكلف الوزير بـ:

- ترقية وتطوير البحث في مجال المخاطر الكبرى بالتنسيق مع القطاعات المعنية، كما يقوم بجمع واستغلال المعلومات ذات الصلة بالبحث في هذا المجال.
- اتخاذ تدابير الوقاية والمساعدة والإغاثة والنجدة أثناء النكبات والكوارث وفي هذا الخصوص يختص الوزير بإطلاق مخططات تنظيم النجدة وتنفيذها.⁽²⁾
- إعداد المخططات المتعلقة بتنظيم نجدة السكان والأماكن.⁽³⁾

(1) المادتين 3-4، المرسوم التنفيذي رقم 18-331 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المؤرخ في 22 ديسمبر 2018، (ج ر، ع 17)، ص 4.

(2) المادة 22، المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر السابق، ص 9.

(3) المادة 10، المرسوم التنفيذي رقم 18-331 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المصدر السابق، ص 5.

ج. وفي مجال تنسيق الأعمال اللامركزية ورقابة القرارات المحلية يكلف الوزير بمتابعة وسير المجالس المنتخبة ونشاطها العام.

- تحديد شروط وإعداد القرارات التي تتخذها السلطات المحلية وشروط تنفيذها والسعي لانسجامها.

- متابعة الطعون والمنازعات المرتبطة بالنشاطات المحلية وتحديد قواعد وشروط دراستها وتسويتها.⁽¹⁾ كلجنة الطعون الخاصة بملفات تعويض المتضررين من الكوارث الطبيعية⁽²⁾

د. وفي مجال الحماية المدنية تمثل صلاحيات الوزير في:

- السهر على حماية الأشخاص والأماكن من أخطار الحوادث أو النكبات أو الكوارث التي يتسبب فيها الإنسان أو الطبيعة.

- دراسة تدابير الحماية المدنية على الصعيد الوطني وتنشيطها ومراقبتها.

- تنشيط مخططات الوقاية من أخطار الكوارث ومراقبتها.

- تنسيق مخططات تنظيم التدخلات والنجدة في حالة وقوع كوارث.

- تنسيق العمل الميداني الذي تقوم به مصالح الحماية المدنية ومراقبته.

- المشاركة مع الهيئات المعنية في حماية البيئة.⁽³⁾

يلاحظ أن المشرع وسع من صلاحيات وزير الداخلية في مجال إدارة المخاطر الطبيعية إذ شملت الجانب الوقائي والجانب العلاجي لكونه هو المسؤول عن التنسيق بين جميع القطاعات في هذا المجال بالإضافة إلى المهام المبينة سلفا، فإن لوزير الداخلية مهام مشتركة مع جميع الوزارات ذات الصلة بإدارة المخاطر الطبيعية وذلك عن طريق إنشاء اللجان المشتركة كاللجنة المشتركة التي تنشأ لدى وزير الداخلية لمساعدة المندوبية، الوطنية للمخاطر الطبيعية التي تتولى دراسة وتقييم المخططات العامة والخاصة للرقابة من الأخطار الكبرى، وتقييم فعالية الأنظمة المقررة للوقاية والإنذار والتدخل، وإعادة

(1) المادة 12، المرسوم التنفيذي رقم 18-331 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المصدر نفسه، ص 6.

(2) المادة 9، المرسوم التنفيذي رقم 90-402 يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، المصدر السابق، ص 1751.

(3) المادة 19، المرسوم التنفيذي رقم 18-331 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المصدر السابق،

التأهيل وإعادة البناء والتوصية بتدابير لتحسينها، ودراسة كل مسألة تتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى تعرض عليها وإبداء رأيها فيها وتقديم توصياتها فيم يخص هذه المسألة.⁽¹⁾

وكذا اللجنة المتعددة القطاعات للاستعجالات الإشعاعية النووية المنشأة بموجب المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 17-126 الذي يحدد تدابير الوقاية من الأخطار الإشعاعية والنووية وكذا وسائل وكيفيات مكافحة هذه الأضرار عند وقوعها، والتي تختص بالتنسيق على المستوى الوطني والمحلي لتسيير الحدث الإشعاعي النووي وخصوصا بين مختلف المتدخلين المنصوص عليهم في المخططات المتوفرة، كما تسهر على جمع وتحديد المعلومات المتعلقة بالعمليات الإشعاعية والمناخية بالتنسيق مع نظام اليقظة من أجل تقويم توسع التأثير على البيئة والسكان وتحديد تدابير ووسائل التدخل الملائمة الواجب توفيرها في حالة وجود التهديد أو ضرر إشعاعي أو نووي وطني أو دولي.⁽²⁾

إلى جانب لجان الوقاية من أخطار الحريق والفرع المنصوص عليها بالمادة 25 من القانون رقم 19 - 02 المتعلق بالقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع والتي تنشأ لدى وزير الداخلية وتدعى باللجنة المركزية للوقاية من أخطار الحريق والفرع، وهي عبارة عن جهاز للاستشارة والإعداد والموافقة على التدابير اللازمة للوقاية من أخطار الحريق والفرع ومتابعته وتنفيذها، وتتكلف بما يلي:

- إعداد وتنفيذ السياسة الوطنية للوقاية من أخطار الحريق والفرع بالتشاور مع الهيئات والإدارات المعنية
- إعطاء رأي استشاري في جميع المسائل المتعلقة بتطبيق التنظيم في مجال الوقاية من أخطار الحريق والفرع في المؤسسات والعمارات والبنائات المنصوص عليها في هذا القانون.
- المشاركة في إعداد التدابير الأمنية المطبقة على المؤسسات المستقبلية للجمهور والعمارات المرتفعة والمرتفعة جدا والبنائات المخصصة للسكن.
- النظر في الطعون المرفوعة إليها بخصوص قرارات اللجان الولائية والبحث فيها.⁽³⁾

ثانيا - المصالح الخارجية لوزارة الداخلية:

من المصالح الخارجية لوزارة الداخلية ذات الصلة بالدراسة والتي تساهم مباشرة في إدارة المخاطر الطبيعية المديرية العامة للأمن الوطني والمديرية العامة لحماية المدنية.

(1) المادة 8، المرسوم التنفيذي رقم 11-194 المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وتسييرها، المصدر السابق، ص 9.

(2) المادة 24، المرسوم التنفيذي رقم 17-126، يحدد تدبير الوقاية من الأخطار الإشعاعية والنووية وكذا وسائل وكيفيات مكافحة هذه الأضرار عند وقوعها، المؤرخ في 27 مارس 2017، (ج ر، ع 21)، ص 16.

(3) المادة 25، القانون رقم 19-02 المتعلق بالقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع، المصدر السابق، ص 8.

أ. المديرية العامة للأمن الوطني: نشأت المديرية العامة للأمن الوطني يوم 22 جويلية 1962 أين تم نقل المهام من مندوب الأمن العمومي التابع للهيئة التنفيذية المؤقتة التي تأسست وفقا لاتفاقيات ايفيان لأول مدير عام للأمن الوطني.

تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للأمن الوطني مر بعدة مراحل منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وتعتبر المديرية العامة للأمن الوطني هيئة نظامية أمنية تابعة لوزارة الداخلية مكلفة بحفظ الأمن والاستقرار على المستوى الوطني بالتنسيق مع مختلف المديريات والمصالح المركزية وأمن الولايات. وبهذه الصفة فإن المديرية مكلفة بالسهرة على احترام القوانين والتشريعات.

- ضمان حماية الاشخاص والممتلكات.

- الوقاية من كل أشكال الاضطرابات التي تهدد النظام العام.⁽¹⁾

ومن خلال هذه المهام، نلاحظ أن الأمن الوطني يساهم مساهمة مباشرة في تحقيق الأمن الداخلي للبلاد، وتبرز هذه المهمة أكثر في الحالات التي تصبح فيها حياة الأفراد وممتلكاتهم معرضة للخطر خاصة في حالة الأزمات الطارئة التي قد تحدث نتيجة للكوارث الطبيعية، الشرطة من خلال مصالحها ومديرياتها المتخصصة تشارك في الدفاع عن المصالح الرئيسية للدولة، كما تشارك أيضا في عمليات الدفاع المدني وعمليات الانقاذ وتقديم المساعدات للأشخاص المنكوبين نتيجة الكوارث الطبيعية، كما تسهر على الحفاظ وحماية ممتلكاتهم.

ب. المديرية العامة للحماية المدنية: هيئة تابعة لوزارة الداخلية وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 91-503 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 تنظيم الإدارة المركزية في المديرية العامة للحماية المدنية، إذ نصت المادة 2 منه على أنه: "تشتمل الإدارة المركزية في المديرية العامة على المفتشية، والمصالح والهياكل التالية: مديرية الوقاية، مديرية تنظيم الإسعافات وتنسيقها، مديرية الموظفين للتكوين مديرية الإمداد والمنشآت..". من هذا النص يلاحظ أن إدارة المخاطر الطبيعية تساهم فيها على المستوى المركزي مديرية الوقاية ومديرية تنظيم الإسعافات وتنسيقها أما على المستوى المحلي الولائي فتساهم فيها مصلحة الوقاية ومصلحة الحماية العامة، هاتان المصلحتان تعتبران من المصالح الخارجية للحماية المدنية في مستوى كل ولاية، ونتطرق إلى مهام كل مديرية ومصلحة على النحو الآتي:

(1). شريف صورية، مرجع سابق، ص370.

أ.مديرية الوقاية: وتتفرع منها المديرية الفرعية للكوارث الكبرى وهي المديرية التي تساهم بصفة مباشرة في إدارة المعالم الطبيعية على المستوى المركزي، باعتبارها مديرية فرعية متخصصة في الكوارث الكبرى والطبيعية وبهذه الصفة تختص بما يلي:

- جمع وتوزيع المعلومات والمعطيات المتعلقة بالأخطار الكبرى.
 - تباشر وتساهم في إعداد الدراسات التقنية والعلمية لمعرفة الظواهر العامة المسببة للكوارث الطبيعية والتكنولوجية.
 - جمع ومعالجة وتحليل كل المعطيات التي تسمح بتقييم مختلف الأخطار الكبرى.
 - تدير وتشارك في إدارة الدراسات للمناطق المعرضة للأخطار الكبرى.
 - دراسة واقتراح والمشاركة في تعريف المقاييس والاحتياطات الوقائية الخاصة بكل الأخطار الكبرى.
- ب. مديرية تنظيم الإسعافات وتنسيقها: وتكلف بما يلي:
- توجيه عمليات الإسعافات في حالة الكوارث الكبرى.
 - دراسة وتحديد القواعد والشروط لتحضير مختلف التدخلات والإسعافات وتنظيمها في حالة الكوارث الكبرى وتعيينها الدائم والسهر على تطبيقها الجيدة.
 - تحديد تنظيم وتنسيق أجهزة الحماية خلال الحملات الموسمية.
 - تحديد تنظيم ووضع قواعد تسيير، استغلال شبكة المواصلات والاتصالات الميدانية للحماية المدنية.
 - تحديد قواعد وشروط إعداد مخططات تنظيم الإسعافات.
 - التحيين الدائم لمختلف مخططات التدخلات وتنظيم الإسعافات.
 - تعريف القواعد العامة للتدخلات وتعيين أنظمة المناورات ومراقبة تطبيقها.
 - تحديد القواعد المتعلقة بتنسيق وسائل التدخلات في حالة وضع حيز تنفيذ مخططات التدخلات والدعم من الولايات.

ج. مصلحة الوقاية: لقد نص المرسوم التنفيذي رقم 92-54 المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للحماية المدنية وعملها في المادة 2 في الفقرة 1 على مصلحة الوقاية التي تنشأ على مستوى الولاية، والتي تتكفل بما يلي:

- متابعة ومراقبة تطبيق التنظيم وتدابير الأمن المطبقة في مجال الوقاية من الأخطار مراقبة دائمة من حيث مظاهره وآثاره المرتبطة بتنفيذ القواعد وأحكام الوقاية المتعلقة بأخطار الكوارث.

- إجراء دراسات المخاطر والأمن لفائدة المؤسسات وهيئات عمومية أو خاصة، والمشاركة في الدراسات ذات الصلة بمهام الحماية المدنية والتي تبادر بها مختلف الهيئات الموجودة في تراب الولاية.

- إعداد خطط الوقاية و/أو الأمر لمن يعدها ومراقبتها.

- المبادرة بحملات الإعلام والتوعية بشأن المخاطر التي تهدد سلامة الأشخاص والممتلكات وتنظيمها.⁽¹⁾

د. مصلحة الحماية العامة: نصت عليها المادة 2 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-54 يتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للحماية وعملها، وتكلف بما يلي:

- إعداد خطط تنظيم الإسعافات وتطبيقها عند حدوث الكوارث و/أو الأمر بإعدادها، والسهير على ضبطها باستمرار.

- إقامة مختلف دوائر الإنذار وتراقب صلاحية استعمالها.

- متابعة استخدام وسائل التدخل في إطار تشاوري عند حدوث الأخطار.

- تنظيم وتنفيذ ومراقبة الأجهزة المخصصة لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات.

- القيام بكل إجراء من شأنه النهوض بالإسعاف، وتنمية روح التضامن في مجال المساعدة والنجدة بالاتصال مع حركة الجمعيات ذات الطابع الإنساني.⁽²⁾

وفضلا عن المهام التي تقوم بها مصالح الحماية المدنية أعلاه فإن مدير الحماية المدنية في الولاية يقوم على تنسيق نشاط مصالح الحماية المدنية كما يقوم بتنسيق الإسعافات عند وقوع الكوارث، مثل

(1) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 92-54 يتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للحماية وعملها، المؤرخ في 12 فبراير 1992، (ج ر، ع 13)، ص 342.

(2) المادة 2 المرسوم التنفيذي رقم 92-54، المصدر السابق، ص 342

تنسيق عمليات التدخل في الميدان، تقديم عرض حال بصفة منتظمة حول تطور وضعية الكارثة، كما يقوم بصياغة طلبات الإمداد المحتملة لمدير مركز العمليات الذي ينشأ في مكان الكارثة على مستوى الولاية.⁽¹⁾

يلاحظ على أن النصوص القانونية المنظمة لمصالح الحماية المدنية ومهامها أولت اهتماما بالغا بدور الحماية المدنية في إدارة المخاطر الطبيعية سواء في جانبها الوقائي أو العلاجي، لأن الحماية المدنية هي الهيئة الأولى المتدخلة لإدارة المخاطر الطبيعية عن طريق موظفيها باعتبارهم في حالة الخدمة في جميع الحالات وفي كل الأوقات، وفي جميع الظروف القاهرة التي تستدعي تدخلهم عن طريق تسخيرة قانونية توجه إليهم أو بمبادرة خاصة منهم وذلك كله لتقديم العون والمساعدة لأي شخص معرض للخطر في إطار مهمتهم لحماية الأشخاص والممتلكات، ومن أجل قيامهم بمهامهم بكل حرية ودون عرقلة من أي شخص أوجب المشرع عليهم ارتداء الزي الرسمي أثناء ممارسة مهامهم، كما أنهم مزودون بكل الرموز التي تثبت صفتهم في الميدان.⁽²⁾

الفرع الثاني: وزارة السكن

تعتبر وزارة السكن من أبرز الهيئات المركزية التي تساهم بصفة مباشرة في إدارة المخاطر الطبيعية خاصة في جانبها الوقائي وذلك من خلال صلاحيات وزير السكن والعمران والمدينة التي تخول له في ميدان السكن والبناء والعمران والتهيئة العمرانية تطبيق القواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها في هذه المجالات، وفي الإطار يمكن إيجاز صلاحيات وزير السكن على النحو الآتي:

ففي مجال السكن والعمران يتولى وزير السكن المحافظة وصيانة الأملاك العقارية الوطنية وذلك عن طريق السهر على المراقبة التقنية لبرامج السكن وتطوير القواعد والمواصفات التقنية وكذا معايير السكن ويسهر على تنفيذها، وفي هذا الإطار يعد ويقترح النصوص التشريعية والتنظيمية المرتبطة بقطاع السكن.⁽³⁾

وفي مجال القضاء على السكن الهش باعتباره الأكثر عرضة للتأثر بالمخاطر الطبيعية، يختص وزير السكن بانتهاج السياسة الوطنية للقضاء على السكن الهش وذلك بالسهر على اقتراح وتنفيذ التشريع والتنظيم المتعلق بالقضاء على السكن الهش وامتصاصه، وهذه الصفة يقوم بدراسة التدابير

(1) المادتين 31-32، المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 - المصدر السابق ص 10 .

(2) المواد 14-15-20، المرسوم التنفيذي رقم 11 - 106 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية، المؤرخ في 06 مارس 2011، (ج ر، ع 15)، ص 5.

(3) المواد 1-2-3، المرسوم التنفيذي رقم 08 - 189 يحدد صلاحيات وزير السكن والعمران، المؤرخ في 1 يوليو 2008، (ج ر، ع 37) ص 16.

الوقائية التشريعية والإدارية والمالية من أجل تطوير مواقع السكن الهش، كما يسهر على استرجاع الأوعية العقارية الفارغة بعد القضاء على السكن الهش وامتصاصه، ويبادر ويقترح التدابير وأعمال التهيئة الخاصة بهذه الأوعية من أجل استغلالها إلى جانب ذلك يختص وزير السكن في مجال العمران باقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية لتسيير العمران ويسهر على إعداد أدوات العمران وتطبيقها باعتبارها أهم الوسائل التي تساهم في الوقاية من المخاطر الطبيعية كما يقترح التواعد والميكانيزمات الخاصة بشرطة العمران.⁽¹⁾

أما في مجال البناء فيكلف وزير السكن بالمشاركة في تحديد المعايير في مجال الموارد وتقنيات البناء وتحسينها حسب تطور التكنولوجيات الحديثة قصد إنشاء بنايات مقاومة للأخطار الطبيعية كالزلازل مثلا، كما يسهر على مراقبة المتعاملين في مجال البناء وإلزامهم بتنفيذ الإطار القانوني والتنظيمي الخاص بمطابقة المنشآت العمومية لمخططات التهيئة العمرانية ودفاتر الأعباء من أجل ضمان السلامة ونوعية الخدمة المقدمة للمستعملين.⁽²⁾

إلى جانب ذلك يسهر وزير السكن والعمران والمدينة على تطبيق المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر فيما يتعلق بالتدابير الوقائية الخاصة بالسكن والعمران والتي من شأنها التقليل أو الحد من أخطار الكوارث الطبيعية، كما يشارك في أنشطة الهيئات الدولية والجهوية المختصة في ميدان السكن والهندسة المعمارية والعمران والبناء من أجل تبادل الخبرات في هذا المجال لتحسين المستوى التقني. ويساعد وزير السكن في تنفيذ المهام الميمنة أعلاه على المستوى المحلي المديرات الولائية للسكن والتي تعتبر هيئات تابعة لوزارة السكن لا تتمتع بالشخصية المعنوية بل تقوم فقط بتنفيذ السياسة الوطنية المتعلقة بالسكن والعمران والبناء التي تدخل ضمن اختصاصات وزير السكن والعمران والمدينة.

الفرع الثالث: وزارة الدفاع

تساهم وزارة الدفاع في إدارة المخاطر الطبيعية خاصة في مجال الإغاثة وتقديم المساعدة الإنسانية للمنكوبين وذلك بواسطة هيئتي الجيش الوطني الشعبي والدرك الوطني.

أولا- دور الجيش الوطني الشعبي:

بالإضافة إلى المهمة الأساسية الدائمة للجيش الوطني الشعبي في المحافظة على الاستقلال الوطني والدفاع عن السيادة الوطنية وحماية البلاد والدفاع على سلامتها، في جميع مجالاته البري

(1) المادة 6، المرسوم التنفيذي رقم 08 - 189 يحدد صلاحيات وزير السكن والعمران، المصدر السابق، ص 17.

(2) المادة 9، المرسوم التنفيذي رقم 09 - 189، يحدد صلاحيات وزير السكن والعمران، المصدر السابق، ص 18.

والبحري والجوي،⁽¹⁾ فإن للجيش الوطني الشعبي دورا بارزا في إدارة المخاطر الطبيعية فمن متابعة الوثائق الإعلامية المتوفرة حول أنشطة الجيش الوطني الشعبي، يظهر جليا تنامي المهام التي يضطلع بها الجيش. خاصة في مجال إدارة المخاطر الطبيعية، إذ توسعت مهامه بداية من تطبيق سياسة الاحترافية حيث أصبحت تشمل مهامه الجوانب الإنسانية والغوئية على المستوى الإقليمي والقاري والدولي وذلك ابتداء من سنة 1991، خاصة مع تنوع الشراكة والتعاون مع الدول الأجنبية والعالم العربي، فمثلا منذ مارس 2000 انضمت الجزائر في الحوار المتوسطي لحلف شمال الأطلسي في إطار إشراك الجيش الوطني الشعبي في العمليات الإنسانية وحفظ الأمن في منطقة المتوسط وإفريقيا، وقد مكنت هذه المهام الجديدة أفراد الجيش الوطني الشعبي من اكتساب الخبرة في مجالات حفظ الأمن والإغاثة الإنسانية.⁽²⁾

ففي هذا المجال برزت مساهمة الجيش في عمليات التأمين والإنقاذ خلال زلزال الأصنام 1980 بدأ الجيش يتولى مهامها تدخل ضمن قيم التضامن الإنساني الوطني الداخلي والدولي، وتوالت جهود الجيش الوطني في مجال الكوارث الطبيعية، إذ يعتبر من الهيئات الرئيسية لإدارة الكارثة إلا أن تدخله يتطلب تدعيم القدرات العملية وتحديث وعصرنة العتاد والأجهزة المستخدمة، ورفع الكفاءات التكوينية والتنظيمية مع تعزيز الشراكات الداخلية والخارجية لتمكينه من القيام بالمهام المنوطة له على أكمل وجه. لأنه من الناحية الواقعية يلاحظ أن الجيش يعاني من نقص في الإمكانيات المادية التي تمكنه من التدخل في الإدارة المخاطر خاصة في مجال الحرائق التي شهدتها البلاد في الآونة الأخيرة إذ أدى نقص الوسائل والإمكانيات المادية لإطفاء الحرائق عن بعد إلى التضحية بأفراد الجيش الذين استشهدوا وسط الحرائق التي اجتاحت غابات تيزي وزو.

2. دور الدرك الوطني:

بالإضافة إلى المهام العسكرية التي يقوم بها الدرك الوطني من أجل حماية البلاد فإنه له مهام الخدمة العمومية، باعتباره أهم الفواعل في مجال الدفاع المدني، وفي هذا الصدد يعتبر من أوائل المساهمين من وزارة الدفاع وبصفة قوة مؤسساته فهو يسهر على راحة المواطنين من خلال حماية الأشخاص والممتلكات، وذلك من خلال عمليات الاستعلام والإنذار والنجدة، والإسعاف في مجال الكوارث الطبيعية كما يقوم أيضا بالحفاظ على النظام العام ويسهر على تطبيق القوانين واللوائح وذلك كله حماية للأشخاص والممتلكات.

(1) المادة 28، القانون رقم 16 - 01 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 8 مارس 2016، (ج ر، ع14)، ص 9.

(2) قاسم حجاج، التدخل الإنساني للجيش الوطني الشعبي في مواجهة الكوارث الطبيعية.

الفرع الرابع: وزارة البيئة

تعتبر وزارة البيئة من أهم الوزارات المتدخلة في إدارة المخاطر الطبيعية وذلك من خلال صلاحيات وزير البيئة وصلاحيات مديرية التغيرات المناخية التابعة لوزارة البيئة، وكذا التدابير الوقائية المفروضة على المؤسسات المصنفة.

أولا- صلاحيات وزير البيئة والطاقات المتجددة:

من أبرز المهام المنوطة بوزير البيئة والطاقات المتجددة ذات الصلة بإدارة المخاطر الطبيعية نذكر:

- يقترح القواعد والتدابير الخاصة بالحماية والوقاية من كل أشكال التدهور البيئي والوقاية من الأضرار التي تلحق الصحة العمومية، ويتخذ التدابير التحفظية الملائمة لاجتناب ذلك.
- يبادر بكل الأعمال المرتبطة بمكافحة التغيرات المناخية والمساهمة في خفض الغازات ذات الاحتباس الحراري.⁽¹⁾
- السهر على تطبيق الاتفاقيات الدولية فيم يخص دائرته الوزارية والتدابير المتعلقة بتجسيد الالتزامات التي تعهدت بها الجزائر كاتفاقية التغيرات المناخية.⁽²⁾
- وفي مجال مكافحة، يسهر الوزير على تنفيذ الأعمال الخاصة بمكافحة التصحر والتغيرات المناخية والوقاية من الأخطار الكبرى.⁽³⁾

ثانيا- صلاحيات مديرية التغيرات المناخية التابعة لوزارة البيئة:

تنشأ هذه المديرية لدى المديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة وتكلف بإعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتغيرات المناخية، كما تسهر على تطوير الاستراتيجيات والسياسات والمخططات الوطنية حول التغيرات المناخية وتحصر على تنفيذها كما تقترح رصد وسائل تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ وأدواتها، وفي نفس الإطار تسهر على تقييم متابعة الأعمال الوطنية لمكافحة التغيرات المناخية.

ولأهمية هذه المديرية في الوقاية من التغيرات المناخية، ارتأى المشرع إلى تفريع مديرتين عنها:

أ. المديرية الفرعية للملائمة مع التغيرات المناخية: وتكلف هذه المديرية بالاتصال والتشاور مع القطاعات المعنية بتصوير برامج الملائمة مع التغيرات المناخية عن طريق تحديد وسائل تنفيذ برنامج

(1) المادة 3، المرسوم التنفيذي رقم 17-364 يحدد صلاحيات وزير البيئة والطاقات المتجددة، المؤرخ في 25 ديسمبر 2017 (ج ر، ع 74)، ص 8.

(2) المادة 7، المرسوم التنفيذي رقم 17 - 364، المصدر السابق، ص 9.

(3) المادة 8، المرسوم التنفيذي رقم 17 - 364، المصدر نفسه، ص 10.

الملاءمة، تقييم البرامج الوطنية للملاءمة وإعداد الدراسة والمخططات الإستراتيجية الوطنية القطاعية حول التدابير الملاءمة مع التغيرات المناخية، تقييم ومتابعة الأعمال الوطنية الخاصة لمكافحة التغيرات المناخية في مجال الملاءمة.

ب. المديرية الفرعية للتقليص من التغيرات المناخية: وتقوم بعد الاتصال مع القطاعات المعنية من خلال إعداد الدراسات والمخططات الإستراتيجية الوطنية والقطاعية حول اجراءات التقليص من التغيرات المناخية، تقييم برامج التقليص من التغيرات المناخية، وضع وسائل تنفيذ برامج التقليص من التغيرات المناخية، وتقييم الأعمال الوطنية لمكافحة التغيرات المناخية فيم يتعلق بالتقليص منها ومتابعتها، تساهم في حماية طبقة الأوزون.⁽¹⁾

ثالثا- التدابير الوقائية المفروضة على المؤسسات المصنفة:

قد تؤثر المشاريع التنموية المتمثلة في الهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع وبرامج البناء والتهيئة على البيئة بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورًا أو لاحقًا، خاصة على الموارد البيئية والأوساط والفضاءات الطبيعية التي من شأنها أن تحدث مخاطر طبيعية، ومن أجل تفادي ذلك أخضعها المشرع لقواعد خاصة ضمن ما أطلق عليه النظام المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، وللتطرق للقواعد المطبقة على المؤسسات المصنفة لا بد من التعرّيج أولاً إلى تعريف المؤسسات المصنفة، ثم التطرق إلى الواعد المطبقة عليها ثانياً.

أ. تعريف المؤسسات المصنفة: عرف المشرع الجزائري المؤسسات المصنفة في المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 06 - 198 يضبظ التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة على أنه: "أن المؤسسة المصنفة، مجموع منطقة الإقامة والتي تتضمن منشأة واحدة أو عدة منشآت مصنفة تخضع لمسؤولية شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، يحوز المؤسسة أو المنشآت المصنفة التي تتكون منها، أو يستغلها أو أوكل استغلالها إلى شخص آخر".

وقد قسم المشرع المؤسسات المصنفة إلى أربع أقسام وذلك حسب السلطة المخولة لمنح رخصة استغلال المؤسسة المصنفة، وذلك على النحو الآتي:

- مؤسسة مصنفة من الفئة الأولى: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة وزارية.
- مؤسسة مصنفة من الفئة الثانية: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة الوالي المختص إقليمياً.

(1) المادة 2 - المرسوم التنفيذي رقم 17 - 365 يتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة البيئة والطاقات المتجددة، المؤرخ في 25 ديسمبر 2017، (ج ر، ع 74)، ص 11-14.

- مؤسسة مصنفة من الفئة الثالثة: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا.
- مؤسسة مصنفة من الفئة الرابعة: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لنظام التصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا.⁽¹⁾
- وأن نظام تقسيم المؤسسات المصنفة كان حسب أهميتها وحسب الأخطار أو المخاطر التي تنجر عن استغلالها.
- ب. القواعد المطبقة على المؤسسات المصنفة: تخضع المؤسسات المصنفة إلى قواعد وأحكام نظمها المشرع من أجل الوقاية من الأخطار أو الحد من جسامتها أضرارها، وتمثل في:
- نظام رخصة استغلال المؤسسات المصنفة: من أجل تحديد تبعات المنشآت الاقتصادية على البيئة والتحكم في المخاطر التي قد تسببها قصد التكفل بها، أوجب المشرع الحصول على رخصة استغلال المؤسسات المصنفة والتي تعد وثيقة إدارية تثبت أن المؤسسة المصنفة تطابق الأحكام والشروط المتعلقة بحماية وصحة وأمن البيئة،⁽²⁾ وأن رخصة استعمال المؤسسة المصنفة تخضع لعدة مراحل تتمثل في
- المرحلة الأولية إيداع الطلب: مرفقة بدراسة أو موجز التأثير على البيئة ودراسة الخطر على البيئة، التحقيق العمومي، كما يجب أن يتضمن الطلب المعلومات الواردة بالمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 06 - 198 السالف الذكر غير أنه يجب أن يتضمن ملف الطلب إنشاء مؤسسة مصنفة لم تنص عليها قائمة المنشآت المصنفة دراسة الخطر، تقريراً من المواد الخطرة التي من المحتمل أن تكون بحوزته بحيث يمكن تقييم الأخطار المتوقعة عليها.
- المرحلة النهائية لتسليم الرخصة: اشترط المشرع قبل تسليم الرخصة ضرورة زيارة اللجنة المختصة للموقع بعد إتمام إنجاز المؤسسة المصنفة من أجل التحقق من مطابقتها للوثائق المدرجة في ملف طلب الرخصة، كما تقوم هذه اللجنة بإعداد مشروع قرار رخصة استغلال المؤسسة المصنفة وتقوم بإرساله إلى السلطة المختصة والمؤهلة للتوقيع عليه، وتسلم الرخصة في أجل 3 أشهر ابتداء من تاريخ تقديم الطلب عند نهاية الأشغال، وأما السلطة المكلفة بتسليم الرخصة فتكون حسب الحالة:

(1) المادة 3، المرسوم التنفيذي رقم 06-198، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، المؤرخ في 31 مايو 2006.

المعدل المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 22-167، المؤرخ في 19 أبريل 2022، (ج ر، ع 37)، ص 9.

(2) المادة 4، المرسوم التنفيذي رقم 06-198 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، المصدر السابق، ص 10.

- بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الأولى.

- بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الثانية.

- بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الثالثة.

ج. مراقبة المؤسسات المصنفة: ألزم المشرع على كل ولاية إعداد لجنة المراقبة للمؤسسات المصنفة في مدى احترامها التنظيم المطبق عليها، وفي هذا الصدد تعد برامج المراقبة كما تجري معاينات لتلك المؤسسات، وفي حالة تضرر المؤسسة المصنفة من نشوب حريق فيها أو انفجار قد ينجم عن استغلالها يجب على مستغليها أن يرسل تقريرا عن ذلك إلى رئيس اللجنة، يحدد فيه الظروف والأسباب الواقعة أو الحادث، آثاره على الأشخاص والممتلكات والبيئة كما يوضح فيه التدابير المتخذة أو المزمع اتخاذها لتفادي أي واقعة أو حدث مماثل وكذا التخفيف من آثار ذلك على المدى المتوسط والبعيد.⁽¹⁾

يلاحظ أن المشرع اهتم بتنظيم المؤسسات المصنفة لكونها من أبرز المؤسسات التي قد ينتج عنها الخطر المحدق بالبيئة لكونها تنطوي على مخاطر كامنة لاستخدامها لمواد خطيرة خاصة المواد المتفجرة التي قد ينجم عنها حرائق انفجارات تؤدي إلى إلحاق أضرار بالأشخاص والممتلكات المجاورة لذا أوجب المشرع إخضاعها لنظام الرخصة التي يسبقها دراسة الخطر وموجز التأثير والتحقق العمومي، هذه الإجراءات التي إن طبقت تطبيقا وفقا لما ينص عليه التشريع والتنظيم المعمول بهما في هذا المجال سيؤدي حتما إلى الوقاية من الأخطار والتقليل من آثارها.

الفرع الخامس: وزارة الموارد المائية والأمن المائي

يبرز دور وزارة الموارد المائية والأمن المائي في إدارة المخاطر الطبيعية من مهام وزيرها، الذي أسند له المشرع جملة من المهام نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 22 - 135 المتعلق بصلاحيات وزير الموارد المائية والأمن المائي، ومن أبرز هذه المهام نذكر ما يلي:

- السهر على صيانة وحماية مجاري الأنهار والبحيرات والسبخات والشطوط والأراضي والنباتات التابعة لها واستغلال المجاري التابعة للأماك العمومية، وذلك من أجل الوقاية من حدوث الفيضانات.

(1) المواد 35 - 36 - 37، المرسوم التنفيذي رقم 06 - 198 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، المصدر السابق، ص 14.

- اقتراح قواعد وتدابير الحماية والوقاية من كل أشكال تلوث الموارد المائية بالتشاور مع الهياكل والقطاعات المعنية وذلك للحفاظ على الأمن المائي، كما يقوم بتنوع مصادر حشد الموارد المائية وتوسيع استعمال الموارد المائية غير التقليدية.
- وضع نظام وطني استراتيجي للمراقبة والإنذار في مجال الموارد المائية والأمن المائي وذلك من أجل المحافظة على الموارد المائية للوقاية من الجفاف وندرة المياه.
- ومن أجل الحفاظ على الموارد المائية يسهر الوزير على وضع برامج تطوير أعمال التوعية والتعبئة والتربية والإعلام في مجال اقتصاد المياه والسهر على تنفيذها بالاتصال والمشاركة مع القطاعات المعنية كقطاع الاتصال وقطاع التربية وقطاع التعليم العالي وقطاع التكوين.⁽¹⁾
- وضع نظام للرقابة ووسائل تنفيذه ضمن استراتيجية وطنية على جميع المستويات، وذلك من أجل الحفاظ على الموارد المائية وتحقيق الأمن المائي والوقاية من كل أشكال تدهور الموارد المائية أو حدوث الفيضانات أو الجفاف.⁽²⁾
- السهر على تطبيق الاتفاقيات الدولية والتدابير المتعلقة بتجسيد الالتزامات التي تعهدت بها الجزائر⁽³⁾ ومن أبرزها تلك المتعلقة بتنفيذ اتفاقية التغيرات المناخية، واتفاقية مكافحة التصحر والتي صادقت عليها الجزائر.

الفرع السادس: وزارة الفلاحة والتنمية الريفية

- بالرغم من أهمية وزارة الفلاحة والتنمية الريفية في إدارة المخاطر الطبيعية لكونها الوزارة التي تسهر على حماية الملك الغابي والذي يعتبر من أهم مصادر نشوب الحرائق إلا أنه وبالرجوع إلى المرسوم المنظم لصلاحيات وزير الفلاحة والتنمية الريفية نجد دور الوزير هذا المجال مقتصر فقط فيما يلي:
- إعداد استراتيجية مكافحة التصحر وتنفيذها.
 - منح الاعتمادات والتراخيص والشهادات المتعلقة بهذا النشاط.
 - إدارة الأملاك الغابية الوطنية وتسييرها وحمايتها وتنميتها وتثمينها وتوسيعها.

(1) المادتين 3-4، المرسوم التنفيذي رقم 22 - 135 المتعلق بصلاحيات وزير الموارد المائية والأمن المائي، المؤرخ في 30 مارس 2022، (ج ر، ع 23)، ص 13.

(2) المادة 8، المرسوم التنفيذي رقم 22 - 135 المتعلق بصلاحيات وزير الموارد المائية والأمن المائي، المصدر السابق، ص 14.

(3) المادة 11، المرسوم التنفيذي رقم 22 - 135 المتعلق بصلاحيات وزير الموارد المائية والأمن المائي، المصدر نفسه، ص 14.

- إعداد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة التصحر ومخطط عمل لإعادة تأهيل السد الأخضر وتوسيعه وتنميته وتنفيذهما بالتشاور مع الشركاء المعنيين .
 - المحافظة على الموارد الطبيعية عن طريق مكافحة التصحر ومكافحة الانجراف في المناطق الجبلية.
 - السهر على تطبيق الاتفاقيات الدولية وتنفيذ وتجسيد الالتزامات الدولية خاصة الاتفاقيات ذات الصلة كاتفاقية مكافحة التصحر.⁽¹⁾
- يلاحظ على أن مهام الوزير لم تتضمن إدارة المخاطر الطبيعية بشكل مباشر بل أشارت فقط إلى بعض التدابير الوقائية من أجل مكافحة التصحر والانجراف إلا أنه من الناحية العملية لم تجسد بصورة فعلية خاصة منها إعادة بعث مشروع السد الأخضر، هذا الأخير الذي اهتري بسبب الحرائق والجفاف.

الفرع السابع: وزارة الإعلام والاتصال

- لتجسيد مبدأ الإعلام والمشاركة في عملية الوقاية من المخاطر الطبيعية حرص المشرع على إنشاء لجنة الاتصال المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى لدى وزير الاتصال، تتكفل بتحديد الإستراتيجية الوطنية للاتصال ترتبط بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وتقرحها على الحكومة لوضعها حيز التنفيذ، وتتضمن هذه الاستراتيجية ما يلي:
- تحديد دعائم ووسائل الاتصال التي تتلاءم مع الأوضاع المترتبة عن الأخطار الطبيعية والوقاية منها.
 - وضع برامج إعلامية تتلاءم مع الأخطار الطبيعية والوقاية منها .
 - وضع استراتيجية تضمن خدمة البث الإعلامي السمعي البصري أو المكتوب في مجال إيصال المعلومة المرتبطة بالأخطار الطبيعية للجماهير.
 - تحديد الاستراتيجيات التربوية والمعنوية وقنوات الاتصال الواجب إتباعها في إطار وضع استراتيجية الاتصال المرتبطة بالأخطار والوقاية منها.

(1) المواد 9-2-12، المرسوم التنفيذي رقم 20 - 128 المحدد الصلاحيات وزير الفلاحة والتنمية الريفية، المؤرخ في 21 مارس 2020، (ج ر، ع 32)، ص 4-7.

- وضع استراتيجية للرد على كل شكل من أشكال تحريف إعلام الرأي العام بمناسبة وقوع الأخطار الطبيعية والوقاية منها.
- ترقية دراسات وشبكات البحث والتحقيقات السيكلوجية المرتبطة بالقيم والسلوكات والمواقف المنبثقة عن الأخطار أو لتفادي الأخطار الطبيعية والتكنولوجيا الكبرى.
- توعية المسؤولين ومفتشي قنوات الاتصال وتوجيههم من أجل فعالية تدخلاتهم وانسجامها.
- إبداء الرأي في المعالجة الإعلامية للأحداث.
- إعداد برامج إعلامية تتلاءم مع الأخطار والوقاية من الأخطار الطبيعية.
- تصميم جهاز للإنذار ووسائل الاتصال.⁽¹⁾

ويرأس هذه اللجنة وزير الاتصال وتضم في تشكيلتها ممثلين عن جميع القطاعات، وتعد هذه اللجنة من نشاط مهامها المبين أعلاه تقريراً سنوياً ترسله إلى رئيس الحكومة من أجل التنفيذ.⁽²⁾ تعتبر هذه اللجنة من أبرز اللجان المجسدة لمبدأ الإعلام والمشاركة من أجل الوقاية من المخاطر الطبيعية، لأنها تقوم ببث برامج التوعية التي من شأنها أن تجعل المواطن في حالة استعداد لمواجهة الأخطار، كما أنها تقوم بالإعلام النفسي والعلمي وتقوم على تنمية الرأي العام بكل الجوانب المتعلقة بالأخطار الطبيعية وأدوات الوقاية منها.

المطلب الثاني: الهيئات اللامركزية المتدخلة في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر

تتمثل الهيئات اللامركزية أو ما يطلق عليها تسمية الجماعات المحلية أو الإقليمية في الولاية والبلدية، والتي تسند لها الوظيفة الإدارية المتعلقة بإشباع الحاجات المحلية وهي هيئات مستقلة من السلطة المركزية ولقد خول لها المشرع كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية وحلها ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وللجماعات المحلية دور بارز في إدارة المخاطر الطبيعية لكونها من أكبر المخاطر التي تهدد أمن الأشخاص والممتلكات فيها،⁽³⁾ ولذلك سنقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول دور الولاية في إدارة المخاطر الطبيعية في حين نخصص الفرع الثاني لدور البلدية في إدارة المخاطر الطبيعية.

(1) المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 04 - 181 المتضمن إنشاء لجنة الاتصال المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجيا الكبرى، المؤرخ في 24 يونيو 2004، (ج، ر، ع 41)، ص 25.

(2) المادتين 3-9، المرسوم التنفيذي رقم 04-181 المتضمن إنشاء لجنة الاتصال المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجيا الكبرى المصدر السابق، ص 26.

(3) أحمد الكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، دار هومه، الجزائر، 2014، ص 66-67.

الفرع الأول: دور الولاية في إدارة المخاطر الطبيعية

تعرف الولاية بأنها جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا منظومة إدارية للدولة، ويتولى إدارتها مجلس منتخب وهيئة تنفيذية يديرها الوالي.⁽¹⁾

في حين عرفها قانون الولاية المعدل في سنة 1990 على أنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، وتنشأ الولاية بقانون، وللولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الولائي.

أما قانون الولاية الجديد رقم 12 - 07 فقد عرفها: "الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون"⁽²⁾

يلاحظ على هذا التعريف أنه وسع من صلاحيات واختصاصات الولاية لتشمل جميع الميادين خاصة منها ميدان حماية البيئة وإدارة وتهيئة الإقليم، وكذلك تدخلها في كل المجالات والاختصاصات التي تخولها لها القوانين ذات الصلة بذلك، وإن دور الولاية في إدارة المخاطر الطبيعية يبرز من خلال قانون الولاية في صلاحيات المجلس الولائي وصلاحيات الوالي، كما يبرز في القوانين الخاصة في دور الوالي وتدخله تنفيذاً لمهامه وصلاحياته لتسيير الشؤون المحلية في الولاية.

أولا - قانون الولاية:

لقد تضمن قانون الولاية إدارة المخاطر الطبيعية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من خلال صلاحيات المجلس الشعبي الولائي أو اختصاصات الوالي.

أ. دور المجلس الشعبي الولائي في إدارة المخاطر الطبيعية: يساهم المجلس الشعبي الولائي في تنفيذ السياسة العمومية الاقتصادية والاجتماعية، كما يساهم في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه، وبذلك يكون قد ساهم في إدارة المخاطر الطبيعية بطريقة غير مباشرة لأن مخطط تهيئة الإقليم للولاية يتضمن قواعد الوقاية من المخاطر الطبيعية، كما يقوم المجلس الشعبي الولائي بإعداد

(1) المواد 1، 2، 3 القانون رقم 69 - 38 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في (23 مايو 1969، ج ر، ع)، ص 521.

(2) المادة 2، القانون رقم 12 - 07 يتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فبراير 2012، ج ر، ع 12)، ص 8.

مخطط التنمية وينشأ على مستوى الولاية بنك معلومات يجمع كل الدراسات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، هذه المعلومات التي تساعد على إرساء نظام الوقاية من المخاطر الطبيعية، ففي مجال الفلاحة والري يشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية باتخاذ كل الإجراءات والتدابير الرامية إلى إنجاز أشغال التهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليم الولاية لاجتناب مخاطر الفيضانات والجفاف، كما يساهم مع المصالح المعنية في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية.⁽¹⁾

أما في مجال السكن فيساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلديات وبمشاركة المصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه من أجل توقي الأضرار التي قد تنجم وتلحق السكان القاطنين بهذه المساكن عند حدوث الكوارث الطبيعية.⁽²⁾

بالرغم من أن المجلس الولائي يمثل سلطة الشعب على مستوى الولاية وينفذ سياسة الدولة على إقليم الولاية عن طريق المبدأ التشاركي إلا أن دوره في مجال إدارة المخاطر الطبيعية مقتصر فقط على مجال الفلاحة والري والسكن، لذا نرى ضرورة التوسيع من نطاق مهامه وذلك بإدماج إدارة المخاطر ضمن مهامه إدماجا مباشرا لتفادي خطورة الأضرار التي قد تنجم عن حدوث الكوارث الطبيعية، وذلك من خلال تعزيز قدراته لإشراك جميع الفواعل التي تساهم في إدارة المخاطر الطبيعية. ب. دور الوالي في إدارة المخاطر الطبيعية: لقد نص المشرع الجزائري في الفصل الثاني من قانون الولاية رقم 07-12 على سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة على مستوى الولاية، ومفوضا للحكومة على جملة من المهام تذكر منها ذات الصلة بموضوع الدراسة لإبراز دور الوالي في إدارة المخاطر الطبيعية وتتمثل تلك المهام في:

- تنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية خاصة منها تلك المتعلقة بالوقاية من الكوارث الطبيعية، وذلك عن طريق المحافظة على النظام والأمن والسلامة العمومية والسكنية العمومية، بتنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية وإعلامهم بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي.⁽³⁾

(1) المواد، 73-78-81-84-86، القانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص 16-17.

(2) المادة 101، القانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، المصدر نفسه، ص 18.

(3) المواد 110 - 114 - 115، القانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص 19.

- طلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة في إقليم الولاية عن طريق التسخير في الظروف الاستثنائية كالكوارث الطبيعية من أجل تقديم المساعدة والنجدة والإغاثة للسكان المتضررين أو المنكوبين.

- السهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها، وذلك عن طريق تسخير الأشخاص والممتلكات لتنفيذ هذه المخططات.⁽¹⁾

يلاحظ على أن دور الوالي في إدارة المخاطر الطبيعية جاء بطريقة غير مباشرة إذ حصر دوره في المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، وكذا السهر على تنظيم الإسعافات في الولاية ولم يذكر قانون الولاية دور الوالي في إدارة المخاطر الطبيعية بصفة مباشرة بالرغم من خطورة أضرار هذه المخاطر على الأشخاص والممتلكات على مستوى الولاية، والدور المركزي للوالي باعتباره منسقا بين السلطات المركزية والمحلية، ويعمل على التنسيق في أعمال الوقاية بين السلطة المركزية واللامركزية في مجال إدارة المخاطر الطبيعية، الأمر الذي يقتضي ضرورة إدراج هذا الدور في قانون الولاية.

ثانيا- دور الوالي في إدارة المخاطر الطبيعية في القوانين الخاصة:

يتدخل الوالي لتنفيذ السياسة العامة على مستوى الولاية بإصدار القرارات الخاصة بذلك ومن هذه القرارات المتعلقة بمنح الرخص في مجال العمران وكذا الرخص المتعلقة بتنفيذ قانون الغابات أما في مجال إدارة المخاطر الطبيعية فيبرز دور الوالي بشكل رئيسي وأساسي من خلال إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها المنصوص عليها بالمرسوم التنفيذي رقم 19-59 يحدد كفايات اعداد المخططات تنظيم النجدة وتسييرها، ويبرز دور الوالي في هذا المرسوم فيما يلي:

أ. دور الوالي في إعداد مخططات تنظيم النجدة:

يقوم الوالي بالمصادقة على مخططات تنظيم النجدة للولاية بعد مداولة المجلس الشعبي الولائي، كما يسهر الوالي على التأشير على مخطط تنظيم النجدة البلدي، ويصادق أيضا على مخططات تنظيم النجدة للموقع الحساس، ويقوم الوالي بإعداد قائمة المواقع الحساسة المهددة بخطر الكوارث، كما يسهر على تكوين قاعدة للبيانات الرقمية على مستوى الولاية تتكون من مجموعة

(1) المادة 119، القانون رقم 12 - 07 يتعلق بالولاية، المصدر نفسه، ص 20.

المعطيات المتعلقة بموارد مخططات تنظيم النجدة للولاية، ومخططات تنظيم النجدة للبلديات الواقعة بنفس الولاية.⁽¹⁾

ب. دور الوالي في إطلاق مخططات تنظيم النجدة وتنفيذها: يتولى الوالي إطلاق مخططات تنظيم النجدة في حالة وقوع الكارثة أو في حالة عدم كفاية الوسائل المسخرة في إطار مخططات تنظيم النجدة للبلدية أو الموقع الحساس، إذا استدعت الكارثة تعبئة وسائل إضافية خاصة أو في حالة عدم كفاية الوسائل المسخرة في إطار تنظيم النجدة للولاية المجاورة التي مستها الكارثة كما يتولى الوالي إدارة عمليات النجدة على مستوى الولاية أو يعين من يمثله في ذلك ويرفع المخطط تنظيم بموجب قرار ويتم إعلام الوزير المكلف بالداخلية بذلك.⁽²⁾

ج. يقوم الوالي بتقرير مفصل بعد كل رفع لمخطط تنظيم النجدة وعلى إثر كل محاكاة ويرسل التقرير إلى الوزير المكلف بالداخلية كما يبرز دور الوالي في المرسوم التنفيذي رقم 15 - 71 الذي يحدد كيفية إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها والذي جاء تنفيذا للمادة 61 من القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث ويبرز دور الوالي في المرسوم سالف الذكر فيما يلي:

- تحديد قائمة المنشآت والهياكل التي تخضع لمخطط خاص للتدخل، على أساس المعلومات الموجودة في دراسات الخطر أو المخاطر التي يقدمها صاحب المنشأة أو المستغل لها.⁽³⁾
- يقوم الوالي باعتماد المخطط الخاص للتدخل الذي تنشئه اللجنة المختصة في الولاية.
- يقوم الوالي بإطلاق المخطط الخاص للتدخل وإعلان حالة الطوارئ بالنسبة لمخطط تنظيم النجدة الولائي في حالة تجاوز الخطر حدود المنشأة أو الهيكل وذلك من أجل وضع حد للضرر الناجم عن ذلك لخروج الخطر عن سيطرة وتحكم صاحب المنشأة أو المستغل.⁽⁴⁾
- يكون تدخل الوالي في مجال إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها وكذا المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها المنصوص عليهما في المرسومين السالفي الذكر بطريقة مباشرة

(1) المواد 10 - 11 - 12، المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 يحدد كفاءات إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر السابق، ص 8.

(2) المواد 27 - 28 - 29 - 33، المرسوم التنفيذي رقم 19-59 يحدد كفاءات إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر نفسه، ص 10.

(3) المادتين 6-7، المرسوم التنفيذي رقم 15 - 71 الذي يحدد كيفية إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها، المصدر السابق، ص 19-20.

(4) المادتين 13 - 15، المرسوم التنفيذي رقم 15-71، المصدر نفسه، ص 20-21.

لإدارة المخاطر الطبيعية لأن دوره أساسي في الوقاية والحد من الأضرار التي تنشأ من حدوث الكارثة الطبيعية.

الفرع الثاني: دور البلدية في إدارة المخاطر الطبيعية

تعرف البلدية على أنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وهي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة كما تشكل إطارا لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتتكون من هيئتين: هيئة مداولة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.⁽¹⁾

يلاحظ على هذا التعريف أنه وسع من صلاحيات ومهام البلدية التي كانت ضيقة بالمفهوم الذي كان سائدا في قانون البلدية 90 - 08 الذي عرفها بأنها: الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.⁽²⁾

وباعتبار البلدية القاعدة الإقليمية لتنفيذ السياسة الوطنية في شتى المجالات ومكانا لممارسة المواطن لحقه في تسيير الشؤون العمومية فهي تؤدي دورا بارزا في إدارة المخاطر الطبيعية من خلال مهام المجلس الشعبي البلدي وكذا صلاحيات واختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة.

أولا- مهام المجلس الشعبي البلدي في مجال إدارة المخاطر الطبيعية:

بالرجوع إلى قانون البلدية رقم 10-11 نجد أنه لم يتضمن إدارة المخاطر الطبيعية بصفة مباشرة بل نص على بعض الإيحاءات التي نستطيع القول عنها أنها تجسد مفهوم إدارة المخاطر بطريقة غير مباشرة في جانبها الوقائي، ونذكر منها ما يلي:

- مشاركة المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها.
- يساهم المجلس الشعبي البلدي في حماية التربة والموارد المائية ويسهر على الاستغلال الرشيد لها.
- موافقة المجلس الشعبي البلدي المسبقة على إنشاء المشاريع التي قد يؤدي إنشاؤها إلى إلحاق ضرر بالبيئة على مستوى إقليم البلدية.

(1) المادة 1-2-15، القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 يونيو 2011، (ج ر، ع 37)، ص 7-8.

(2) المادة 1، القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، المؤرخ في 7 أبريل 1990، (ج ر، ع 15)، ص 488.

- يسهر المجلس الشعبي البلدي على المراقبة الدائمة لمطابقة عملية البناء ويسهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة المنجزة بطريقة غير قانونية قصد توخي الأضرار التي

قد تصيب قاطنيها نتيجة انهيارها بسبب المخاطر الطبيعية.⁽¹⁾

ثانيا - دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في إدارة المخاطر الطبيعية:

نتناول في هذه النقطة دور رئيس المجلس الشعبي البلدية في إدارة المخاطر الطبيعية في قانون البلدية (أ) ثم دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في إدارة المخاطر الطبيعية في القوانين الخاصة (ب).
أ. دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في إدارة المخاطر الطبيعية في قانون البلدية: يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي مهامه وفقا لقانون البلدية وممثلا للدولة وبهذه الصفة يسهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، ولتحقيق ذلك يتخذ كل الاحتياطات الضرورية والتدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية المعرضة لأي كارثة أو حادث وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها ظروف الكارثة أو الحادث ويعلن الوالي بها بموجب قرار، وذلك لتجنب جسامه الأضرار التي تحدثها الكوارث خاصة منها الطبيعية.⁽²⁾

وحرصا من المشرع على دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في إدارة المخاطر الطبيعية فقد نص في المادة 90 من قانون البلدية على دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على مستوى إقليم البلدية، كما خول له صلاحية تسخير الأشخاص والممتلكات في إطار تنفيذ مخططات تنظيم وتدخل الإسعافات لإغاثة المنكوبين في حالة حدوث الكوارث الطبيعية.

ومن أجل الوقاية من المخاطر الطبيعية يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على احترام المقاييس والتعليمات في مجال السكن والعمران والتعمير والعقار وكيفية وشروط استغلاله، كما يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المتعلق بها.⁽³⁾

(1) المواد 108 – 112-113-114-115، القانون رقم 10-11، المصدر السابق، ص 17-18.

(2) المادتين 89-94، القانون رقم 11 – 10 يتعلق بالبلدية، المصدر نفسه، ص 15-16.

(3) المواد 90-91-95 القانون رقم 11 – 10 يتعلق بالبلدية، المصدر نفسه، ص 15-16.

ب. دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في إدارة المخاطر الطبيعية في القوانين الخاصة :

يبرز دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في إدارة المخاطر الطبيعية بشكل واضح ومباشر في المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 الذي يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها في المجالات الآتية :

- في مجال إعداد مخططات تنظيم النجدة : يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمصادقة على هذا المخطط بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي، إذ يتولى تأسيس قاعدة البيانات الرقمية على مستوى البلدية والتي تتضمن البيانات الرقمية للمعطيات المتعلقة بموارد مخططات تنظيم النجدة.⁽¹⁾

- في مجال إطلاق مخططات تنظيم النجدة: يضع رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه المخططات في حالة تأهب عندما يكون هناك تهديد بوقوع الكارثة، كما يقوم بإطلاق مخططات تنظيم النجدة للبلدية في حالة وقوع الكارثة وعدم كفاية الوسائل المسخرة في إطار مخطط تدخل داخلي للموقع الحساس، وكذا عندما تتطلب الكارثة تعبئة وسائل إضافية خاصة، ويسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على إخبار الوالي بذلك، كما يتولى رفع مخططات تنظيم النجدة للبلدية ويقوم بإعلام الوالي المختص إقليميا بذلك.⁽²⁾

- في مجال اختبار مخططات تنظيم النجدة : يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإجراء محاكاة في الميدان حسب برنامج مسطر سنوي بالتشاور مع مصالح الحماية المدنية من أجل اختبار مخطط تنظيم النجدة ليتم إعداد تقرير مفصل بعد كل رفع لمخطط تنظيم النجدة على إثر كل محاكاة من قبله ويرسل التقرير إلى الوالي.⁽³⁾

كما يساهم رئيس المجلس الشعبي البلدي في إدارة المخاطر الطبيعية في جانبها الوقائي وفي مجال اختصاصه في منح الرخص العامة المتعلقة بالتهيئة والتعمير والبناء، وكذا تراخيص استغلال المنشآت التي قد تؤثر نشاطاتها على البيئة.

بالرغم من الجهود التي تبذلها الهيئات اللامركزية في مجال إدارة المخاطر الطبيعية إلا أنها تبقى دائما عاجزة عن أداء دورها في هذا المجال لكونها تعاني من عجز مالي وقلة الإمكانيات المادية التي تستخدمها في إدارة المخاطر الطبيعية، لذا يجب العمل على إيجاد نظرة تساهم على جعل البلدية

(1) المادتين 10 - 14 ، المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر السابق، ص 8

(2) المواد من 34 إلى 40 - المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر نفسه ، ص

10.

(3) المادتين 47 - 48، المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، المصدر نفسه ، ص 11 .

والولاية إطارًا محليًا لإبراز المواهب والتعاون والتضامن لتقديم المبادرات الفردية والجماعية وذلك بوضع برنامج عمل يركز على مبادئ عامة وطنية وعلى خصائص محلية في إطار أسلوب جديد للتسيير الواضح الأهداف والوسائل، وهذا النمط تستطيع الجماعات المحلية أن تعطي إستراتيجية للتكفل بكل الأضرار التي قد تلحق بالأشخاص أو الممتلكات على المستوى الإقليمي نتيجة الكوارث الطبيعية،⁽¹⁾ بالإضافة إلى نقص الكفاءات والموارد البشرية في ميدان إدارة المخاطر الطبيعية، هذا النقص أثر على التحكم في إدارة الخطر هذا الأخير الذي يتطلب كفاءات وموارد بشرية ضخمة للسيطرة عليه والتقليل من حجم آثاره، كما أن نقص الكفاءات القادرة على التخطيط الاستراتيجي المحلي للكوارث الطبيعية. أدى إلى عدم القدرة على تفعيل مخططات تنظيم النجدة والتدخلات والإسعافات التي نصت عليها والتنظيمات والتشريعات السالف ذكرها لأن مواجهة أي كارثة فجائية طبيعية يقتضي وجود كفاءات وتجربة ومؤهلات ثقافية تمكن المنتخبين من فهم التشريعات المحلية والنصوص القانونية وترتيب الأولويات على المستوى المحلي وحصر الاحتياجات لرسم الرؤية الإستراتيجية التي يتطلبها الوضع قصد التحكم في الكارثة الطبيعية.

المطلب الثالث: دور المجتمع المدني والقطاع الخاص في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر

يلعب المجتمع المدني والقطاع الخاص دورا بارزا في ادارة المخاطر الطبيعية وذلك لكونه هو الذي يواجه بالدرجة الأولى الأضرار الناتجة من الكوارث الطبيعية، ونقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول: دور المجتمع المدني في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر في الفرع الثاني: دور القطاع الخاص في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر.

الفرع الأول: دور المجتمع المدني في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر

يعرف المجتمع المدني على أنه : ذلك الفراغ الذي تملؤه مختلف أنواع المؤسسات التي لا تتبع للهيكل الحكومية في دولة معينة، والتي استطاع عدد من الأفراد المعروفين بقوتهم في مجالاتهم بميولهم التطوعية، أو بأفكارهم التي يعتنقونها، والإشراف عليها خدمة للمجتمع وتنمية له.⁽²⁾

(1) عبد الحق قديمة، ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد الأول - ص 122-123

(2) رضوان بن صادي، الإطار القانوني لتنظيم وتسيير المخاطر الكبرى في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 201 المجلد 11، 2023، ص 432.

كما عرفه آخرون على أنه: "مجموع التنظيمات الطوعية المستقلة عن مختلف أشكال الارتباط بالجهات والمؤسسات الحكومية أو الخاصة، والتي تضم مواطنين تجمعهم اهتمامات وأهداف مشتركة تصب أساسا في خدمة المصلحة العامة لأفراد المجتمع، وتتجسد هذه التنظيمات الحرة على المستوى الداخلي في: الجمعيات المدنية، والأحزاب السياسية، النقابات والاتحادات العمالية والمهنية، وعلى الصعيد العالمي في المنظمات الدولية الغير حكومية المعبرة عن وحدة الضمير والمصير الإنساني المشترك اتجاه قضاياها المشتركة"⁽¹⁾.

وتمثل الجمعيات العنصر البارز للمجتمع المدني في الجزائر إذ خول لها المشرع المساعدة وإبداء الرأي والمشاركة في اتخاذ القرار خاصة فيما يتعلق بحماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي والوقاية من المخاطر الطبيعية قبل حدوثها والتخفيف من آثارها.⁽²⁾

ويتجلى دور المجتمع المدني في إدارة المخاطر الطبيعية من خلال :

- المشاركة في إدارة المخاطر الطبيعية عن طريق تفعيل مبدأ المشاركة بإبداء الرأي، والمعارضة على القرارات التي قد تمس بالبيئة.
- تطوير الخطط العامة من أجل أخذ الخطوات الضرورية لمواجهة الحالات الطارئة كالكوارث الطبيعية، وذلك عن طريق تقسيم الواجبات بين الهيئات الخاصة والعامة قصد التصدي للأثار.
- إصدار التوجيهات وتحديد الواجبات وإدارة غرف العمليات.
- إنشاء وتجهيز الملاجئ العامة وتخزين المواد والمعدات الضرورية.
- توفير خطة تدريب الفرد على طريقة التصدي والتعامل في حالة حدوث الكوارث الطبيعية.
- إنشاء فرق للمتطوعين للدعم والمساعدة في حالة الطوارئ وتدريبهم على تقنيات الإنذار المبكر وعرضها على المجتمع وتحديد الأساليب من الخطط المطلوبة لإدارة حالة الطوارئ والكوارث التي يعلن عنها من طرف السلطات المختصة.
- توفير نظام مالي وإداري قادر على مواجهة حالة الطوارئ وتقديمه لاعتماده في ميزانية الدولة.
- تقديم المساعدات الإنسانية للمجتمع المتضرر من الكوارث من جميع الجوانب كالمساعدات الصحية الغذائية والإيواء والعلاج النفسي وإعادة التأهيل.

⁽¹⁾ بركات كريم، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مواد معمرى، تيزي وزو، 2013-2014، ص 45.

⁽²⁾ المادة 35 - القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المصدر السابق ، ص 13.

ومن خلال النقاط المذكورة أعلاه يظهر الدور البارز للمجتمع المدني في إدارة المخاطر الطبيعية والذي يساهم جنبا إلى جنب مع المؤسسات العمومية في الوقاية من الأخطار الطبيعية والتخفيف من جسامة الأضرار التي تصيب المجتمعات المنكوبة ويساهم في الحفاظ على الكرامة الإنسانية للمجتمعات المتضررة.

الفرع الثاني: دور القطاع الخاص في إدارة المخاطر الطبيعية

يتمثل القطاع الخاص في مجموع المؤسسات الخاصة التي تخضع للقانون الخاص، وتساهم هذه المؤسسات في إدارة المخاطر الطبيعية لكونها تشغل حيزا كبيرا في النشاط الاقتصادي للدولة وأن مساهمتها في إدارة المخاطر الطبيعية له دور بارز في التخفيف من جسامة الأضرار التي تخلفها المخاطر الطبيعية، ولذلك لقد أُلحّ المشرع بضرورة إشراك هذا القطاع في إدارة المخاطر الطبيعية من خلال أحكام نص القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في نص المادة 56 بقوله: " علاوة على الوسائل التي تعبئها الدول بعنوان مخططات تنظيم النجدة عند وقوع كارثة ما، وبموجب طابع المنفعة العمومية لتسيير الكوارث المؤسس بمقتضى أحكام المادة 5 أعلاه، تقوم الدولة بتسخير الأشخاص والوسائل الضرورية..."⁽¹⁾

ولتجسيد إشراك القطاع الخاص في إدارة المخاطر ألزم المشرع كل منشأة مصنفة بضرورة إعداد دراسة الخطر قبل الشروع في استغلالها وعلى ضوء هذه الدراسة يتم إعداد المخططات الخاصة بالتدخل، وكذا المخططات الداخلية للتدخل هذه المخططات تحدد التدابير الوقائية من الأخطار والوسائل المسخرة لذلك والإجراءات الواجب اتخاذها عند وقوع ضرر ما.⁽²⁾

أولا- المخططات الخاصة للتدخل:

تطبق المخططات الخاصة للتدخل على منطقة تجمع أكبر حدود خارجية لكل آثار الظاهرة الطبيعية وفي هذا المحيط يحدد منطقة إنذار السكان بالخطر المحتمل الوقوع، وتهدف هذه المخططات إلى تحديد وتنظيم وتنسيق النجدة في حالة خطر خاص معروف له تأثيرات خارج حدود المنشأة والهيكل وذلك لغرض حماية الأشخاص والممتلكات والبيئة.

وأن المنشآت التي أوجب المشرع إخضاعها للمخططات الخاصة للتدخل يجب أن تكون محددة بقرار يصدره الوالي المختص إقليميا يحدد فيه قائمة المنشآت والهيكل التي تخضع للمخطط الخاص للتدخل بناء على اقتراح اللجنة الولائية المكلفة بإعداد هذه المخططات.

(1) المادة 56، القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، المصدر السابق، ص 22.

(2) المواد 60-61-62، القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، المصدر السابق، ص 22.

وأن إعداد المخططات الخاصة للتدخل يتم بناء على المعلومات الموجودة في دراسة الخطر، والمخططات الداخلية للتدخل ويجب أن يشمل ذلك العناصر التالية :

- بطاقة وصفية للهيكل أو المنشأة المعنية تتضمن وثائق وخرائط وصور وصفية للهيكل وتجهيزات المنشأة بمثابة معاينة تقنية وميدانية لها .
- مخطط الوضعية لمختلف شبكات النقل التي تصل المنشأة أو الهياكل.
- تصنيف سيناريوهات الحوادث المعرفة التي لها آثار خارج حدود المنشأة أو الهياكل .
- التمثيل الخرائطي للمساحات المتضررة جراء الظواهر الخطرة وأن توفير جميع هذه العناصر يقع على عائق مستغل هذه المنشأة. أما اللجنة المختصة لإعداد المخططات الخاصة للتدخل فيقع على عاتقها مايلي:
- تحديد الرهانات .
- تعيين حدود منطقة التطبيق ومحيط المخطط للتدخل.
- التدابير والوسائل الاستعجالية الأولى الواجبة على المشغل لحماية السكان المجاورين قبل تدخل السلطات ومن أجل إعلامها.
- مخطط وإجراءات الإنذار إحصاء الوسائل البشرية والمادية العمومية والخاصة الواجب استخدامها .
- قائمة المتدخلين ومهامهم .
- إجراءات التعبئة والتسخين.
- تدابير الإعلام والحماية لفائدة السكان المجاورين للمؤسسة المعنية .
- مخططات الإخلاء وأماكن التجمع .
- تدابير تنظيم النجدة في أماكن التدخل.

أما مخططات شبكات الخدمات كخدمات الغاز والكهرباء والماء وخدمات المنتجات الخطرة المتعلقة بالمنشأة فيتم إعدادها من طرف اللجنة ومشغل المنشأة معا.

وعند حدوث الخطر يقوم مستغل المنشأة بإطلاق مخطط التدخل الخاص بالمنشأة وفورها يتم إبلاغ الحماية المدنية هذه الأخيرة التي تقوم بإعلام الوالي المختص إقليميا، الذي يقوم بوضع المخطط الخاص للتدخل في حالة طوارئ، أما في حالة تجاوز أو احتمال تجاوز الخطر الخاص حدود المنشأة

فحينها يقوم الوالي بإطلاق المخطط الخاص للتدخل ويتم إعلان حالة الطوارئ بالنسبة لمخطط تنظيم النجدة الولائي ، وذلك نتيجة لجسامة الخطر وخشية حدوث كارثة على مستوى المنطقة.⁽¹⁾

ثانيا - المخططات الداخلية للتدخل:

ألزم المشرع كل مشغل للمنشأة الصناعية أن يعد مخطط داخلي للتدخل يحدد فيه التدابير الوقائية الواجب توفيرها قصد توخي الأخطار وتمثل تلك التدابير في كل الوسائل المسخرة لذلك وكذلك الإجراءات الواجب تنفيذها عند وقوع الخطر.⁽²⁾

(1) المادة 4 - 15 - المرسوم التنفيذي رقم 15-71 الذي يحدد كيفية إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها، المصدر السابق، ص من 19 إلى 21 .

(2) المادة 62، القانون رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، المصدر السابق، ص 23.

خلاصة الباب الثاني:

خلصنا في هذا الباب أن المنظومة القانونية لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر والتي قسمنا فيها الدراسة إلى الإطار التشريعي لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر، ثم الآليات المكلفة في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر إذ لا حظنا أن المشرع الجزائري وبالرغم من تعرض الجزائر إلى العديد من المخاطر الطبيعية كالزلازل والفيضانات ومواسم الجفاف، إلا أنه لم يهتم بإدارة المخاطر الطبيعية إلا في ثمانينات القرن الماضي بعد زلزال الشلف.

إذ أرسى مجموعة من التشريعات تنفيذا للالتزامات الدولية التي صادقت عليها الجزائر بموجب الاتفاقيات الدولية والتي كانت طرفا فيها، وأن منظومة إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر جاءت بقواعد وقائية جسدها المشرع من خلال مبادئ إدارة المخاطر الطبيعية كمبدأ الحذر والحيطه ومبدأ التلازم والمبدأ الوقائي، إلى جانب مبدأ المشاركة ومبدأ إدماج التقنيات الجديدة، هذه المبادئ التي حرص المشرع على إدماجها في كل تشريع ذو صلة بإدارة المخاطر منتهجا في ذلك سياسة الوقاية من المخاطر الطبيعية في كل قطاع يمكن أن يكون نسبا في حدوث الكوارث، ثم سعى إلى جمع قواعد الوقاية من المخاطر الطبيعية في القانون الإطاري رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة ولتجسيد منظومة الوقاية عمد إلى التخطيط لإدارة المخاطر الطبيعية عن طريق نهج التخطيط القطاعي في بادئ الأمر اعتقادا منه أنه الطريقة الأمثل للسيطرة على كل أسباب حدوث الكوارث الطبيعية، إلا أنه تراجع عنه بعد صدور القانون رقم 20-04 لينتهج من خلاله التخطيط الشمولي والذي جسده في المخطط العام للوقاية من المخاطر الكبرى باعتباره وثيقة تعدها الدولة للوقاية من مجمل الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، وذلك من خلال الاستعداد الدائم لمواجهة المخاطر المحتملة الحدوث بكافة الخدمات والتدابير التي تتطلبها الحالة مع ضرورة التنسيق المبدئي بين الأجهزة والخدمات المعنية بالخطر لتحديد دور كل منها عن طريق التعاون بينها وذلك من أجل تحديد أولويات الإجراءات العادلة لمواجهة الخطر قصد إزالة آثاره وإعادة الحياة إلى مجراها الطبيعي.

إضافة إلى ذلك حرص المشرع على حماية الملكية الخاصة من المخاطر الطبيعية عن طريق نزعها بسبب المخاطر الطبيعية مقابل تعويض عادل وذلك كله للقضاء على الأسباب المؤدية إلى المخاطر الطبيعية وخاصة وأن الملكية الخاصة تخول لصاحبها حق الانتفاع والذي يجسد إقامة المنشآت فوق ملكيته، فالمشرع حرص على منعه عن ذلك عن طريق نزع ملكيته إذا كان الانتفاع بها يسبب خطرا طبيعيا تجسيدا للقواعد الوقائية لإدارة المخاطر الطبيعية.

أما بخصوص قواعد تسيير الكارثة والتصدي لآثارها فقد حرص المشرع على تنظيمها في إطار مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، والمخططات الخاصة للتدخل والاحتياطات الإستراتيجية إلى جانب نظام التعويض عن الأضرار الناجمة من الكوارث الطبيعية وكذا التأمين عن مخاطر الكوارث الطبيعية، هذه الآليات العلاجية التي حاول المشرع من خلالها القضاء على الآثار التي تخلفها المخاطر الطبيعية بعد حدوثها موليا اهتمامه البالغ على حماية الأرواح والممتلكات، إلى جانب ضرورة إعادة للإعمار بشكل مستدام إلا أن القانون الإطار رقم 04 - 20 المتعلق بالوقاية من الأخطار وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة كان قاصرا في هذه النقطة خاصة بتخلف سن وإصدار نصوصه التنظيمية.

ولتجسيد المنظومة القانونية لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر على أرض الواقع أسند مهمتها لمجموعة من الهيئات، أسند لها مهام إدارة المخاطر الطبيعية سواء بصفتها متخصصة في ذلك من أجل ضمان التطبيق السليم والمباشر للنصوص القانونية المجسدة لإدارة المخاطر الطبيعية والتقليل منها أو من جسامتها أضرارها، وجسد ذلك في المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى، والمركز الوطني في البحث المطبق ومقاومة الزلازل، والوكالة الوطنية للتعمير والمفتشية الجهوية للعمران والبناء، الهيئة التقنية للمراقبة التقنية للبناء إلا أن المشرع لم يعطي استقلالية لهذه الهيئات لكي تمارس نشاطها بصفة متخصصة متمتعة بالشخصية المعنوية، إذ جعل المندوب تارة تحت سلطة رئيس الحكومة وتارة أخرى تحت سلطة وزير الداخلية، وكان الأجدر أن يجعلها مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي على المستوى المركزي وأن يجعل لها فروعاً جهوية وإقليمية تساعدها في مهامها لتجسيد مبدأ التنسيق والتعاون على المستوى المحلي والوطني.

إلى جانب افتقار النصوص القانونية المتعلقة بهذه المؤسسات إلى نصوص مجسدة للمسؤولية المدنية، وحضر نطاق عملها في المسائل التقنية، الأمر الذي يعيق الجانب الرقابي في هذه المؤسسات. وحرصاً من المشرع بتجسيد منظومة الوقاية من المخاطر الطبيعية وتسيير الكوارث الطبيعية قصد التقليل من آثارها فقد منح لبعض الهيئات ذات الصلة بالمخاطر الطبيعية صفة التدخل لإدارة المخاطر الطبيعية سواء على المستوى المركزي في تدخل بعض الوزارات ذات الصلة بإدارة المخاطر الطبيعية.

أما على المستوى المحلي فقد جسد ذلك في تدخل الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) باعتبارهما الإدارتان الرئيسيتان المكلفتان بإدارة المخاطر الطبيعية على المستوى المحلي والمسؤولتان على ضرورة التنسيق على المستوى المحلي والإقليمي وتزويد الهيئات المركزية بالمعلومات الدقيقة، إلى

جانب ذلك حرص المشرع على إقحام المجتمع المدني والقطاع الخاص بالمخاطر الطبيعية وذلك تجسيدا لمبدأ التعاون والتضامن الوطنيين.

الخاتمة

تختلف وتتعدد المخاطر الطبيعية بحسب اختلاف مصادرها واختلاف الطبيعة التي تحدث فيها، الأمر الذي أدى إلى ظهور استراتيجيات متعددة ومختلفة من دولة إلى أخرى تعمل على التقليل من خطورة آثار المخاطر الطبيعية، وذلك عن طريق عقد عدة مؤتمرات دولية في إطار قواعد القانون اللين ثم تطورت قواعد إدارة المخاطر الطبيعية لتصبح قواعد قانونية ملزمة مكرسة في الاتفاقيات ذات الطابع العالمي كالاتفاقية الإطارية بشأن التغيرات المناخية، أو اتفاقيات إقليمية كالاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر واتفاقية رابطة دول جنوب شرق آسيا بشأن إدارة الكوارث والاستجابة للطوارئ (آسيان) ASEAN، هذه المصادر ترمي جل أحكامها إلى تنفيذ الاستراتيجية الدولية للحد من المخاطر الطبيعية، لأن مسألة الحد من هذه الأخيرة أو التقليل من آثارها مسألة مشتركة بين جميع الدول، لا بد من بذل الجهود والتعاون الدولي للتصدي لها.

أما على المستوى المحلي فقد سعت الدول جاهدة ومنها الجزائر لتكريس إدارة المخاطر الطبيعية في تشريعاتها الداخلية، فالمشروع الجزائري اهتم بإدارة المخاطر الطبيعية منذ الآثار التي خلفها زلزال الأصنام (الشلف)، أين بدأت بوادر إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر ولكن بشكل غير مباشر لأن القوانين الصادرة بشأن المخاطر الطبيعية كانت لمعالجة الآثار وليس للوقاية منها، كما أنها قطاعية وليست شمولية إلى غاية صدور القانون الإطار رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

والذي تم إلغاء الأحكام المعارضة له بموجب القانون رقم 04-24 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

ومن خلال الدراسة توصلنا إلى مجموعة من النتائج تتبعها اقتراحات توافقها:

أولا - النتائج:

- إن تعدد وتكرار حدوث المخاطر الطبيعية في العالم أدى إلى وجود يقظة قانونية دولية ووطنية أدت إلى إصدار القوانين والتشريعات الخاصة بإدارة المخاطر الطبيعية على المستوى الدولي والوطني.
- تعمل السياسة الدولية لإدارة المخاطر الطبيعية على أن لا تتحول المخاطر الطبيعية لحوادث وذلك عن طريق إتباع النهج الوقائي، لأنه غالبا ما يكون أقل تكلفة من الإغاثة والتصدي للأضرار التي تحدثها المخاطر الطبيعية، كما أن النهج الوقائي يعمل على تعزيز القدرة على الصمود ومواجهة الكوارث والتكيف مع الصدمات والتعافي من آثارها.

- يتمثل أساس فهم إدارة المخاطر الطبيعية في فهم طبيعة الأخطار والتعرض لها وقابلية تأثر الأشخاص والممتلكات في مواجهة تلك الأخطار.
- تنوع وتشعب الصكوك الدولية القانونية خاصة منها اللينة المتعلقة بالمخاطر الطبيعية والكوارث، وقلة إدراجها في الاتفاقيات الدولية في نصوص صريحة وملزمة.
- يفتقر القانون الدولي إلى اتفاقية دولية شاملة متعلقة بإدارة المخاطر الطبيعية يصلح تطبيقها على جميع المخاطر الطبيعية التي تحدث في أي منطقة في العالم.
- تعجز الدول على تجسيد مبدأ التعاون الدولي على أرض الواقع في مجال إدارة المخاطر الطبيعية، وذلك لتعارضه مع مبدأ سيادة الدول على إقليمها، هذا الأخير الذي ضيق مجال تفعيل التعاون الدولي لأن تقديم المساعدات في حالة وقوع الأخطار الطبيعية يتوقف على قبول الدولة المتضررة لتلك المساعدة.
- يتطلب التجسيد الحقيقي لإدارة المخاطر الطبيعية ضرورة إدراجها في التخطيط التنموي لجميع مجتمعات العالم.
- تعاني المنظومة القانونية في الجزائر الخاصة بإدارة المخاطر الطبيعية من وجود هشاشة حالت دون الوقاية من المخاطر الطبيعية وذلك ما يعكس تكرارها من حين إلى آخر، وفي فترات زمنية متقاربة، مثل الزلازل والفيضانات والحرائق.
- أدى تشعب القوانين الخاصة بإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر إلى صعوبة الإلمام بها لدى العاملين على تطبيقها قبل وبعد وقوع المخاطر الطبيعية خاصة لكون المشرع اتبع النهج القطاعي في سن تلك التشريعات.
- عجز أحكام القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث على تجسيد إدارة المخاطر الطبيعية لافتقاره للآليات البعدية لإدارة المخاطر الطبيعية منها: إعادة الإعمار التي لم يشر إليها هذا القانون، وبالرغم من أن القانون رقم 04-24 كرس مرحلة التعافي من الكوارث الطبيعية إلا أنه جسدها في شكل مبادئ عامة واحالها على التنظيم لا في ظل أحكام القانون القديم رقم 20-04 ولا في ظل القانون الجديد رقم 04-24 ساري المفعول الأمر الذي جعل هذه الآلية جامدة ومعطلة التطبيق.
- جمود تطبيق أحكام القانون رقم 20-04 لتخلف صدور التشريعات التنظيمية له وتأخر صدور البعض منها أدى إلى تكرار المخاطر الطبيعية في الجزائر في فترات زمنية متقاربة وذلك ما

يعكس فشل هذا القانون على تجسيد إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر، وبقي الأمر على حاله بالرغم من صدور القانون رقم 04-24 لأنه وقع في نفس الخطأ والمتمثل في إحالة أغلبية نصوصه على التنظيم الذي لم يصدر بعد وإحالة البعض منها على النصوص التنظيمية التي كانت سارية المفعول لتطبيق القانون رقم 20-04.

- بالرغم من أن الجماعات الإقليمية البلدية والولاية تلعب دورا هاما في إدارة المخاطر الطبيعية على أرض الواقع إلا أن قوانينها تكاد تخلو من أحكام إدارة المخاطر الطبيعية.
- صعوبة تنفيذ إجراءات نزع الملكية بسبب المخاطر الطبيعية لقلّة الإمكانات المادية وكثرة المباني المعرضة للأخطار الطبيعية، وقلّة الرقابة الإدارية في إنشاء المباني خاصة منع البناء الفوضوي .

ثانيا- الاقتراحات:

- ضرورة إرساء اتفاقية دولية شاملة متعلقة بإدارة المخاطر الطبيعية تكون ملزمة لجميع الدول لكون إدارة المخاطر الطبيعية مسألة عالمية تحتاج إلى تكاتف الجهود الدولية للحد منها أو التقليل من أثارها، ونرى أن اتفاقية رابطة دول جنوب شرق آسيا بشأن الكوارث والاستجابة للطوارئ آسيا (ASEAN) اتفاقية كرسّت بصورة حقيقية وفعلية إدارة المخاطر الطبيعية في جميع مراحلها تصلح أن تكون اتفاقية عالمية إذا أضفي عليها الطابع العالمي.
- تعزيز وتفعيل التعاون الدولي والشراكة العالمية وذلك عن طريق تقديم الدعم المادي ووسائل التنفيذ خاصة للدول النامية التي تحتاج إلى تزويدها بموارد كافية ومستدامة من أجل الصمود لمجابهة مخاطر الكوارث.
- من أجل إدراج إدارة المخاطر الطبيعية في التخطيط التنموي يجب على الدول أن تعمل جاهدة وبصورة حقيقية لتقييم المخاطر الطبيعية وتوفير الأدوات والخبرة التخصصية والآليات اللازمة لمراعاة عامل الآثار المحتملة للأخطار الطبيعية.
- تعزيز وتنسيق إدارة المخاطر على المستوى الدولي و الوطني وذلك عن طريق إلزام جميع الدول بضرورة إرساء قوانين وطنية تجسد إدارة المخاطر الطبيعية على المستوى المحلي .
- ضرورة الاستثمار في إدارة المخاطر الطبيعية عن طريق اتباع النهج الوقائي بدلا من النهج العلاجي لأضرار المخاطر الطبيعية.

- ضرورة تعديل القانون رقم 04-24 يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة وذلك عن طريق تضمينه إدارة المخاطر الطبيعية بصفة مباشرة ومنظمة وبشكل تفصيلي ليشمل جميع مراحل إدارة المخاطر الطبيعية وتزويده بالنصوص التنظيمية من أجل تطبيقه على أرض الواقع.
- تخصيص ميزانية خاصة بتسيير المخاطر الطبيعية في الميزانية العامة للدولة وذلك لتوفير الوسائل المادية للوقاية من المخاطر الطبيعية وتسييرها من أجل التقليل من جسامه الأضرار على الأشخاص والممتلكات وتسهيل عملية إعادة الإعمار بعد الكارثة بشكل مستدام.
- إنشاء هيئة مستقلة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، مكلفة بإدارة المخاطر الطبيعية وذلك عن طريق إخراج المندوبية الوطنية لإدارة المخاطر الطبيعية من وزارة الداخلية وتزويدها بالإدارات الجهوية والمحلية من أجل تفعيل مبدأ التنسيق من القاعدة إلى القمة قصد تجسيد إدارة المخاطر الطبيعية بصورة حقيقية وفعلية على أرض الواقع.
- إعادة النظر في الأحكام الجزائية التي تضمنتها قوانين العمران والمتعلقة بمعاقة المخالفين لقواعد العمران، لأن الاكتفاء بالغرامة المالية جزاء غير ردي للمخالفين وذلك ما أدى إلى ارتفاع أسباب المخاطر الطبيعية نتيجة عدم احترام النصوص المتعلقة بالعمران.
- ضرورة تعديل قانونا البلدية والولاية وذلك بإدراج أحكام تفصيلية شاملة لجميع مراحل إدارة المخاطر الطبيعية، وعدم الاكتفاء بالنص عن أحكام متناثرة تعكس إدارة المخاطر بطريقة غير مباشرة.
- توسيع دائرة إلزامية التأمين من آثار الكوارث الطبيعية لتشمل جميع الشاغلين والمستغلين للعقارات مهما كانت طبيعتها وعدم قصرها على المالكين، لأن السكن العمومي الإيجاري يشغل حيزا واسعا من العقارات المعرضة للمخاطر الطبيعية وذلك عن طريق إدراج بند التأمين في جميع العقود التي ترد على العقار دون استثناء.
- إدراج إدارة المخاطر الطبيعية بصورة منهجية ومنظمة في جميع السياسات والخطط والبرامج التنموية لكونها تؤثر على جميع مجالات الاقتصاد الوطني.
- نشر ثقافة وعي الخطر عن طريق إدماج مناهج تعليمية خاصة بإدارة المخاطر في البرامج التربوية والحصص الإعلامية وذلك من أجل توعية الجماهير بضرورة الاستعداد لمواجهة المخاطر والتأهب لها.

- تنمية القدرات المادية والبشرية للمؤسسات العمومية والخاصة ودعمها من أجل جمع المعلومات والخبرات عن إدارة المخاطر ونشرها واستخدامها على نطاق واسع.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً- المصادر:

القرآن الكريم

أ- المصادر الدولية:

1- الاتفاقيات الدولية:

- الاتفاقيات الدولية باللغة العربية:

1. اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود (هلسنكي 17 مارس 1992).
2. الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، منظمة الأمم المتحدة، 1992.
3. الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد/أو من التصحر وبخاصة في إفريقيا، A/AC241/27 ، 1994/09/12.
4. اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، منظمة الأمم المتحدة، 30 آذار/مارس 2007.
5. اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في إفريقيا، (كامبلا) أوغندا، منظمة الاتحاد الإفريقي، 6 ديسمبر 2009.
6. لاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ : اعتماد اتفاق باريس، منظمة الأمم المتحدة، (FCCC/CP/2015/L.9)، 2015/12/12 .

- الاتفاقيات الدولية باللغات الأجنبية:

1. Asean Agreement on Disaster Management and Emergency Response.2005
2. Convention on The Transboundary Effects of industrial Effects of Industrial Accidents.17-03-1992.

2- القرارات و التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية

- القرارات و التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية باللغة العربية:

1. القرار رقم 169/42، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 1987/12/11.
2. القرار رقم 44/236، المتعلق بالعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، ديسمبر 1989.
3. القرار رقم 182/46، المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 1991/12/19.
4. تقرير الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، منظمة الأمم المتحدة، A/CONF.151/26/REV1، ريو دي جانيرو، 3-4 جوان 1992، نيويورك، 1993.
5. تقرير بعنوان الحد من الكوارث: الجوانب الاقتصادية للحد من الكوارث الطبيعية بالنسبة للتنمية المستدامة، منظمة الأمم المتحدة (1)A/CONF.172/9، 1994/05/25

6. القرار رقم A/54/497، المتعلق بشأن العقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية: الترتيبات التي ستستخلفه، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 1999/11/1.
7. القرار رقم A/54/132، المتعلق بأنشطة العقد الدولي للحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة: المجلس الاجتماعي والاقتصادي، 1999/07/21.
8. تقرير مؤتمر القمة العالمية للتنمية المستدامة، جوهانسبرغ: جنوب إفريقيا، منظمة الأمم المتحدة، من 2002/08/26 إلى 2002/09/4.
9. تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، منظمة الأمم المتحدة: جوهانسبرغ، جنوب إفريقيا، A/CONF.195/20، 26 أوت إلى غاية 4 سبتمبر 2002.
10. القرار رقم 56/195، المتعلق بالإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث الطبيعية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، A/56/195، 2002/01/21.
11. القرار رقم 59/279، المتعلق بتعزيز الإغاثة في حالة الطوارئ والإصلاح والتعمير في أعقاب الكارثة الناجمة عن أمواج تسونامي التي عصفت بالمحيط الهادي في 19 كانون الثاني/يناير 2005. الجمعية العامة للأمم المتحدة.
12. تقرير المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، الأمم المتحدة، كوبي: هيوغو، اليابان (A/CONF.206/6)، 2005/01/22-18.
13. القرار رقم 20/59، المتعلق بالتأهب لحالات الطوارئ ومواجهتها، جمعية الصحة العالمية لمنظمة الصحة العالمية، 25 ماي 2006.
14. تقرير مبادئ توجيهية بشأن استخدام أصول أجنبية للدفاع العسكري والمدني في عمليات الإغاثة في حالات الكوارث، منظمة الأمم المتحدة: مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، نوفمبر 2007.
15. تقرير بعنوان حماية الأشخاص في حالات الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة: لجنة القانون الدولي، A/CN.4/590/Add-1، 26 فبراير 2008.
16. القرار رقم 67/231، المتعلق بالتعاون الدولي في تقديم المساعدة الإنسانية في ميدان الكوارث الطبيعية من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 2013/04/9.
17. القرار رقم 2013/1313، المتعلق بإنشاء آلية الاتحاد للحماية المدنية، البرلمان و المجلس الأوروبي للاتحاد الأوروبي، الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي، 20 ديسمبر 2013.
18. القرار رقم 1164، المبادئ التوجيهية للسياسات الوطنية لإدارة الجفاف: نموذج إجماعي، المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، مطبوعات المنظمة، دار Atta، ستوكهولم، السويد، 2014.
19. تقرير بعنوان المثال النموذجي للحد من مخاطر الكوارث في برنامج التواصل مع المستخدمين التابع للاتحاد العالمي للخدمات المناخية، المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، جنيف، سويسرا، 2014.
20. تقرير عن عمل المنظمة في مجال إدارة مخاطر الطوارئ والأمان، منظمة الصحة العالمية، سويسرا، 2015.
21. القرار رقم 01/70، المتعلق بتحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030، الجمعية العامة للأمم المتحدة، A/RES/70/01، 2015/10/21.
22. تقرير بعنوان إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية للفترة 2015 - 2030: المبادئ التوجيهية، منظمة الأمم المتحدة، ط1، جنيف، سويسرا، 2015.

23. تقرير بعنوان إدارة مخاطر الكوارث للتراث الثقافي، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة، اليونيسكو، 2016.
24. القرار رقم A/73/10، المتعلق بتقرير لجنة القانون الدولي، الجمعية العامة للأمم المتحدة: لجنة القانون الدولي، الدورة السبعون، 30 أبريل، 1 جوان، 10 يوليو، نيويورك، 2018.
25. القرار رقم A/73/131، المتعلق بضرورة التعاون الدولي في مجال الحد من مخاطر الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 2019/01/14.
26. القرار رقم 248/74، المتعلق بتنفيذ خطة سنديا، الجمعية العامة للأمم المتحدة، A/RES/74/248، 29 جويلية 2019.
27. القرار رقم 78/284، المتعلق بالتنمية المستدامة والحد من مخاطر الكوارث تنفيذ إطار سنديا للحد من مخاطر الكوارث للفترة بين 2015-2030، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 29 جويلية 2019.
28. القرار رقم A/62/320، المتعلق بتنفيذ الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار 58/277، المتعلق بتنفيذ الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، الجمعية العامة للأمم المتحدة.

- القرارات و التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية باللغات الأجنبية:

1. United Nations. Resolution 57/150. **Strengthening The Effectiveness and Coordination of International Urban Search and Rescue Assistance.** (57th session. Agenda 21.(a) 27/02/20S03
2. conseil national économique et social, **Rapport sur "L'urbanisation les risques naturels industriels en Algérie : Inquiet des actuelles et futures.** 22^{eme} session plénière. Edition GNES, Alger, Mai 2003.
3. WHO assembly resolution A65/20. **WH's response and Role as the Health Cluster lead in the meeting the growing Demands of Health in Humanitarian emergencies** (Agenda item 13.15.26 may 2012)/
4. Nation unies. **Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes Naturelles :Rapport de la conférence mondiale sur des catastrophes naturelles** (A/Conf.172/9.27/09/1994).

3- خطط وبرامج العمل الصادرة عن المؤتمرات والهيئات الدولية

- خطط وبرامج العمل الصادرة عن المؤتمرات والهيئات الدولية باللغة العربية:

1. المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث : تقرير يوكوهاما ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، يوكوهاما، اليابان، 23-27 ماي 1994.
2. إطار سنديا للحد من الكوارث للفترة ما بين 2015-2030: الأولويات الأربع، منظمة الأمم المتحدة،
3. تقرير سنديا: إدارة مخاطر الكوارث من أجل تعزيز القدرة على مجابهة الكوارث في المستقبل، البنك الدولي للإنشاء والتعمير، 1818.H Street NW. Washington DC 20433.
4. الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث ، الجمعية العامة للأمم المتحدة: المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الدورة السادسة والخمسون: البيئة والتنمية المستدامة ، جنيف، يوليو 2001.

5. المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث : استعراض إستراتيجية وخطة يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمنا، منظمة الأمم المتحدة، A/CONF.206/L.1، 2004/12/20.
6. المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث: تقرير المؤتمر العالمي ،الأمم المتحدة ،A/CONF.206/206، هيوغو، اليابان، 2005/03/16.
7. دليل تعميم الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع التغير المناخي، الاتحاد الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر، سويسرا، 2013.
8. القرار رقم 1164، المبادئ التوجيهية للسياسات الوطنية لإدارة الجفاف: نموذج إجرائي، المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، مطبوعات المنظمة، دار Atta ، ستوكهولم، السويد، 2014.
9. إطار سندياي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030، مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، ICLUX.AR.UNISDR/GE/2015 .
10. برنامج الأمم المتحدة للبيئة، جمعية الأمم المتحدة للبيئة، منظمة الأمم المتحدة ، نيروبي، 23-28 ماي 2016.
11. المقررات والقرارات التي اعتمدها المؤتمر العام في دورته الثامنة عشر (GC.18/INF/4، 2019/12/12)، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، أبوظبي 3-7 نوفمبر 2019.
12. الخطة الإستراتيجية للدول الأمريكية من أجل سياسة حول الحد من القابلية بالإصابة وإدارة المخاطر والاستجابة للكارثة.

- خطط وبرامج العمل الصادرة عن المؤتمرات والهيئات الدولية باللغات الأجنبية:

1. The ASEAN Declaration(**Bangkok declaration**). Bangkok.8 August 1967/alineia 4.
2. A/CONF.172/9. Nations unies. **Conférence Mondiale sur la Prévention des Catastrophes Naturelles**. Yokohama. Japan.23-27 Mai 1994.
3. Federation of European Risk Management Associations. **Cadre de Référence de La gestion de Risques**. FERMA.2003.
4. Permanent council .inter-American committee for natural disaster reduction (Iacndr) : Inter-American strategic plan for policy on vulnerability reduction, risk management and disaster response (IASP).30/05/2003.
5. **Vientian Action Programme 2004-2010**.Adopted by The Heads of States/Governments at 10th ASEAN Summit. Vientian Loas 29/11/2004. Available on Internet Site: [http://www.aseansec.org/VAP-10th %20s summit.pdf](http://www.aseansec.org/VAP-10th%20s%20summit.pdf)
6. The African Union Comission. **Programme of Action for The Implementation of The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction.2015-2030 in Line with The Africa Regional Strategy for Disaster Reduction**. AWG Discussion Draft .October 2016.
7. **ASEAN-UN joint strategic plan of Action on Disaster management.2016-2020**.
8. International Bank for Reconstruction and Development: **Building Back Better: Achieving Resilience through stronger, Faster and More inclusive Post-Disaster**. Washington DC20433.

9. Permanent council. Inter-American Committee for natural Disaster Reduction. **Inter-american Strategic plan for policy on vulnerability reduction, Risk management and Disaster Response**. CP/doc-3737/O3corr.
10. **Regional Action Plan for the implementation of the Sendai Framework for Risk Disaster Reduction 2015-2030**. in Americas. Fifth Platform for Disaster Risk Reduction in Americas 07-09 March 2017. Montreal. Canada .
11. REGULATION (EU) 2021/241 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL , 12 February 2021, **Establishing the Recovery and Resilience Facility**. (Official Journal of the European Union). Article 18.

ثانيا- المصادر الوطنية:

1- الدستور:

1. الدستور الجزائري المعدل بالقانون رقم 16 - 01 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 8 مارس 2016، (ج ر، ع 14).
- 2- القوانين والأوامر:
 1. القانون رقم 69 - 38 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في (23 مايو 1969، (ج ر، ع).
 2. الأمر رقم 71-85 المتضمن إحداث هيئة المراقبة التقنية للبناء وتحديد قانونها الأساسي المؤرخ في 29 سبتمبر 1971، (ج ر، ع 04).
 3. الأمر رقم 75-58 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم المؤرخ في 26 سبتمبر 1975.
 4. القانون رقم 76-37 المتعلق بالأمن من أخطار الحرائق في البنايات المخصصة للسكن، المؤرخ في 23 فبراير 1976، (ج ر).
 5. القانون رقم 84-12 المتعلق بالنظام العام للغابات المعدل والمتمم المؤرخ في 23 يونيو 1984، (ج ر، ع 26) الصادر في 26 يونيو 1984.
 6. القانون رقم 04 - 05 المؤرخ في 14 أوت 2004 - المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المؤرخ في ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، (ج ر، ع 51).
 7. القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، المؤرخ في 7 أبريل 1990، (ج ر، ع 15).
 8. القانون رقم 91 - 11، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المؤرخ في 27 أبريل 1991، (ج ر، ع 21).
 9. الأمر رقم 95-07 يتعلق بالتأمينات المؤرخ في 25 يناير 1995، (ج ر، ع 13).
 10. القانون رقم 01-20 يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة المؤرخ 02 ديسمبر 2001، (ج ر، ع 77).
 11. القانون رقم 01 - 20 يتعلق بتهيئة الإقليم وتنمية المستدامة المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، (ج ر ع 77).
 12. القانون رقم 02 - 08 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئته المؤرخ في 8 مايو 2002، (ج ر ع 34).
 13. القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المؤرخ في 19 يوليو 2003 (ج ر، ع 43).

14. الأمر رقم 03-12 يتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا، المؤرخ في 26 غشت 2003، (ج ر، ع 52).
15. القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المؤرخ في 01/12/1990، (ج ر، ع 52) المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004، (ج ر، ع 51).
16. القانون رقم 04-20، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، مؤرخ في 25/12/2004 (ج ر، ع 84) الصادر في 29/12/2004.
17. القانون رقم 04-21 يتضمن قانون المالية لسنة 2005 – المؤرخ في 29 ديسمبر 2004 (ج ر، ع 85).
18. القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه المؤرخ في 4 غشت 2005، (ج ر، ع 60).
19. القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 يونيو 2011، (ج ر، ع 37).
20. القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فبراير 2012، (ج ر، ع 12).
21. القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 8 مارس 2016، (ج ر، ع 14).
22. القانون رقم 19-02 المتعلق بالقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع المؤرخة في 17 يوليو 2019، (ج ر، ع 46).
23. القانون رقم 24-04 ، يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة، مؤرخ في 26 فبراير 2024 ، (ج ر، ع 16) ، الصادر في 6 مارس 2024.

4- المراسيم التنفيذية:

1. المرسوم التنفيذي رقم 15-71 الذي يحدد كيفية إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها.
2. المرسوم التنفيذي رقم 83-521 يحدد القانون الأساسي لمراكز البحث المحدثة لدى الإدارات المركزية، المؤرخ في 10 سبتمبر 1983، (ج ر، ع 38).
3. المرسوم التنفيذي رقم 85-232 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، مؤرخ في 25 غشت 1985، (ج ر).
4. المرسوم التنفيذي رقم 85-71 يتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل المؤرخ في 13 أبريل 1985، (ج ر، ع 16).
5. المرسوم التنفيذي رقم 86-205 يتضمن تغيير هيئة المراقبة التقنية للبناء، المؤرخ في 19 غشت 1986، (ج ر، ع 34).
6. المرسوم التنفيذي رقم 86-207 يتضمن إنشاء هيئة وطنية لرقابة البناء التقنية في غرب البلاد، المؤرخ في 19 غشت 1986، (ج ر، ع 34).
7. المرسوم التنفيذي رقم 86-208 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرقابة البناء التقنية في شرق البلاد، المؤرخ في 19 غشت 1986، (ج ر، ع 34).
8. المرسوم التنفيذي رقم 86-209 المتضمن إنشاء هيئة وطنية لرقابة البناء التقنية في الشلف المؤرخ في 19 غشت 1986، (ج ر، ع 34).
9. المرسوم التنفيذي رقم 87-44 يتعلق بوقاية الأملاك الغابية الوطنية وما جاورها من الحرائق المؤرخ في 10 فبراير 1987، (ج ر).

10. المرسوم التنفيذي رقم 45-87 المتعلق بتنظيم وتنسيق الأعمال في مجال مكافحة حرائق الغابات داخل الأملاك الغابية الوطنية المؤرخ في 10 فبراير 1987، (ج ر)، الصادرة في 11 فبراير 1987.
11. المرسوم التنفيذي رقم 87 - 45 ينظم وينسق الأعمال في مجال مكافحة الغابات داخل الأملاك الغابية الوطنية المؤرخ في 10 فبراير 1987، (ج ر).
12. المرسوم التنفيذي رقم 88 - 131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن المؤرخ في 4 جويلية 1988 (ج ر، ع 27).
13. المرسوم التنفيذي رقم 90-402، يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره المعدل والمتمم المؤرخ في 15 ديسمبر 1990، (ج ر، ع 55).
14. المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء المؤرخ في 28 ماي 1991، (ج ر ع 26) الصادر في 01 جوان 1991.
15. المرسوم التنفيذي رقم 92-54 يتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للحماية وعملها، المؤرخ في 12 فبراير 1992، (ج ر، ع 13).
16. المرسوم التنفيذي رقم 93-186 يحدد كفاءات تطبيق القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.
17. المرسوم التنفيذي رقم 93 - 186 المؤرخ في 27 يوليو 1993، يحدد كفاءات تطبيق القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1994 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (ج ر، ع 51).
18. المرسوم التنفيذي رقم 99-256 يحدد كفاءات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها المعدل والمتمم، المؤرخ في 16 نوفمبر 1999، (ج ر، ع 84).
19. المرسوم التنفيذي رقم 01 - 100 المؤرخ في 18 أبريل 2001، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 90-402 المتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، (ج ر، ع 23).
20. المرسوم التنفيذي رقم 03 - 284، يحدد شروط وكفاءات منح الإعانات لصالح عائلات ضحايا ومنكوبي زلزال 21 مايو 2003 المؤرخ في 25 غشت 2003، (ج ر، ع 52).
21. المرسوم التنفيذي رقم 03-504 يعدل ويتمم المرسوم رقم 85-71 المؤرخ في 13 أبريل 1985 والمتضمن إنشاء المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة الزلازل، المؤرخ في 30 ديسمبر 2003، (ج ر، ع 84).
22. المرسوم التنفيذي رقم 04 - 181 المتضمن إنشاء لجنة الاتصال المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، المؤرخ في 24 يونيو 2004، (ج ر، ع 41).
23. المرسوم التنفيذي رقم 04 - 268 يتضمن تشخيص الحوادث الطبيعية المغطاة بإلزامية تأمين آثار الكوارث الطبيعية ويحدد كفاءات إعلان حالة الكارثة الطبيعية، المؤرخ في 29 غشت 2004، (ج ر، ع 55).
24. المرسوم التنفيذي رقم 04 - 270، يحدد البنود النموذجية الواجب إدراجها في عقود التأمين على آثار الكوارث الطبيعية، المؤرخ في 29 غشت 2004، (ج ر، ع 55).
25. المرسوم التنفيذي رقم 04-271 يوضح شروط منح وتنفيذ ضمان الدولة في إطار عمليات إعادة تأمين الأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية، المؤرخ في 29 غشت 2004، (ج ر، ع 55).

26. المرسوم التنفيذي رقم 04 - 272 يتعلق بالالتزامات التقنية الناتجة عن تأمين آثار الكوارث الطبيعية، المؤرخ في 29 غشت 2004، (ج ر، ع 55).
27. المرسوم التنفيذي رقم 05 - 317 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 - (ج ر، ع 62).
28. المرسوم التنفيذي رقم 08-308، يحدد مهام المفتشية العامة للعمران والبناء وتنظيمها وعملها المؤرخ في 27 نوفمبر 2008، (ج ر، ع 69).
29. المرسوم التنفيذي رقم 08 - 389 يتضمن إنشاء المفتشية الجهوية للعمران والبناء ويحدد مهامها وعملها، المؤرخ في 27 نوفمبر 2008، (ج ر، ع 69).
30. المرسوم التنفيذي رقم 08 - 189 يحدد صلاحيات وزير السكن والعمران، المؤرخ في 1 يوليو 2008، (ج ر، ع 37).
31. المرسوم التنفيذي رقم 09-344 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، (ج ر، ع 61).
32. المرسوم التنفيذي رقم 09 - 399، يحدد آليات توقع الفيضانات، المؤرخ في 29 نوفمبر 2009، (ج ر، ع 71).
33. المرسوم التنفيذي رقم 11 - 106 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية، المؤرخ في 06 مارس 2011، (ج ر، ع 15).
34. المواد 4-5-6، المرسوم التنفيذي رقم 15-71 يحدد شروط وكيفيات إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها، المؤرخ في 11 فبراير 2015، (ج ر، ع 09).
35. المرسوم التنفيذي رقم 17 - 365 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة البيئة والطاقات المتجددة، المؤرخ في 25 ديسمبر 2017، (ج ر، ع 74).
36. المرسوم التنفيذي رقم 17-126، يحدد تدبير الوقاية من الأخطار الإشعاعية والنووية وكذا وسائل وكيفيات مكافحة هذه الأضرار عند وقوعها، المؤرخ في 27 مارس 2017، (ج ر، ع 21).
37. المرسوم التنفيذي رقم 17-364 يحدد صلاحيات وزير البيئة والطاقات المتجددة، المؤرخ في 25 ديسمبر 2017 (ج ر، ع 74).
38. المرسوم التنفيذي رقم 18-331 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المؤرخ في 22 ديسمبر 2018، (ج ر، ع 17).
39. المرسوم التنفيذي رقم 19-59 يحدد كيفية إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها المؤرخ في 2 فبراير 2019، (ج ر، ع 10).
40. الهياكل واعتمادها، المؤرخ في 11 فبراير 2015، (ج ر، ع 09). المرسوم التنفيذي رقم 20 - 128 المحدد الصلاحيات وزير الفلاحة والتنمية الريفية، المؤرخ في 21 مارس 2020، (ج ر، ع 32).
41. المرسوم التنفيذي رقم 11-194 المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وتسييرها، المؤرخ في 22 ماي 2011، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 21-157 المؤرخ في 24 افريل 2021، (ج ر، ع 29).
42. المرسوم التنفيذي رقم 21 - 255 المؤرخ في 13 يونيو 2021، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 90-402 المتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار الكبرى وتسييره، (ج ر، ع 48).

43. المرسوم التنفيذي رقم 06-198، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، المؤرخ في 31 مايو 2006، المعدل المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 22-167، المؤرخ في 19 أبريل 2022، (ج ر، ع 37).

44. المرسوم التنفيذي رقم 22-135 المتعلق بصلاحيات وزير الموارد المائية والأمن المائي، المؤرخ في 30 مارس 2022، (ج ر، ع 23).

5- القرارات التنظيمية:

1. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 6 فبراير 2011 يحدد مدونة الإيرادات والنفقات الخاصة بحساب التخصيص الخاص بالخزينة رقم 042-302 المسمى "صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى، (ج ر، ع 21).

2. وزارة العدل الليبية، القرار (184) لسنة 2012 بشأن تعويض المواطنين في حالات الكوارث الطبيعية والنكبات، (ج ر، ع 01)، ليبيا.

3. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 15 أفريل 2020، يحدد التنظيم الداخلي للمركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، (ج ر، ع 29).

4. القرار المؤرخ في 27 جانفي 2021، يحدد تشكيلة اللجنة الولائية واللجنة البلدية المكلفتين بإعداد مخططات تنظيم النجدة في حالة وقوع الكارثة، (ج ر، ع 13).

5. القرار المؤرخ في 19 جانفي 2021، يحدد الدليل المتعلق بإعداد مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية والموقع الحساس، (ج ر، ع 113).

ب- المراجع:

1- الكتب:

- الكتب باللغة العربية:

1. إبراهيم أبو النجا، التأمين في القانون الجزائري، الجزء الأول: الأحكام العامة طبقا لقانون التأمين الجديد، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، الطبعة الثالثة، دون سنة.
2. أحمد الكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، دار هومه، الجزائر، 2014.
3. بوعزيز الشيخ، مدخل إلى تأمين وإدارة الخطر، ط1، دار التنوير للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
4. جمال عبد الناصر مانع، التنظيم الدولي والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة- الجزائر، 2006.
5. حازم البيلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 2000.
6. ستفالي هاومر، قانون الكوارث، نشرة الهجرة القسرية، ع 45، مارس 2014.
7. سليمان محمد الصماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، د.ط، 1975.
8. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة، القاهرة، 2008.
9. صلاح عبد الرحمن الحديثي، النظام القانوني الدولي لحماية البيئة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.

10. ضياء مجيد، اقتصاديات النقود، مؤسسة شباب الجامعة، دبي، 2000.
11. عادل أحمد حشيش، مجدي محمد شهاب، جوانب الاقتصاد الدولي المعاصر، دار الجامعة، بيروت، دس.
12. عادل خليل ثابت، سيكولوجيا الإدارة المعاصرة، ط1، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
13. عمر السعيد وآخرون، مبادئ الإدارة الحديثة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003.
14. فؤاد المخلافي، إدارة المخاطر والتأمين، دار الجامعة للنشر، القاهرة، مصر، 2001.
15. محمد حسين منصور، أحكام التأمين، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، دون ناشر، دون سنة.
16. مدحت أنور نافع، إدارة المخاطر: النظرية والتطبيق، دار أجيال، القاهرة، 2012.

- الكتب باللغات الأجنبية:

1. Damon.P.Coppola. **Introduction to International management**. 3rd Edition. Elsevinc. UK. 2015.
2. Marcel Merle. **Sociologie des Relations Internationales**. Paris. Dalloz. 1981.
3. Paul Hopkin. **Fundamentals of Risk Management**. 4th Ed. Kogan Page. Great Britain. 2017.

- 2 أطروحات الدكتوراة ورسائل الماجستير:

1. بركات كريم، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مواد معمر، تيزي وزو، 2013-2014.
2. شعشوع قويدر، دور المنظمات غير الحكومية في تطوير القانون الدولي البيئي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، السنة الجامعية 2013-2014.
3. لاوند دارا نور الدين، الآثار القانونية لقرارات المنظمات الدولية، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كانون الأول 2015.
4. مروزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011 – 2012.
5. بوضفصاف خالد، الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، 2018-2019.

- 3 الدوريات والمجلات:

1. أحمد جاسم حمودي العبيدي، كريمة علي كاظم الجوهر، " نموذج مقترح لاستمارة فحص الرقابة الداخلية في ضوء مبادئ إطار COSO المتكامل المحدث"، مجلة المستنصرية للعلوم والتربية، بغداد، 2013.

2. أمينة طواولة، "إجراءات نزع الملكية في عمليات انجاز البنى التحتية ذات المنفعة العامة والبعد الوطني الاستراتيجي"، مجلة الدراسات الحقوقية، العدد 01، المجلد 07، 2020.
3. آيثار عبد الهادي فيجان، حسنين حميد شاكر، "تقييم إدارة الخطر في المشروع على وفق المواصفة الدولية 2009:iso31000 في شركة المنصور العامة للمقاولات الإنشائية: مشروع محافظة بغداد"، مجلة الإدارة والاقتصاد، ع 103، السنة 2015.
4. البعبيدي سهام، "مساهمة مبدأ الحيطة في تطوير القواعد التقليدية للمسؤولية المدنية"، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، المجلد 3، العدد 1، 2019.
5. بوسماحة الشيخ، الطيب ولدهر، "حماية البيئة على ضوء مبدأ الحيطة"، مجلة الباحة - للدراسات العليا، جامعة تيارت، الجزائر، العدد 5، 2015.
6. بوصفصافي خالد، "الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 02، المجلد 11، 2018.
7. حنان رغميت، "التزامات المهندس المعماري للوقاية من أخطار الكوارث الطبيعية في مجال البقاء"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة البليدة، العدد 01، المجلد 5، جانفي 2020.
8. حنيبي أسماء، "الوقاية من الفيضانات في إطار التوجه نحو تنمية مستدامة"، مجلة الحقوق والحريات، العدد 01، المجلد 10، 2022.
9. توبة علي، "الوقاية من أخطار الكوارث الطبيعية على ضوء مبادئ قانون حماية البيئة"، مجلة الدراسات القانونية، مخبر السيادة والعولمة، جامعة يحي فارس، المدينة، الجزائر، المجلد 7، العدد 2، سنة 2021.
10. رتيبة زهراوي، وردة خلاف، "الآليات الوقائية لمواجهة وتسيير أخطار الكوارث الطبيعية في التشريع الجزائري"، مجلة المفكر، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، العدد 1، المجلد 8، جوان 2023.
11. رضوان بن صادي، "الإطار القانوني لتنظيم وتسيير المخاطر الكبرى في الجزائر"، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 201 المجلد 11، 2023.
12. زيتوني طارق، "حول فعالية إلزامية التأمين عن الكوارث الطبيعية في القانون الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمارثليجي الأغواط، الجزائر العدد 06، جوان 2017.
13. سفاري أسماء بن دايدة آسيا، "التخطيط الاحترازي كإستراتيجية مقترحة لدعم سبل الوقاية من مخاطر الكوارث الطبيعية"، مجلة إضافات اقتصادية، العدد 01، المجلد 01، 2021.
14. سمير بشارة، "تسيير المخاطر الكبرى: قراءة في التجربة الجزائرية"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، العدد 04 ديسمبر 2020.
15. شهرزاد سي مرابط، "إشكالية البنايات الفوضوية وأثرها على البيئة العمرانية"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمارثليجة، الأغواط، العدد 04، جوان 2016.
16. صافية إقلولي ولد رايح، فاطمة الزهرة دعموش، "البعد البيئي ضمن أدوات التهيئة والتعمير"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 22، العدد 43، 2012.
17. عابدي قادة، مبطوش الحاج، "نظام دراسة التأثير ودوره في حماية البيئة من مخاطر التعمير والبناء"، مجلة التشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون، تيارت، العدد 6، جوان 2018.

18. عبد الجليل علي عباس علي لاراي، "دراسة نظرية حول التصحر وإستراتيجية مكافحته"، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، العدد 01، المجلد 05، 2022.
19. عبد الحق قديمة، "ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد الأول.
20. عزة أحمد عبد الله، "أساليب مواجهة الكوارث الطبيعية"، مجلة مركز بحوث الشرطة، أكاديمية مبارك للأمن، مصر، ع 21، 2002.
21. عزوز غربي، "إدارة الكوارث والمخاطر الكبرى في الجزائر على ضوء القانون رقم 04-20"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، العدد 02، المجلد 04، جانفي 2020.
22. العشاوي مصباح، "الحماية القانونية للبيئة البرية من التصحر"، مجلة حوليات جامعة الجزائر، العدد 02، المجلد 34، 2020.
23. علي حسيبة، "دور التأمين و/أو إعادة التأمين في إدارة الكوارث الطبيعية في الجزائر"، مجلة الأبحاث الاقتصادية، جامعة البليدة 2، العفرون، الجزائري العدد 01، المجلد 16.
24. كمال معيفي، "نزع الملكية بسبب الخطر الكبير في التشريع الجزائري بين غموض النص وإكراهات الواقع"، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 01، المجلد 05، 2022.
25. لعلو راضية، زواعي عواطف، "التأمين على آثار الكوارث الطبيعية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 04، المجلد 11، 2020.
26. لعلو بوكميش، "معنى الايزو ISO والمواصفات الدولية للجودة"، مجلة الحقيقة، العدد 2، المجلد 3، أدرار، 2004.
27. قاسم حجاج، "التدخل الإنساني للجيش الوطني الشعبي في مواجهة الكوارث الطبيعية دراسة للشراكة عسكري-مدني خلال فيضان واد مزاب سنة 2008م"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 8، العدد 14، جانفي 2016.
28. محي الدين بن شبيبة، "التأمين على الكوارث الطبيعية في الجزائر، فعل اقتصادي لعقلنة التضامن وترشيده"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، العدد 33 جوان 2010.
29. مسعودي رشيد، "المشاركة البيئية للجمعيات في الجزائر وسبل تفعيلها"، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، العدد 8، جوان 2017.
30. مقبيح صبري، بوناب مريم، "تقييم إدارة المخاطر وفق نظام ISO31000 وتكنولوجيا الإنتاج الأنظف بالمؤسسة الاقتصادية في إطار التنمية المستدامة"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، العدد 3، جامعة سكيكدة، جانفي 2017.
31. منصور مجاجي، "تأمين المباني من أخطار الكوارث الطبيعية في التشريع الجزائري"، دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، جانفي 2016.
32. نسيمة بن مهرة، "التكريس القانوني للحق في الحصول على المعلومة البيئية في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة تيارت، العدد 7، 2016.

- 4- المواقع الإلكترونية:
- 1- تقرير بعنوان لمحة تاريخية عن الاتحاد الأفريقي، صادر عن الاتحاد الأفريقي، الموقع الرسمي للاتحاد الأفريقي على الأنترنت، تاريخ وتوقيت الزيارة: 2021/10/01، 15:00، الرابط: <http://webarchive.org/web/20031220235008>
 - 2- تقرير بعنوان قانون لسنة 2008 بشأن القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي المادة 13، القانون التأسيسي لاتحاد الإفريقي، صادر عن الاتحاد الإفريقي ، تاريخ وتوقيت الزيارة 2021/10/04، 12:00، الرابط : https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=49426_4e5
 - 3- تقرير بعنوان المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، المتعلق بالقانون والحد من مخاطر الكوارث على المستوى المجتمعي: التقرير الأساسي، صادر عن الهلال الأحمر بجنيف: سويسرا، 28 أكتوبر إلى 1 ديسمبر 2011. تاريخ وتوقيت الزيارة: 2021/10/05، 15:00، الرابط: <https://www.icrc.org/ar/doc/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-fu-auxiliary-role-report-11>
 - 4- تقرير بعنوان الأهداف، المقاصد والمؤشرات صادر عن المعهد الدانماركي لحقوق الانسان، الموقع الرسمي لمعهد الدنماركي لحقوق الانسان على الأنترنت، تاريخ وتوقيت الزيارة، 2021، 16.00/09/28، الرابط: <http://oxford.com/naturalhazardscience/view/10.1093/acrefore/9780199389407-e-45>
 - 5- تقرير بعنوان ما هو إطار سنديا للحد من مخاطر الكوارث؟ صادر عن مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث الشركاء، 2015، تاريخ وتوقيت الزيارة: 2021/08/24، 15:14، الرابط: <https://unece.org/sendai-framework>
 - 6- تقرير بعنوان منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، صادر عن الأمم المتحدة، 2016، تاريخ وتوقيت الزيارة 2021/09/04، 14:00، الرابط: <http://www.unido.org>
 - 7- تقرير بعنوان تأثير الكوارث على الزراعة والأمن الغذائي ، صادر عن منظمة الأغذية والزراعة، تاريخ وتوقيت الزيارة 2021/09/03، 18:00، الرابط: <http://www.fao.org/director-general/speeches/detailar/c/1382851>
 - 8- تقرير بعنوان ميثاق الأمم المتحدة صادر عن الأمم المتحدة، الموقع الرسمي للأمم المتحدة على الأنترنت، تاريخ وتوقيت الزيارة: 2021/08/26، 13:00، الرابط: <http://www.UN.org/ar/about-us/un-charter/>
 - 9- ورود فخري، مفاهيم قانونية...المبادئ العامة للقانون، يومية التأخي، تاريخ النشر يوم الأربعاء 2016/11/16، تاريخ وتوقيت الزيارة 2021/08/25، 12:00، الرابط: <http://www.altaakhipress.com/viewart.php?art=90316>
 - 10- تقرير بعنوان قوانين وسياسات مواجهة الكوارث التي لا تغفل أحدًا صادر عن الحركة الدولية، تاريخ وتوقيت الزيارة 2021/09/21، 15:20، الرابط: <http://public.wom.int/en/about-us/who-we-are/>
 - 11- تقرير بعنوان رابطة دول جنوب شرق آسيا (آسيان)، صادر عن منظمة إقليمية لتعزيز الأمن والاقتصاد ، تاريخ وتوقيت الزيارة: 2021/08/25، 12:00، الرابط: <http://agreement.ASEAN.org/media/download/20141117154959/PDF>
 - 12- تقرير بعنوان العرف الدولي، صادر عن الموضوعة القانونية المتخصصة، تاريخ وتوقيت الزيارة: 2021/08/24، 00:00، الرابط: <https://arab-ency.com.sy/law/details/26046/5>

- 13- تقرير بعنوان النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، المادة 38، صادر عن الأمم المتحدة، تاريخ وتوقيت الزيارة: <http://www.un.org/ar/about-us/un-charter/statueof-international-justice.courttof>، 21:14، 2024/03/09
- 14- التقرير النموذجي للحد من مخاطر الكوارث في برنامج التواصل مع المستخدمين التابع للإطار العالمي للخدمات المناخية، صادر عن المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، جنيف: سويسرا، 2014، تاريخ وتوقيت الزيارة: www.wmo.int، 14:00، 2021/08/19
- 15- تعريف ومعنى الطبيعة في قاموس لسان العرب، قاموس عربي عربي، صادر في 2010، تاريخ وتوقيت الزيارة: <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>، 00:00، 2021/08/17
- 16- تعريف ومعنى خطر في قاموس لسان العرب، قاموس عربي عربي، صادر في 2010، تاريخ وتوقيت الزيارة: <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/لسان%العرب?c=>، 20:00، 2020/08/16
- 17- قاموس ومعجم المعاني متعدد اللغات والمجالات، صادر في 2010، تاريخ وتوقيت الزيارة: <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/لسان%العرب?c=خطر/>، 14:00، 2020/08/08
- 18- Définition général dictionnaires Larousse français, Publié en 1905, Date et heure de la visite: 08/08/2020, 15 :00, le site : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/g%3a9rer/36775>
- 19- Meaning of management in English dictionnaires Cambridge, Publié en 1995, Date et heure de la visite: 08/08/2020, 16 :00, le site : <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/management>
- 20- Définition général dictionnaires Larousse français, Publié en 1905, Date et heure de la visite: 16/08/2021, 18 :00, le site : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/risque/69557>
- 21- Meaning of management in English dictionnaires Cambridge, Publié en 1995, Date et heure de la visite: 16/08/2021, 10 :00, le site : <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/risk?q=Risk>
- 22- Définition général dictionnaires Larousse français, Publié en 1905, Date et heure de la visite: 20/08/2021, 23 :00, le site : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/nature/53894>:
- 23- Meaning of management in English dictionnaires Cambridge, Publié en 1995, Date et heure de la visite: 18/08/2021, 10 :00, le site : <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/nature>
- 24- Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 22/08/2021, 23 :00, le site : <https://www.un-spider.org/risks-and-disasters/disaster-risk-management>

- 25- Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 23/08/2021, 10 :00, le site : <https://www.un-spider.org/risks-and-disasters/disaster-risk-management>
- 26- Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 24/08/2021, 12 :00, le site : <https://www.un-spider.org/risks-and-disasters/disaster-risk-management>
- 27- Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 26/08/2021, 15 :00, le site : <https://www.un-spider.org/risks-and-disasters/disaster-risk-management>
- 28- Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 24/08/2021, 20 :00, le site : <https://www.un-spider.org/risks-and-disasters/disaster-risk-management>
- 29- General Objectives of a Disaster or Contingency Plan, Publié en 2019, Date et heure de la visite: 07/08/2021, 22:00, le site: <http://www.umsystem.edu/ums/fa/management/records/disaster-guide-information>.
- 30- Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 18/08/2021, 21 :00, le site : <https://www.dynamique-mag.com/article/gestion-risques-etapes.5579>
- 31- Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 18/08/2021, 20 :00, le site : <https://www.dynamique-mag.com/article/gestion-risques-etapes.5579>
- 32- Dušan Čunderlík, Caractéristiques of business risk management, 2004, Date et heure de la visite: 18/08/2021, 21 :00, le site : https://www.nbs.sk/_img/Documents/BIATEC/BIA06_04/18_21.pdf
- 33- General Objectives of a Disaster or Contingency Plan, Publié en 2019, Date et heure de la visite: 12/08/2021, 16:00, le site: <http://www.umsystem.edu/ums/fa/management/records/disaster-guide-information>
- 34- Office for Outer Space Affairs, UN-SPIDER Knowledge Portal, Disaster Risk Management, Publié en 1945, Date et heure de la visite: 19/08/2021, 20 :00, le site : <http://www.treasuryandrisk.com/2020/09/21-7steps-to-create-a-risk-aware-culture>
- 35- Oduare Uwadiae, Coso-an approach to internal control framework. Deloitte, 2013, Date et heure de la visite: 15/08/2022, 20 :00, le site : <https://www2.deloitte.com/za/en/nigeria/pages/audit/articles/financial-reporting/coso-an-approach-to-internal-control-framework.html>

- 36- Rapport intitulé Disaster risk reduction: An International Law perspective, Délivré par OIL, 2014, Date et heure de la visite: 25/08/2021, 12:00, le site: <http://www.qil-qdi.org/disaster-risk-reduction-international-law-perspective>
- 37- Rapport intitulé Disaster risk reduction: An International Law perspective, Délivré par OIL, 2014, Date et heure de la visite: 26/08/2021, 12:00, le site: <http://www.qil-qdi.org/disaster-risk-reduction-international-law-perspective>
- 38- Rapport intitulé Disaster risk reduction: An International Law perspective, Délivré par OIL, 2014, Date et heure de la visite: 26/08/2021, 12:00, le site: <http://www.qil-qdi.org/disaster-risk-reduction-international-law-perspective>
- 39- Rapport intitulé Disaster risk reduction: An International Law perspective, Délivré par OIL, 2014, Date et heure de la visite: 26/08/2021, 13:00, le site: <http://www.qil-qdi.org/disaster-risk-reduction-international-law-perspective>
- 40- International bank for reconstruction and development Articles of Agreement , As amended effective June 27, 2012, Date et heure de la visite: 25/09/2021, 13:00, le site : <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/7223615411842345010330022018/original/IBRDArticlesOfAgreementEnglish.pdf>
- 41- Chossudovsky, Michel. "World Bank". Encyclopedia Britannica, 26 Mar. 2021, <https://www.britannica.com/topic/World-Bank>. Accessed 31 May 2022.
- 42- The general Assembly of American States organisation. Resolution (1995.33./O3.10june2003) Date et heure de la visite: 01/10/2021, 21 :30, le site : [http://www.oas.org/documents/pc.3737\(IAS\)11553.pdf](http://www.oas.org/documents/pc.3737(IAS)11553.pdf)
- 43- African Union. Africa Regional Strategy Disaster Risk Reduction. July 2004, Date et heure de la visite: 04/10/2021, 20 :30, le site : https://www.preventionweb.net/files/7603_AFRICAREGIONALDRRSTRATEGYfullPDF.pdf
- 44- Vientian Action Programme 2004-2010. Adopted by The Heads of States/Governments at 10th ASEAN Summit. Vientian Loas 29/11/2004, Date et heure de la visite: 20/08/2022, 20 :00, le site : [http://www.aseansec.org/VAP-10th %20s summit.pdf](http://www.aseansec.org/VAP-10th%20s%20summit.pdf)
- 45- Report entitled Permanent Council/ Interamerican committee for Natural disaster Reduction Minter American Strategic Plan for policy on vulnerability Reduction, Risk Management, Disaster Risk Response, Date and time of visit 20/05/2022, 17:00, Link: <http://eird.org/rp17/regionalactionplan.pdf>.
- 46- Report entitled Recovery Issued by United nations office for disaster risk reduction, Official website UNDR, Date and time of visit : 15/05/2022, 19 :00, Link : <http://www.undrr.org/terminology/recovery>. تاريخ الزيارة 2022/09/08

- 47- Article 2. International Bank For Reconstruction And Development: Articles of Agreement(As Ammended effective June27, 2012), Date and time of visit: 31/05/2022, 18:00,
Link:<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/7223615411842345010330022018/original/IBRDArticlesOfAgreementEnglish.pdf>
- 48- The World Bank. Building Back Better: Achieving resilience through Stronger, Faster and more inclusive Post-disaster Reconstruction/2018/p 4 , Date and time of visit: 31/05/2022, 18:30, Link:
<http://thedocs.worldbank.org/eng>

فهرس المحتويات

1.....مقدمة

الباب الأول

النظام القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في القانون الدولي

11.....تمهيد

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي لإدارة المخاطر الطبيعية وأساسها القانوني

13.....تمهيد

13.....المبحث الأول: مفهوم إدارة المخاطر الطبيعية

13.....المطلب الأول تعريف إدارة المخاطر الطبيعية وأهدافها

14.....الفرع الأول: تعريف الإدارة والخطر لغة واصطلاحا

19.....الفرع الثاني: أهداف إدارة المخاطر الطبيعية

20.....المطلب الثاني: مبادئ ومراحل إدارة المخاطر ومقارباتها

20.....الفرع الأول: مبادئ ومراحل عملية إدارة المخاطر

24.....الفرع الثاني: مقاربات إدارة المخاطر

28.....المبحث الثاني: الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية

المطلب الأول: دور المصادر التقليدية للقانون الدولي في تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر

29.....الطبيعية

الفرع الأول: دور المصادر الرئيسية للقانون الدولي في تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر

29.....الطبيعية

الفرع الثاني: المصادر الاحتياطية(الثانوية) للقانون الدولي في تكريس الأساس القانوني لإدارة

37.....المخاطر الطبيعية

المطلب الثاني: دور المصادر المستحدثة للقانون الدولي في تكريس الأساس القانوني لإدارة المخاطر

39.....الطبيعية

الفرع الأول: الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في إعلانات المؤتمرات وخطط وبرامج

40.....العمل

- الفرع الثاني: الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في المنظمات الدولية الحكومية
 والمنظمات الدولية غير الحكومية.....44
- الفرع الثالث: الأساس القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في المنظمات الإقليمية.....56

الفصل الثاني:

آليات إدارة المخاطر الطبيعية في القانون الدولي

- تمهيد.....63
- المبحث الأول: الآليات القبلية لإدارة المخاطر الطبيعية في القانون الدولي.....64
- المطلب الأول: آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية.....64
- الفرع الأول: آلية تحديد وتقييم المخاطر في المؤتمرات الدولية.....64
- الفرع الثاني: آلية تحديد وتقييم المخاطر في خطط وبرامج المنظمات الإقليمية.....74
- الفرع الثالث: آلية تحديد وتقييم المخاطر الطبيعية في الاتفاقيات الدولية.....79
- المطلب الثاني: آلية التأهب للمخاطر الطبيعية.....84
- الفرع الأول: التأهب للمخاطر الطبيعية في المؤتمرات الدولية.....85
- الفرع الثاني: آلية التأهب للمخاطر الطبيعية في خطط وبرامج المنظمات الإقليمية.....90
- الفرع الثالث: آلية التأهب في الاتفاقيات الدولية.....110
- المبحث الثاني: الآليات البعدية لإدارة المخاطر الطبيعية في القانون الدولي.....116
- المطلب الأول: آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في القانون الدولي.....116
- الفرع الأول: آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في المؤتمرات الدولية.....116
- الفرع الثاني: آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في خطط وبرامج المنظمات الإقليمية.....120
- الفرع الثالث: آلية الاستجابة للمخاطر الطبيعية في الاتفاقيات الدولية.....128
- المطلب الثاني: آلية التعافي من المخاطر الطبيعية.....134
- الفرع الأول: آلية التعافي في المؤتمرات الدولية.....135
- الفرع الثاني: آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في خطط وبرامج المنظمات الإقليمية.....140
- الفرع الثالث: آلية التعافي من المخاطر الطبيعية في الاتفاقيات الدولية.....146
- خلاصة الباب الأول.....150

الباب الثاني:

المنظومة القانونية لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر

- تمهيد.....154

الفصل الأول:

الإطار القانوني لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر

156.....	تمهيد
156.....	المبحث الأول: الإطار القانوني لقواعد الوقاية من المخاطر الطبيعي على المستوى الوطني
156.....	المطلب الأول: المبادئ القانونية لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر
157.....	الفرع الأول: مبدأ الحذر والحيطه
162.....	الفرع الثاني: مبدأ التلازم
165.....	الفرع الثالث: مبدأ الوقائي
175.....	الفرع الرابع : مبدأ الإعلام والمشاركة
178.....	الفرع الخامس: مبدأ إدماج التقنيات الجديدة
180.....	المطلب الثاني: قواعد التخطيط لإدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر
181.....	الفرع الأول: التخطيط القطاعي لإدارة المخاطر الطبيعية
194.....	الفرع الثاني: التخطيط الشمولي لإدارة المخاطر الطبيعية
197.....	المطلب الثالث: النظام القانوني لنزع الملكية بسبب المخاطر الطبيعية في الجزائر
198.....	الفرع الأول: شروط نزع الملكية بسبب الخطر الطبيعي
200.....	الفرع الثاني: إجراءات نزع الملكية بسبب الخطر الكبير
205.....	المبحث الثاني: قواعد تسيير الكارثة والتصدي لآثارها
206.....	المطلب الأول: مخططات تنظيم النجدة والمخططات الخاصة للتدخل
206.....	الفرع الأول: مخططات تنظيم النجدة
213.....	الفرع الثاني: المخططات الخاصة للتدخل
216.....	المطلب الثاني: الاحتياطات الإستراتيجية والتعافي من المخاطر الطبيعية
217.....	الفرع الأول: الاحتياطات الإستراتيجية
218.....	الفرع الثاني: التعافي من المخاطر الطبيعية
221.....	المطلب الثالث: التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية
222.....	الفرع الأول: تعريف عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية وخصائصه
12 – 03	الفرع الثاني: الأضرار التي يشملها التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية وفقا لأمر رقم 03 – 12
225.....	

- الفرع الثالث: الأشخاص المخاطبون بالزامية التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية بمفهوم
 الأمر رقم 12-03 227
 الفرع الرابع: أحكام عقد التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية 228
 الفرع الخامس: دور الدولة في إطار إلزامية التأمين على مخاطر الكوارث الطبيعية 234

الفصل الثاني

الهيئات المكلفة في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر

- تمهيد 238
 المبحث الأول والهيئات المتخصصة في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر 238
 المطلب الأول: الهيئات المتخصصة في الوقاية من المخاطر الطبيعية في الجزائر 239
 الفرع الأول: المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى 239
 الفرع الثاني: المركز الوطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل 242
 الفرع الثالث: الوكالة الوطنية للتعمير والمفتشية الجهوية للعمران والبناء 249
 الفرع الرابع: الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء 250
 الفرع الخامس: الهيئة الوطنية للمراقبة التقنية للبناء (CTC) 253
 المطلب الثاني: الهيئات المتخصصة في تسيير المخاطر الطبيعية في الجزائر 256
 الفرع الأول: صندوق الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث 256
 الفرع الثاني: الشركات المركزية لإعادة التأمين على الكوارث الطبيعية CCR 261
 المبحث الثاني: الهيئات المتدخلة في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر 264
 المطلب الأول: الهيئات المركزية المتدخلة في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر 264
 الفرع الأول: وزارة الداخلية 265
 الفرع الثاني: وزارة السكن 271
 الفرع الثالث: وزارة الدفاع 272
 الفرع الرابع: وزارة البيئة 274
 الفرع الخامس: وزارة الموارد المائية والأمن المائي 277
 الفرع السادس: وزارة الفلاحة والتنمية الريفية 278
 الفرع السابع: وزارة الإعلام والاتصال 279
 المطلب الثاني: الهيئات اللامركزية المتدخلة في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر 280
 الفرع الأول: دور الولاية في إدارة المخاطر الطبيعية 281

285	الفرع الثاني: دور البلدية في إدارة المخاطر الطبيعية.....
288	المطلب الثالث: دور المجتمع المدني والقطاع الخاص في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر.....
288	الفرع الأول: دور المجتمع المدني في إدارة المخاطر الطبيعية في الجزائر.....
293	خلاصة الباب الثاني.....
296	الخاتمة.....
303	قائمة المصادر والمراجع.....
320	فهرس المحتويات.....

ملخص:

هدفت الدراسة إلى البحث عن مدى الاهتمام بإدارة المخاطر الطبيعية في القانون الدولي والقانون الوطني من أجل الحد أو التقليل من أثارها و إعادة الإعمار بعد الكوارث الطبيعية بشكل مستدام ، وتم التوصل بعد تحليل مختلف النصوص القانونية الدولية منها والوطنية إلى مجموعة من النتائج أهمها : وجود يقظة قانونية على المستويين الدولي والوطني، وهي ناتجة عن تعدد وتكرار حدوث المخاطر الطبيعية في العالم، ويظهر ذلك من خلال إصدار العديد من القوانين والتشريعات الخاصة بإدارة المخاطر الطبيعية لكن بدرجات مختلفة، فالسياسة الدولية لإدارة المخاطر الطبيعية تهدف إلى ألا تتحول المخاطر الطبيعية لحوادث وذلك عن طريق إتباع النهج الوقائي، أما على المستوى الوطني فإن المنظومة القانونية في الجزائر الخاصة بإدارة المخاطر الطبيعية تعاني من وجود هشاشة حالت دون الوقاية من المخاطر الطبيعية وذلك ما يعكس تكرارها من حين إلى آخر، ناهيك عن عجز أحكام القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث على تجسيد إدارة المخاطر الطبيعية لافتقاره للأليات البعدية لإدارة المخاطر الطبيعية؛ وذلك ما جعلنا نشير إلى جملة من الاقتراحات أبرزها: ضرورة إرساء اتفاقية دولية شاملة متعلقة بإدارة المخاطر الطبيعية تكون ملزمة لجميع الدول، وعلى سبيل المثال تصلح اتفاقية آسيان لأن تكون اتفاقية عالمية إذا أضيف عليها الطابع العالمي؛ تعزيز وتفعيل التعاون الدولي والشراكة العالمية وذلك عن طريق تقديم الدعم المادي ووسائل التنفيذ خاصة للدول النامية؛ أما على المستوى الوطني فيجب تعديل القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، وذلك عن طريق تضمينه إدارة المخاطر الطبيعية بصفة مباشرة تشمل جميع مراحل ومبادئ إدارة المخاطر الطبيعية وتزويده بالنصوص التنظيمية من أجل تطبيقه على أرض الواقع؛ إنشاء هيئة مستقلة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مكلفة بإدارة المخاطر الطبيعية، وذلك عن طريق منح الاستقلالية التنظيمية للمندوبية الوطنية لإدارة المخاطر الطبيعية عن وزارة الداخلية وتزويدها بالإدارات الجهوية والمحلية من أجل تفعيل مبدأ التنسيق من القاعدة إلى القمة قصد تجسيد إدارة المخاطر الطبيعية بصورة حقيقية وفعلية على أرض الواقع.

الكلمات المفتاحية: إدارة المخاطر الطبيعية، الوقاية من المخاطر الكبرى، تسيير الكوارث الطبيعية، القانون الدولي، القانون الوطني الجزائري.

Résumé:

L'étude visait à étudier l'étendue de l'intérêt du droit international et national à la gestion des risques naturels afin de limiter ou de réduire leurs effets et de reconstruire après les catastrophes naturelles de manière durable. Après avoir analysé divers textes juridiques internationaux et nationaux, un ensemble de résultats ont été atteints, dont les plus importants sont : la présence d'une vigilance juridique aux niveaux international et national, et cela se manifeste à travers la promulgation de nombreuses lois et législations de gestion des risques naturels mais à des degrés différents, c'est le résultat de l'apparition multiple et récurrente des risques naturels dans le monde. La politique internationale de gestion des risques naturels vise à éviter que les risques naturels ne se transforment pas en accidents, en suivant l'approche préventive. Au niveau national, le système juridique algérien lié à la gestion des risques naturels souffre d'une fragilité qui empêche la prévention des risques naturels, ce qui reflète leur récurrence de temps à autre, sans compter l'incapacité des dispositions de la loi n°04-20 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes naturelles. La gestion des risques en raison de l'absence de mécanismes réactives de gestion des risques naturels. Tous ces résultats nous a amené à proposer un certain nombre de suggestions, dont les plus marquantes sont : la nécessité d'établir un accord international global relatif à la gestion des risques naturels, contraignant pour tous les pays, par exemple, l'accord de l'ASEAN est approprié à être un accord international si on lui confère le caractère mondial; la promotion et l'activation de la coopération internationale et du partenariat mondial en fournissant un soutien financier et des moyens de mise en œuvre, notamment aux pays en voie de développement ; Au niveau national, la loi n°04-20 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable doit être modifiée en incluant la gestion directe des risques naturels, incluant toutes les étapes et principes de gestion des risques naturels, et aussi le doter de textes réglementaires afin de l'appliquer sur le terrain; la création d'un organisme public indépendant, doté de la personnalité juridique et de l'indépendance financière, chargé de gérer les risques naturels ; Cela se fait en accordant une indépendance organisationnelle à la Commission Nationale de Gestion des Risques Naturels vis-à-vis du Ministère de l'Intérieur et en la dotant d'administrations régionales et locales afin d'activer le principe de coordination du bas en haut afin d'incarner la gestion des risques naturels dans une manière réelle et efficace sur le terrain.

Mots clés : gestion des risques naturels, prévention des risques majeurs, gestion des catastrophes naturelles, droit international, droit national algérien.

Abstract:

The study aimed to investigate the extent of interest of international and national law in natural risk management in order to limit or minimize their effects and rebuilding after natural disasters in a sustainable manner. After analyzing various international and national legal texts, a set of results was reached, the most important of which are: the existence of legal vigilance at the international and national levels, which results from the multiplicity and recurrence of natural risks in the world. This is evident through the issuance of many laws and legislations related to natural risk management, but to varying degrees. The international policy for natural risk management aims to prevent natural risks by following a preventive approach. At the national level, the legal system in Algeria related to natural risk management suffers from fragility in matter of prevention of natural risks, which reflects their recurrence from time to time, adding to the inability of Law No. 04-20 related to the prevention of major risks and the management of disasters to embody natural risk management due to its lack of reactive mechanisms for managing natural risks. This is what made us point out a number of suggestions, the most prominent of which are: the necessity of establishing a general international agreement related to natural risk management that is binding on all countries, for example, the ASEAN Agreement is suitable to be a global agreement if it is given a global character; the strengthening and activating of international cooperation and global partnership by providing material support and means of implementation, especially for developing countries; as for the national level, algerian law No. 04-20 related to the prevention of major risks and the management of disasters within the framework of sustainable development must be amended by including natural risk management directly, including all stages and principles of natural risk management and providing it with organizational texts in order to implement it in reality; the establishment of an independent public institution with legal personality and financial independence, responsible for managing natural risks, and so by granting organizational independence to the National Delegation for Natural Risk Management from the Ministry of the Interior Affairs and providing it with regional and local administrations in order to activate the principle of coordination from the bottom to top in order to execute natural risk management in reality within an effective manner.

Keywords: Natural risks management, major risks prevention, natural disasters management, international law, Algerian national law.