تعويض الدولة لمتضرري إعصار دانيال بين المسؤولية والتكافل المجتمعي

State compensation for those affected by Hurricane Daniel: between responsibility and community solidarity

أ. ميلاد البشير سالم إمجاهد
محاضر_ كلية القانون_ جامعة طرابلس
meladbasherlbursy@gmail.com

ملخص:

ضرب الاعصار المتوسطي دانيال شرق ليبيا، وتركز بشكل خاص في درنة التي نالها النصيب الأكبر من الاضرار بسبب تهدم السدين المطلين على المدينة، فثار التساؤل حول مدى كفاية نظامي التعويض؛ التعويض القائم على المسؤولية، والتأمين الاجتماعي – التضامن الاجتماعي– في جبر ضرر متضرري الاعصار، ليخلص البحث في سبيل التيسير على المتضررين والإسراع في رفع معاناتهم إلى ضرورة خلق نوع من التكامل بين النظامين، بحيث لا يحول انتهاج أيًا من السبيلين دون انتهاج السبيل الأخر، على أن يتقيد جواز الجمع بينهما بقاعدة عدم جواز الجمع بين تعويضين أحدهما كاملاً .

كلمات مفتاحية: إعصار دانيال، تعويض، مسؤولية، تكافل مجتمعي، قوة قاهرة.

Summary

The Mediterranean hurricane Daniel struck east of Libya, and was particularly concentrated in Derna, which received the largest share of the damage, Because of the collapse of the two dams overlooking the city.The question arose about the adequacy of the two compensation systems. Compensation based on liability, and social insurance - social solidarity - in redressing the harm of those affected by the hurricane, so that the research in order to facilitate the affected people and speed up the relief of their suffering concludes with the necessity of creating a kind of integration between the two systems, so that adopting either of the two paths does not prevent the adoption of the other path. The permissibility of combining them must adhere to the rule that it is not permissible to combine two compensations, one of which is complete.

Keywords: Hurricane Daniel, compensation, liability, community solidarity, force majeure.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على سيد الأولين والآخرين سيدنا محمد النبي الكريم وعلى آله وصحبه أجمعين، أما بعد.

استخلف الله الإنسان في الأرض، ويسر له كافة السبل لعمارتها وتطويعها بما يتناسب مع نظمه الحياتية، بأن سخر له عوامل الطبيعة من رياح وأمطار تساعده في توفير مقومات الحياة التي تكفل استمراره وتكاثره، قال تعالى: " الله الذي خلق السموات والأرض وأنزل من السماء ماء فأخرج به من الثمرات رزقًا لكم وسخر لكم الفلك لتجري في البحر بأمره وسخر لكم الأنهار"[1]، ومن جهة أخرى قد يجد الانسان نفسه في مواجهة قوة عوامل الطبيعة وعنفها، والتي تشكل تهديدًا كبيرًا على حياة الأفراد وأموالهم وتسبب لهم أضرارًا لا قبل لهم بها ولا ذنب لهم فيها، قال تعالى "وأمطرنا عليهم مطرًا فساء مطر المنذرين"[2].

يقسم الفقه الكوارث بحسب مصدرها إلى: كوارث طبيعية، وكوارث من صنع الإنسان وكوارث شبه طبيعة أو مهجنة، وبمناسبة إعصار درنة –الذي ضرب بعض مناطق الشرق الليبي وتركز بشكل خاص في مدينة درنة التي نالها النصيب الأكبر من الأضرار بسبب هذا الإعصار الذي بدأ قضاءً وقدرًا، ليتحول بسبب تهدم السدين إلى طوفان مدمر جرف أحياء سكنية كاملة وألقى بها في عرض البحر، ستقتصر دراستنا على الكوارث الطبيعية، والكوارث شبه الطبيعية أو المهجنة. الكوارث الطبيعية هي التي تخرج عن سيطرة الإنسان، وتنشأ نتيجة تقلبات جغرافية أو جوية، ويكون ضررها على الإنسان كبيرًا، ومنها: الزلازل، والبراكين، والفيضانات، والأعاصير، والعواصف الشديدة، وغيرها من الكوارث المفاجئة. أما الكوارث شبه الطبيعية أو المهجنة؛ فهي التي تتداخل العوامل الطبيعية إلى جانب العامل البشري في إحداثها، وفي تفاقم نتائجها، فتبدأ الكارثة بفعل أحد هذه العوامل، ثم يساهم العامل الثاني في تفاقم أضرارها، كأن يضرب إعصار منطقة معينة ، ويساهم في تفاقم نتائجه إهمال الإنسان في إقامة السدود أو في صيانها، أو إذا شب حريق بسبب إهمال الإنسان وتساهم عوامل الطبيعة كالرياح في اتساع نطاقه، وجسامة أضراره[3].

ولقد عرف المشرع الليبي الكوارث الطبيعية والنكبات بأنها: "كل ما يصيب الناس من نكبات نتيجة عوامل طبيعية قضاءً وقدرًا، كالفيضانات والجفاف والزلازل والمجاعات والحرائق، يستلزم إزالة آثارها أو التخفيف منها اللجوء إلى وسائل استثنائية"[1]،

---

(1) الآية 32 سورة إبراهيم،رواية قالون عن نافع.

(2) الآية 58 سورة النمل، رواية قالون عن نافع.

(3) حمدي أبو النور السيد، مسؤولية الدولة عن تعويض ضحايا الكوارث، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مجلد 25 العدد 42، 2015م، ص360،361، رياض يعلاوي، مسؤولية الدولة عن أساس المخاطر من الكوارث الطبيعية، رسالة ماجستير، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، 2021-2022م، ص 1.

(1) القرار رقم 2012/184م، بشأن تعويض المواطنين في حالات الكوارث الطبيعية، الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ 2012/4/22م، الجريدة الرسمية، العدد 1 السنة الثانية، 2013م.

ويعرفها الفقه بأنها: " واقعة مدمرة سببها عوامل الطبيعة ينتج عنها أضرار جسيمة، سواء كانت جسدية أم مادية أم معنوية، وقد تسهم العوامل البشرية في وقوعها أو تفاقم أضرارها"[2].

أمام الخسائر الفادحة التي خلفها إعصار درنة الذي عصف بكل القيم، ما عدا القيم الإنسانية التي تجلت في اللحمة الوطنية لأبناء ليبيا بأن هبوا لإغاثة إخوانهم في المناطق المنكوبة هبة رجل واحد رغم الانقسامات التي تعصف بوحدة وطنهم. نجد أنفسنا أمام تساؤل مهم، هو هل النظام القانوني في ليبيا تفطن لمثل هذه المخاطر ودعم ترسانته القانونية بقواعد استثنائية لمجابهة هكذا ظروف والتخفيف من آثارها– أم كان هو الآخر ضحية لهذا الإعصار الذي كان بنتائجه خارجًا عن نطاق توقع الأغلبية– أم إن القواعد العامة للمسؤولية المدنية كفيلة بذلك، وننوه هنا إلى أن الصعوبة التي تواجه إعمال القواعد في هذا المجال تكمن في أن نظام التعويض في القانون الليبي يرتبط بقواعد المسؤولية المدنية، سواء العقدية منها أو التقصيرية، بأن انحصر موضوع الحماية في العلاقة بين المسؤول والمضرور، فالمضرور لا يتمتع بالحماية القانونية إلا إذا توافرت عناصر المسؤولية – الخطأ، الضرر، علاقة السببية– في مواجهة شخص معين، سواء أكان الخطأ في جانبه واجب الإثبات، أم مفترضًا، والحال هنا أن الدولة في غالب الأحيان لا تتسبب في وقوع الكوارث، وهو ما يوجهنا في اتجاه التأسيس لإقامة مسؤولية الدولة عن أضرار الكوارث. وإذا ما اعتمد المشرع الليبي آلية لمواجهة آثار الكوارث الطبيعية، فما مدى نجاعتها في ضمان الحماية للمضرورين؟

وقد انتهجت هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، باستقراء النصوص المنظمة لأحكام المسؤولية المدنية في نظامنا القانوني، وكذلك أنظمة الرعاية الاجتماعية المقررة بقواعد خاصة؛ لاستجلاء مدى فعاليته، مع الاستشهاد في مواضع معينة بمعالجات بعض النظم القانونية؛ لنقف على مواطن الضعف والقصور في التنظيم القانوني الليبي، ونوجه المشرع لمعالجتها.

وترتيبًا على ما تقدم ستدرس إشكاليات البحث من خلال مطلبين، يخصص الأول للبحث في التزام الدولة بتعويض أضرار إعصار درنة، ويخصص الثاني للبحث في كفالة الدولة للتعويض.

---

[2] محمد عبد الصاحب الكعبي، المسؤولية المدنية عن أضرار الكوارث الطبيعية، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية ب ت ص 37، وللمزيد في تعريف الكوارث الطبيعية وأنواعها يراجع: حمدي أبو النور السيد، نفس المرجع، ص357–363 عبدالكريم ربيع العنزي، مدى التزام الدولة بتعويض الأضرار الناجمة عن الكوارث العامة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة التاسعة، العدد الثاني، 2021م، ص157–159.

المطلب الأول

التزام الدولة بتعويض أضرار إعصار درنة

التعويض هو جزاء المسؤولية المتمثل بجبر الضرر الذي لحق بالمضرور[1]، وتلك المسؤولية إما أن يكون مصدرها تصرفًا قانونيًا تتجه فيه إرادة أطرافه إلى إحداث آثار قانونية فتترتب المسؤولية العقدية، أو أن يكون مصدرها واقعة قانونية يرتب عليها القانون أثراً، وهي إما أن تكون واقعة لا دخل لإرادة الإنسان فيها، كالوقائع الطبيعية ومنها الزلازل والفيضانات، وبالتالي لا يمكن نسبتها إلى مسؤول، وتنتفي بها المسؤولية، أو تكون واقعة تشترك فيها عوامل الطبيعة إلى جانب العامل البشري، أو تكون بفعل الإنسان لكن لم تتجه إرادته إلى ترتيب آثارها، فترتبت عليها المسؤولية التقصيرية .

ولما كان موضوع دراستنا يتمحور حول أضرار خلفها فعل ضار، فإن مصدر الالتزام في هذه الحالة هو المسؤولية التقصيرية، فما مدى التزام الدولة بالتعويض عما خلفه إعصار درنة من أضرار؟

تجاذبت مسألة مسؤولية الدولة عن أضرار الكوارث العامة وجهتا نظر[2] تذهب الأولى في اتجاه عدم التزام الدولة بالتعويض، وحجتهم في ذلك أنه لا داعي لإقحام الدولة في هذه المسألة، خاصة وأن هناك أنظمة قانونية أخرى تكفل أداء التعويضات للمضرورين في تلك الحالات، كالضمان الاجتماعي، ونظام المساعدات العامة، وأيضًا يعتقدون أن إلزام الدولة بهذه التعويضات يحملها عبئًا ماليًا إضافيًا يثقل كاهلها، علاوة على أن إلزامها بالتعويض يعني اتهامها بالتقصير في حفظ الأمن وهو ما قد يكون مخالفًا للحقيقة، وقد ذهبت إحدى دوائر المحكمة العليا في ذات الاتجاه في تصديها لمسألة مسؤولية الدولة عن أضرار المنازعات المسلحة، وانتهت إلى أن مسؤولية الدولة لا تتقرر إلا بصدور قانون خاص من السلطة التشريعية[3].

في حين تذهب وجهة النظر الثانية في اتجاه التزام الدولة بالتعويض في الحالات المذكورة، ويمكن أن تدخل معها الكوارث الطبيعية على اعتبار أنها في الغالب تقع قضاءً وقدرًا، ولا يمكن نسبتها إلى أحد لذات العلة، وهي أن المضرور لن يتحصل على تعويض رغم جسامة الضرر؛ لعدم وجود مسؤول يعود عليه بالتعويض، وحجتهم في ذلك أن مبدأ المساواة الذي تقره جميع النظم القانونية يقتضي ألا يتحصل شخص على التعويض ويحرم الآخر بحجة عدم معرفة المسؤول أو انعدامه، كذلك وإن كانت الدولة لم تتسبب في وقوع الكارثة فتنتفي مسؤوليتها القائمة على الخطأ، فإنه يقع عليها إغاثة المتضررين من تلك الكوارث وإنقاذهم، وعلاج المصابين، وتقديم المساعدات والمعونات لهم، فإن هي قصرت في شيء من ذلك وجب عليها تعويضهم مادياً، ويصب في هذا الاتجاه

---

(1) "يجب أن تعمل التعويضات الممنوحة للضحية على إصلاح الضرر الذي لحق به دون أن يؤدي ذلك إلى خسارة أو ربح له". Cass. 3ème Civ. 12 janvier 2010, n°08-19.224

(2) انظر حمدي أبو النور السيد، مسؤولية الدولة عن تعويض ضحايا الكوارث، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مجلد 25 ال عدد42 السنة 2015م، ص 365-368.

(3) طعن مدني رقم 64/254 ق، جلسة 2020/2/15م.

حكم دائرة أخرى للمحكمة العليا يذهب إلى أن في أحكام القانون المدني المنظمة للمسؤولية ما يكفي لتقرير مسؤولية الدولة عن الكوارث العامة[1]، وفي ذات الاتجاه جاء حكم دوائر المحكمة العليا مجتمعة عند تصديها للتعارض بين الحكمين وأقرت المبدأ الذي ينص على "أن مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن النزاعات المسلحة يكون وفقًا لمصادر الالتزام في القانون المدني"[2].

ويدحض هذا الاتجاه حجج المعارضين لمسؤولية الدولة بأنه حتى وإن وجدت أنظمة لتعويض المضرورين، فإنها لا تقدم تعويضات بالمعنى الدقيق، وإنما هي مجرد مساعدات لا تغطي كل الأضرار التي أصابتهم، وأما قولهم بأن إلزام الدولة بالتعويض يضاعف الأعباء المالية على الدولة، فيرد عليه بأن هذا العبء الجديد لا يقل أهمية عن تلك الأعباء التي تتحملها الدولة، كما أن الواجب على الدولة أن تقف إلى جانب مواطنيها المتضررين من جراء تلك الكوارث التي لا ذنب لهم فيها.

ولما كانت الكارثة التي ضربت بعض مناطق الشرق الليبي وتركزت في مدينة درنة خاصةً، بدأت قضاء وقدرًا بأن وقعت تلك المناطق تحت طائلة الكارثة، ثم تفاقمت بفعل انهيار سدي المدينة، ما يشير بأصابع الاتهام إلى الدولة واحتمال قيام مسؤوليتها في مواجهة المضرورين من الكارثة إن ثبت الإهمال في صيانة السدين، فإن ذلك يقودنا إلى البحث في اتجاه إثبات مسؤولية الدولة والتأسيس لها "الفرع الأول" لنقف على مدى فعالية قواعد المسؤولية المدنية في حماية المضرورين" الفرع الثاني".

الفرع الأول: أساس مسؤولية الدولة.

الأصل أن المسؤولية في القانون الليبي تقوم على أساس الخطأ الواجب الإثبات، فكل خطأ سبب ضررًا للغير التزم مرتكبه بالتعويض م "166" ق.م.ل، لكن استثناءً قد تقوم المسؤولية على أساس الخطأ المفترض، كالمسؤولية عن عمل الغير والمسؤولية عن حراسة الأشياء.

وبما أن الكارثة موضوع بحثنا اشترك في تفاقم نتائجها مع عوامل الطبيعة تهدم السدين المطلين على مدينة درنة، وتدفق المياه المحصورة خلفهما، وهو ما يضعنا أمام عدة صور للمسؤولية أهمها . والتي سيقتصر البحث عليها . المسؤولية عن تهدم البناء "أولاً"، والمسؤولية عن حراسة الأشياء التي تحتاج إلى عناية خاصة "ثانيًا"

أولاً: المسؤولية على أساس تهدم البناء.

يتضح من استقراء نص م 180 ق.م.ل، أن المشرع الليبي ألقى عبء المسؤولية عن تهدم البناء على عاتق حارس البناء وقت تهدمه، والأصل أن حارس البناء هو المالك ما لم يثبت أنها انتقلت إلى غيره، وهو من كانت له السيطرة الفعلية على البناء، فيكون

---

[1] طعن مدني رقم 65/725ق، جلسة 2020/11/17م.

[2] طعن مدني رقم 65/688ق، جلسة 2023/1/2م، ورغم أننا لسنا في معرض تقييم هذا الحكم، إلا أنه وجب أن ننوه إلى أنه كان الأحرى بالمحكمة العليا أن تحدد مصدر هذه المسؤولية بالتحديد، وألا ترجعها إلى مصادر الالتزام جميعها، فلا يتصور أن يكون الإثراء بلا سبب مصدرا لهذه المسؤولية.

على هذا الأساس مكلفًا بحفظه وصيانته، والتأكد من أنه ليس معيبًا ولا قديمًا قدمًا يشكل خطرًا على الغير، فإذا تهدم البناء وسبب ضررًا للغير، وكان تهدمه إما بسبب الإهمال في الصيانة، أو لقدم في البناء، أو لعيب فيه، فتقوم مسؤولية الحارس في مواجهة المتضررين من التهدم، وهذه المسؤولية تقوم على أساس الخطأ المفترض القابل لإثبات العكس[1].

إذا لقيام هذه المسؤولية يتحتم على المضرور إثبات أن الضرر الذي لحق به كان ناجمًا عن تهدم البناء؛ لتقوم قرينة الخطأ في مواجهة الحارس، ولا يطلب من المضرور إثبات أسباب التهدم أو عوامله، إلا أن هذه القرينة يستطيع الحارس دحضها بإثبات أن البناء لم يكن في حاجة إلى الصيانة أو التجديد، ولم يكن به عيب[2]، ورغم أن المضرور لم يعف كلية من الإثبات إلا أنه يعتبر في وضع أفضل من الحارس، فلقد ذهبت المحكمة العليا – بمناسبة نظرها في الطعن المدني رقم 45/330ق بشأن واقعة انهيار المدرجات بالمدينة الرياضية، وما نجم عنهما من أضرار– إلى أن المستفاد من نص م 1/180 ق.م.ل، أن مسؤولية حارس البناء عن الأضرار التي يحدثها انهدامه مفترضة في حقه، و لا تقبل إثبات عكسها إلا إذا أثبت أن الحادث لا يرجع سببه إلى إهمال في الصيانة أو قدم في البناء أو عيب فيه، فعبء إثبات انتفاء الأسباب يقع على عاتق الحارس، فإذا لم يفلح في ذلك يبقى مسؤولاً مسؤولية مفترضة لا يخلصه منها إلا إثبات القوة القاهرة[3].

وبإسقاط تلك الأحكام على واقعة الدراسة يتضح أنه على الرغم من أن المضرورين سيجدون صعوبة في إثبات أن الأضرار التي لحقت بهم كانت نتيجة تهدم السدين[4]، فالإعصار وتهدم السدين المطلين على وادي درنة قد اشتركا في إحداث الضرر، لكن هذا لا يعني انعدام القرائن الدالة على تهالك السدين، فقد حذرت دراسة علمية نشرتها مجلة جامعة سبها للعلوم البحثية والتطبيقية سنة 2022م، من أنه في حال حدوث فيضان ضخم فإن النتيجة ستكون كارثية على سكان المدينة، وخلصت إلى حث المسؤولين على اتخاذ إجراءات فورية وفعالة تحسبًا لوقوع الكارثة، وتوعية المواطنين بخطورة البناء في مجرى الوادي[1]، إلا أنه وللأسف الشديد فإن تجاهل هذا البحث كان سببًا في وقوع المحذور وفجاعة الكارثة، فهل ستتحمل الدولة مسؤولية نتائج هذا الإهمال، أم إنها ستؤثر الهروب والتخفي وراء أحكام القوة القاهرة؟.

---

(1) رمضان أبو السعود، النظرية العامة للالتزام– مصادر الالتزام، دار المطبوعات الجديدة، الإسكندرية، 2000، ص439، 440.

(2) محمد علي البدوي، النظرية العامة للالتزام– مصادر الالتزام– الجزء الأول، الطبعة الرابعة، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية طرابلس 2003م، ص 333، عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول مصادر الالتزام، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ص 1076-1077.

(3) طعن مدني رقم 45/330ق، تاريخ الجلسة 2003/2/3م.

(4) لا يؤثر في وصف البناء الغرض المعد لأجله، فلا يشترط فيه أن يكون معدًا للسكن، فيمكن أن يكون البناء شيئًا أخر كالحائط الفاصل بين عقارين، أو التماثيل، أو السدود والخزانات عبد الرزاق السنهوري المرجع السابق ص1072، ومحمد علي البدوي المرجع السابق ص333.

(1) عبد الونيس عبدالعزيز رمضان عاشور، تقدير عمق الجريان السطحي لحوض وادي درنة، مجلة جامعة سبها للعلوم البحثية والتطبيقية المجلد 21 العدد 2 السنة 2022م، ص98.

لما كانت المسؤولية عن تهدم البناء يمكن دحضها بإثبات أن التهدم لم يكن لعيب في البناء، أو قدم فيه، أو لإهمال في صيانته، لذا لا بد من البحث عن تأسيس يقدم للمضرور أفضلية تضمن له الحصول على التعويض، فهل سنجد هذه الأفضلية في قواعد المسؤولية عن حراسة الأشياء التي تتطلب حراستها عناية خاصة؟ "ثانياً".

ثانيًا: المسؤولية عن حراسة الأشياء التي تتطلب عناية خاصة.

نظم المشرع أحكام هذه المسؤولية بنص م181ق.م.ل، أحكام المسؤولية عن حراسة الأشياء التي تحتاج إلى عناية خاصة، والتي كانت نتاج تطور قواعد المسؤولية التقصيرية في مواجهة ازدياد أسباب وقوع الأضرار وجسامتها، وبسبب قصور قاعدة الخطأ واجب الإثبات في حماية المضرورين الذين يصعب عليهم إثبات الخطأ.

وتتحقق هذه المسؤولية بتولي شخص حراسة شيء تقتضي حراسته عناية خاصة، ووقوع الضرر بفعل الشيء، فعندها يكون الحارس مسؤولاً عن الضرر الناجم عن الشيء محل الحراسة، ويدخل في نطاقه[2] كل شيء مادي غير حي تقتضي حراسته عناية خاصة فيما عدا البناء، كالآلات، والأشياء التي تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها.

وبما أن الأضرار في الواقعة محل الدراسة كانت بسبب تدفق المياه، فإننا سنركز على الصنف الثاني من محل هذه المسؤولية، وهي الأشياء التي تتطلب حراستها عناية خاصة، والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام متى تحتاج حراسة الشيء إلى عناية خاصة؟[3]، وهل تعتبر المياه من ضمن الأشياء التي تحتاج إلى عناية خاصة؟.

تتحدد حاجة الشيء إلى عناية خاصة إما بالنظر إلى طبيعته الخطرة في ذاته ، وإما بالنظر إلى الظروف والملابسات المحيطة به، كأن تكون الأشياء غير خطرة بطبيعتها، ولكنها تصبح مبعث خطر بسبب الظروف والملابسات، ومثالها الأشجار، فهي ليست أشياء خطرة بطبيعتها، ولكنها تصبح خطرة إذا اقتلعتها الرياح وألقت بها على قارعة الطريق، وبالتالي فإن المياه وإن لم تكن خطرة بطبيعتها، إلا أن حصرها بكميات كبيرة في أماكن كالسدود يجعل منها قوة خارقة إذا ما أفلتت من يد حارسها، وبالتالي فهي تحتاج إلى عناية خاصة[1].

وعليه فإذا ما تسبب الشيء الخاضع للحراسة في وقوع الضرر، بأن تدخل إيجابيًا في إحداث الضرر، وأثبت المضرور شروط تحقق المسؤولية في مواجهة حارس الشيء محدث الضرر، قامت المسؤولية في جانبه على أساس الخطأ المفترض الذي لا يقبل

---

[2] عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، 1088-1089.

[3] نفس المرجع، ص1095-1096.

[1] عبدالرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص 1088-1089.

إثبات العكس، فلا يجوز للحارس أن ينفي الخطأ عن نفسه بأن يثبت أنه لم يرتكب خطأ، أو أنه قام بما ينبغي من العناية حتى لا يفلت زمام الشيء من يده[2].

وبناءً على ما سبق، فإن المسؤولية عن حراسة الأشياء التي تحتاج إلى عناية خاصة تحقق حماية أكبر للمضرور في مواجهة الدولة؛ لأنها تستند إلى فكرة الخطأ المفترض غير القابل لإثبات العكس – فالمياه المحجوزة في السدود هي قطعًا تحت حراسة الدولة، ولا يصعب إثبات مساهمتها في إحداث الضرر وتفاقم نتائجه، ففي تحقيق ميداني لخبيرة مجموعة الأزمات "كلوديا غازيني"[3] أكدت فيه أن الهاجس الأكبر للسلطات قبل وقوع الكارثة كان يتمثل في أن الإعصار يمكن أن يلحق الضرر بالمنطقة السكنية الساحلية، فكان الاعتقاد السائد أن الخطر سيأتي من البحر، كما أن السكان كانوا يحضرون أنفسهم لتدفق المياه الزائدة عن طاقة السدود لكن ليس الانهيار الفعلي للسدين، وهو ما يثبت التدخل الإيجابي للمياه المتدفقة جراء انهيار السدين في إحداث الضرر وتفاقم نتائجه– إلا أنها حماية غير كاملة[4]، فحارس الشيء بإمكانه أن يتخلص من المسؤولية بنفي علاقة السببية بين فعل الشيء والضرر الذي وقع بإثبات السبب الأجنبي[5]، وهو ما يحتم علينا البحث في مدى فعالية قواعد المسؤولية التقصيرية في ضمان التعويض للمتضررين من الكارثة الطبيعية "الفرع الثاني".

الفرع الثاني: أزمة قواعد المسؤولية التقليدية كأساس لمسؤولية الدولة.

تكمن أزمة قواعد المسؤولية المدنية التقليدية في أساسها المتمثل في الخطأ، سواء كان واجب الإثبات أو مفترضاً، قابلا لإثبات العكس أو غير قابل لإثبات العكس، ويرجع سبب ذلك إلى التطور المعاصر في كافة مناحي الحياة، وتوسع استخدام الآلات وما ترتب على ذلك من تزايد المخاطر التي عجزت معها قواعد المسؤولية عن ضمان الحماية للمتضررين من جرائها، فكلما زاد المجتمع تطورًا ظهرت أخطارٌ جديدة عجزت قواعد المسؤولية عن مواجهتها، إما لصعوبة إثبات الخطأ في جانب المسؤول؛ لأنَّ الضرر ناتج عن فعل الشيء، أو لإعسار المسؤول، أو لعدم توافر أحد أركان المسؤولية، أو لتمكن المسؤول من درء المسؤولية عن نفسه، أو كون المسؤول مجهولاً، كل هذه الأسباب تعد عقبات أمام قواعد المسؤولية في توفير الحماية الكاملة للمضرور[1]، إلا أن

---

[2] نفس المرجع ص1100.

[3] كلوديا غازيني، عندما تنفجر السدود في ليبيا: كارثة طبيعية أم كارثة يمكن منعها؟ تحقيق ميداني منشور على الإنترنت على الموقع www.crisisgroup.org بتاريخ 2023/10/2م/ تاريخ الدخول 2023/11/3م الساعة 8:38م .

[4] الكوني علي عبودة، مدى مسؤولية الدولة عن تعويض الأضرار الناجمة عن مخلفات الحرب العالمية الثانية ، مجلة الإنصاف العدد الأول، السنة الأولى 1988 ص77.

[5] وهذا ما أكدته المحكمة العليا في حكمها في الطعن المدني رقم 47/206 ق، والذي أوردت في أسبابه" أنه وإن كان يكفي لإثبات الخطأ المفترض من جانب حارس الأشياء التي تتطلب حراستها عناية خاصة ... أن يثبت المضرور أن الضرر قد وقع بفعل هذا الشيء أو هذه الآلة، وأنه لا يقبل من الحارس مجرد الاكتفاء بنفي الخطأ من جانبه، إلا أنه يستطيع دفع المسؤولية عن نفسه... بإثبات أن وقوع الضرر كان بسبب أجنبي لا يد له فيه"، مجموعة أحكام المحكمة القضاء المدني، ج3 –2004، ص1420.

[1] مراد قجالي، نظام التعويض عن انتهاك الحق في السلامة الجسدية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2014–2015م، ص 7.

التحديات التي يفرضها التقدم التكنولوجي تبدو ضئيلة أمام ما تخلفه الكوارث الطبيعية اليوم من أضرار بشرية ومادية[2]، والكارثة التي حلت بدرنة أكبر مثال.

ولاستجلاء مدى عجز قواعد المسؤولية التقليدية عن حماية المتضررين من الكوارث الطبيعية التي تمثل أبرز الأمثلة على انعدام المسؤول، في الحالة التي تكون فيها الكارثة قضاءً وقدرًا دون أن تتداخل فيها أفعال البشر، أو في الحالات التي تتداخل إلى جانب عوامل الطبيعة عوامل أخرى تنسب للإنسان الذي يتمكن من نفي علاقة السببية بإثبات القوة القاهرة، يتحتم علينا الإجابة عن سؤال مهم وهو مدى إمكانية اعتبار إعصار درنة قوة قاهرة من عدمه "أولاً"، وإن كانت الإجابة بنعم فهل تتعطل القوة القاهرة بثبوت اشتراك خطأ المسؤول في حدوث الكارثة أو تفاقم نتائجها؟ "ثانيًا".

أولاً: هل إعصار درنة يشكل قوة قاهرة؟

نظم المشرع الليبي القوة القاهرة في معرض تنظيمه للمسؤولية التقصيرية، حيث نص في م 168 من ق.م.ل، على أنه: " إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه، كحادث مفاجئ أو قوة قاهرة أو خطأ المضرور أو خطأ من الغير، كان غير ملزم بتعويض هذا الضرر ما لم يوجد نص أو اتفاق على غير ذلك".

لم يعرف المشرع الليبي ومن قبله المشرع المصري القوة القاهرة، وإنما اقتصرا على وصفها بأنها سبب أجنبي لا يد للشخص فيه يعفي من المسؤولية، بينما يعرفها بعض الفقه بأنها:"كل واقعة لا دخل لإرادة الانسان في حدوثها وليس بوسعه توقعها ولا يمكن درء نتائجها أو تلافي حدوثها وبها تنتفي المسؤولية المدنية سواء كانت عقدية أم تقصيرية ما دام الضرر لم ينشأ إلا عنها"[3].

إذا حتى يتصف الحادث بوصف القوة قاهرة، فيجب أن يكون حادثًا غير ممكن التوقع ومستحيل الدفع، وخارجًا عن الشيء ذاته، أي أن يكون حادثًا نادر الوقوع كالفيضانات والزلازل مثلاً، ولا يكون الحادث ممكن التوقع لمجرد حدوثه في الماضي، بل إنه يبقى غير متوقع حدوثه رغم ذلك إذا كان نادر الحدوث بحيث لا يقوم سبب خاص لتوقع حدوثه[1]، ويرى بعض الفقه أن معيار عدم التوقع هو معيار موضوعي، فليزم لإضفاء وصف القوة القاهرة على واقعة ما؛ أن تكون تلك الواقعة من غير المستطاع توقعها من جانب أشد الناس حرصًا ويقظة وتبصرًا بالأمور[2] وإلى جانب عدم التوقع لا بد أن يكون الحادث غير ممكن الدفع، فلا يكون في طاقة المدين دفع وقوعه ولا تلافي الأخطار الناجمة عنه، ويجب أن تكون عدم القدرة على الدفع مطلقة لا نسبية،

---

[2] عبدالكريم ربيع العنزي، مدى التزام الدولة بتعويض الأضرار الناجمة عن الكوارث العامة، مجلة كلية القانون الكويتية، السنة التاسعة، العدد الثاني 2021م، ص137.

[3] محمد عبد الصاحب الكعبي، مرجع سابق، ص 102، محمد علي البدوي، المرجع السابق، ص 353، وللمزيد في تعريف القوة القاهرة عبدالحكيم حجامي وآخرين، القوة القاهرة بين التشريع والقضاء المغربي والمقارن بحث منشور على مواقع الانترنت الرابط www.marocdroit.com تاريخ الدخول 2023/11/3م، الساعة 6:19م، ص 4-6.

[1] عبدالرزاق السنهوري، مرجع سابق، ص878.

[2] نفس المرجع نفس الصفحة.

وأخيرًا يجب أن يكون الحادث خارجًا عن الشيء ذاته، فلا تنتفي المسؤولية إذا كان الحادث قد نتج عن عيب في الشيء، ولو كان خفيًا[3].

وبتطبيق تلك الشروط على إعصار درنة، يتضح أنه يمكن وصفه بالقوة القاهرة التي تنتفي بها المسؤولية وفقًا للمجرى العادي للأمور، فهو حادث غير متوقع حدوثه خاصة في ليبيا التي تتميز بعدم تعرضها من قبل لمثل هذه الأعاصير، وبالتالي فهذا الحدث يعتبر سابقة لا مثيل لها من قبل، كذلك هذا الحدث من المستحيل دفعه، وهو حدث خارج عن الشيء ذاته، لكن السؤال هنا هل التطور العلمي في مجال الأرصاد الجوية يؤثر على مفهوم القوة القاهرة أم لا؟

لا تتأتى الإجابة على هذا السؤال إلا من خلال تبين تقسيم الفقه للكوارث الطبيعية من حيث إمكانية التوقع، وتحديد إعصار درنة ضمن أي هذه الفئات.

يقسم الفقه الكوارث من حيث إمكانية التوقع إلى كوارث فجائية، وأخرى متوقعة، فالكوارث الفجائية هي التي تقع بصورة مباغتة دون أن تسبقها مؤشرات تساعد في توقعها، أو يكون الفاصل الزمني بين التنبؤ بها ووقوعها قصيرا لا يسمح باتخاذ ما يكفي من تدابير لتجنب أضرارها أو التخفيف منها، وأبرز صورة لها هي الزلازل والبراكين، أما الكوارث المتوقعة فهي التي يسبق وقوعها مؤشرات ودلائل يمكن من خلالها توقع حدوثها قبل فترة مناسبة تكفي لاتخاذ ما يلزم من التدابير؛ للحيلولة دون حصولها أو منع ظهور آثارها أو الحد منها على أقل تقدير، ومن صورها الكوارث المائية والجوية.

وتتمثل أهمية هذا التصنيف في أنه يسهم في تحديد دور السلطات المختصة بالتصدي للكوارث، فإذا كانت الكارثة من الكوارث الفجائية فليس أمام السلطات المعنية إلا اعتماد الوسائل التي من شأنها تقليل الأضرار، مع متابعة دورها في البحث العلمي لتطوير وسائل التنبؤ وتحديث نظم الإنذار المبكر لضمان الحد الأدنى من الأمن للسكان، أما إذا كانت الكارثة من الكوارث المتوقعة فتتسع مهام السلطات، إذ يتوجب عليها القيام بدراسة تحليلية للكارثة المتوقعة من خلال ما يتوافر لديها من معلومات وبيانات عن مصدر تلك الكارثة وأسبابها، وإذا ما وجدت أنه بالإمكان تفادي حدوثها فتكون معنية حينئذ باتخاذ ما يلزم من إجراءات، أما إذا تبين لها أنه ليس بالإمكان تفادي حدوثها فيكون عليها البحث عن الوسائل الفاعلة في الحد من أضرارها، وتضييق نطاق تأثيرها، وإذا ما أخفقت السلطات في المهام المسندة إليها بحسب نوع الكارثة فتتحمل مسؤولية الأضرار الناشئة عنها[1].

وقد حدثت واقعة في فرنسا تتشابه مع كارثة الإعصار الذي أصاب شرق ليبيا، حيث أدت الفيضانات التي خلفتها العاصفة زينثيا (la tempête Xynthia) بتاريخ 28 فبراير عام 2010 والتي أصابت بلدية Faute-sur-Mer الواقعة على ساحل المحيط الأطلسي، ما تسبب في مقتل 29 شخصاً، ونزوح ألف شخص، وأضرار تجاوزت مليار ونصف المليار يورو، في

---

[3] محمد علي البدوي، المرجع السابق، ص327.

[1] محمد عبد الصاحب الكعبي، مرجع سابق، ص 65-68، رياض يعلاوي، مسؤولية الدولة على أساس المخاطر رسالة ماجستير، جامعة عبدالحميد بن باديس مستغانم، 2021-2022م، ص 103-105.

هذه الواقعة أصدرت محكمة استئناف بواتييه حكمها[2] في 4 أبريل 2016م، بإدانة عمدة المدينة ومساعده المسؤول عن تخطيط المدينة؛ ذلك لأن التحقيقات أظهرت في هذه الكارثة الإهمال الإداري الناشئ عن المماطلة في تنفيذ خطة الوقاية من مخاطر الفيضانات، كما انتقد القضاة مسؤولي المدينة؛ لعدم قيامهم بتنبيه السكان بالمخاطر المرتبطة بالعاصفة في الوقت المناسب على الرغم من أن هذا النوع من الكوارث الطبيعية يمكن التنبؤ به نسبيًا الآن، وبسبب عدم اهتمام عميد البلدية ومن يعمل معه بخطط الوقاية من المخاطر الطبيعية تم منح تراخيص بناء دون مراعاة لقيود الارتفاع في مناطق ثابت فيها خطر الغرق، هذه الاستهانة بالمخاطر وعدم الكفاءة الإدارية ساهمت في الخسائر البشرية الفادحة الناتجة عن الفيضان[1].

بإسقاط ما تقدم على إعصار درنة يتضح لنا أنه يندرج ضمن الطائفة الثانية، وهي الكوارث المتوقعة التي من الممكن التنبؤ بها قبل حدوثها، إلا أن قلة الإمكانيات عند الدولة الليبية في هذا المجال، والإهمال المتعمد للبنية التحتية والسدود، وعدم صيانتها، وغياب عامل الخبرة العملية في هكذا أحوال، وكذلك حالة التشظي والانقسام السياسي والتناحر على السلطة، كلها عوامل ساهمت في وقوع الكارثة وتعاظم نتائجها، وبحسب تقرير نشرته قناة الجزيرة أن الإعصار تشكل في البحر الأبيض المتوسط يوم 5 سبتمبر2023، ووصل نحو السواحل الليبية ودخل اليابسة يوم 10 سبتمبر 2023م[1]، وفي بيان للأمين العام للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية "WMO"[3]، بين فيه هشاشة البنية التشغيلية لمركز الأرصاد الجوية، من حيث أنظمة الرصد وتكنولوجيا المعلومات التي لا تعمل بشكل جيد، علاوة على محدودية قدراته، وانتهى إلى أن السلسلة الكاملة لإدارة الكوارث في ليبيا قد تعطلت، كما أشار إلى أن المركز الوطني للأرصاد الجوية قد أصدر تحذيرات مبكرة لهذا الحدث المناخي المتطرف، حيث تم الإبلاغ عنه قبل72 ساعة من وقوعه، وقد صدرت التحذيرات بشأن هطول الأمطار الغزيرة والفيضانات، لكنها لم تعالج المخاطر التي تشكلها السدود القديمة، وهو ما يؤكد سلامة نتائج التحقيق الميداني لخبيرة مجموعة الأزمات "كلوديا غازيني"[4]، لكن السؤال هنا هل مدة الثلاثة أيام كافية لإثبات توقع الحدث ونفي وصف القوة القاهرة عنه؟ الإجابة على هذا السؤال يملكها القاضي الذي يتصدى لمسألة القوة القاهرة – التي تعد مفهوما نسبيا يتطور بتطور الحياة والعلم– والذي يجب أن يكون تصديه لها في ضوء الإمكانات اللازمة للتصدي لمثل هذه الحالات[5].

---

(2) CA Poitiers, 4 avril 2016, n°16/00199, sur l'affaire Xynthia.

(1) Fréderic Rolin, « L'arrêt de la cour d'appel dans l'affaire de la tempête Xynthia : un regard cru sur le fonctionnement défectueux de l'administration », 19 avril 2016. https://actu.dalloz-etudiant.fr/.

(1) عاصفة دانيال تقرير منشور على صفحة الجزيرة نت www.aljazeera.net بتاريخ 2023/9/15م تاريخ الدخول 2023/10/10م.

(3) البروفيسور بيتيري تالاس، الأمين العام للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية "WMO"، بيان منشور على صفحة المركز الوطني للأرصاد الجوية على برنامج التواصل الاجتماعي (Facebook)، بتاريخ2023/9/14م.

(4) راجع الصفحة 5 من هذا البحث.

(5) محمد أنس قاسم جعفر، العقود الإدارية، دار النهضة العربية 2000، مشار إليه في حمدي أبو النور عويس التعويض عن طريق صناديق الضمان في التشريع المقارن، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، الطبعة الأولى 2011م، ص41.

ويجدر التنبيه هنا إلى أن ما ذكر أعلاه يتعلق بالكارثة الطبيعية التي تقع قضاءً وقدرًا، أما إذا اشتركت مع الكارثة الطبيعية عوامل أخرى تتصل بالإنسان، فإن ذلك سيقودنا للتساؤل عن مدى إمكانية تعطل أحكام القوة القاهرة وتحمل الدولة للمسؤولية عما نجم عن الكارثة من أضرار؟

ثانيًا: اشتراك خطأ المسؤول مع القوة القاهرة هل يعطل أحكامها؟

يفرض القانون على السلطات العامة اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للوقاية من الكوارث، وهي وإن كانت من غير الممكن درء حدوثها أو تفادي أضرارها إلا أنه من الواجب عليها أن تتخذ الإجراءات الوقائية من أجل التخفيف من آثارها، كإنشاء سدود جديدة أو صيانة السدود القائمة وإنشاء المجاري وقنوات الصرف الصحي، ومنعها للأفراد من البناء في الأماكن المعرضة للكوارث، وإذا ما أخفقت في القيام بالالتزامات الملقاة على عاتقها، كأن تكون أهملت، أو قصرت في أداء واجباتها بما من شأنه أن يفاقم أضرار الكارثة، أو يحول دون سرعة معالجة آثارها، فهل تقوم المسؤولية في جانبها، أم إنه بإمكانها التحجج بالقوة القاهرة للإفلات من المسؤولية؟.

اختلف الفقه في هذه المسألة، فالبعض[1] يتشدد في اعتبار أن الكارثة الطبيعية تؤدي إلى قطع علاقة السببية بين خطأ الإدارة و الضرر، ويرى أنه إذا ما ساهمت الإدارة بخطئها في تفاقم حجم الكارثة، فلا يترتب على ذلك انقطاع رابطة السببية بين الخطأ والضرر الذي نجم عن هذه العوامل، فإذا اشتركت القوة القاهرة مع خطأ المدعى عليه في إحداث الضرر كان المدعى عليه مسؤولاً مسؤولية كاملة عن الضرر؛ لأن خطأه كان سببًا في إحداث الضرر، ولأن الحادث الذي اشترك مع خطئه في إحداث الضرر كان قوة قاهرة[2]، أما إذا كان كانت الكارثة على قدر من الخطورة بحيث تكفي بمفردها لإحداث الضرر فإن علاقة السببية تنقطع وتعفى الإدارة من المسؤولية، بشرط ألا يكون هناك أدنى خطأ من المسؤول، فإذا كان هناك خطأ فإن القواعد العامة في مجال اشتراك القوة القاهرة والخطأ في إحداث الضرر هي التي تطبق[3].

ويذهب البعض الآخر[4] إلى خلاف هذا القول، حيث يرى أن الكارثة إذا كانت من الضخامة بحيث تكفي وحدها في التسبب بالخسائر التي وقعت، سواء أخطأت الإدارة أم لم تخطئ، فإنه يترتب على ذلك انقطاع علاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر؛ لأن الضرر واقع لا محالة، وبالتالي فليس لخطأ الإدارة دور في إحداثه، فوقوع الكارثة استغرق خطأ الإدارة.

---

(1) حمدي أبو النور السيد عويس، نفس المرجع ص 98.

(2) عبد الرزاق السنهوري، مرجع سابق ص 907.

(3) حسام الدين كامل الأهواني، تحديد المفهوم القانوني للكارثة بحث مقدم إلى ندوة حول المسؤولية عن انهيار المباني أثناء الكوارث الطبيعية، جامعة عين شمس 1993م، ص 11 وما بعدها، مشار إليه في حمدي أبو النور السيد عويس، نفس المرجع ص 98.

(4) حمدي أبوالنور السيد عويس، نفس المرجع ص99.

ويمكن الرد على هذا الرأي بأنه إذا ما قيل بإمكان الدولة التحجج بالقوة القاهرة لنفي مسؤوليتها حال ثبوت تقصيرها في القيام بما يفرضه عليها القانون في الواقعة محل النقاش –إعصار درنة كقوة قاهرة، وتهدم السدين المطلين على المدينة – كعدم صيانتها للسدين أو تجديدهما، وعدم منع الناس من البناء في مجرى الوادي وتنبيههم بمخاطر الكوارث، فهذه الالتزامات وكل ما يقع على عاتق السلطات من تدابير وإجراءات لتفادي حدوث الكوارث والحد من نتائجها تصبح لا معنى لها، فهي تتعارض ونفيها بالقوة القاهرة، فإذا تم نفيها بالقوة القاهرة فما الداعي لفرضها إن لم يترتب على الإخلال بها مسؤولية توجب التعويض![1]، وفي ذات الاتجاه يذهب القضاء المغربي الذي يتشدد في الأخذ بالقوة القاهرة إلى نفي رابطة السببية في إطار المسؤولية على الأشياء، فلا يكفي عنده توافر شروط القوة القاهرة من أجل ترتب آثارها، بل يجب أن يثبت الحارس أنه قام بما هو ضروري لمنع الضرر[2].

أمام عجز قواعد المسؤولية التقليدية عن توفير الحماية الكاملة للمتضررين من الكوارث الطبيعية، يبدو أن الفكرة التي يتعين الركون إليها لضمان حماية أفضل لضحايا الكوارث الطبيعية هي التخلي عن فكرة المسؤولية من أساسها، وتنظيم نظام تعويض جديد موازٍ للتعويض على أساس المسؤولية، تكفل من خلاله الدولة الحماية الفاعلة للمتضررين من الكوارث الطبيعية وهو ما سندرسه في "المطلب الثاني".

المطلب الثاني

كفالة الدولة للتعويض

أمام جسامة المخاطر وفداحة الأضرار التي تخلفها الكوارث الطبيعية، سواء البشرية منها أو المادية، ونظرًا للاهتمام المتزايد بالمضرور الذي لم يعد مجرد عنصر في معادلة المسؤولية؛ بل أصبحت له حقوق لا ترتبط بالمسؤولية، كل ذلك حدا بالنظم القانونية إلى أن تسعى بكافة الوسائل إلى كفالة تعويض مناسب للمضرورين، من خلال إقرار آليات جديدة تتكفل بكل انتهاك قد يمس حقوق أفراد المجتمع، حيث تمخض عن هذه الآليات الاستعانة بتقنية التأمين بنوعيه – الخاص والاجتماعي– في العديد من المجالات، وما يهمنا في هذا المقام دور التأمينات الاجتماعية –التي تعد خطوة مهمة في طريق زيادة حماية المضرور– في ضمان التعويض للمتضررين من الكوارث الطبيعية.

---

[1] وفي هذا السياق، تنص المادة L.561-3، IV من قانون البيئة الفرنسي على أنه يمكن لصندوق الوقاية من المخاطر الطبيعية القاهرة تمويل الدراسات التي تقوم بها الدولة في مجال المخاطر الطبيعية والدراسات والعمل على جعل السدود الحكومية متوافقة مع الحماية من الفيضانات والغمر البحري وكذلك السدود التي انتقلت سلطة تسييرهامن الدولة إلى سلطة محلية بعد 1 يناير 2018. أي أن صناديق التعويض عن أضرار الكوارث الطبيعية لم توجد فقط من أجل تعويض الأضرار بعد حصول الواقعة، بل من أجل القيام بكل ما هو ضروري لتفادي حدوثها. انظر:

JULIE CAZOU et SOLENNE DAUCÉ, Risques naturels, Le panorama des évolutions du fonds «Barnier» en 2021, La Gazette – 11 octobre 2021, p. 56. https://www.seban-associes.avocat.fr/

[2] عبدالحكيم حجامي وآخرين، مرجع سابق ص28.

وقد كانت هذه المخاطر محط اهتمام أغلب الدساتير العربية التي أقرت الحماية الدستورية للأضرار الناتجة عنها بأن نصت على كفالة الدولة لتعويضهم[1]، هذا وقد تنبهت لجنة صياغة الدستور في بلادنا إلى هذه المسألة، وارتقت بحق المتضررين من جراء الكوارث الطبيعية إلى مصاف الحقوق الدستورية، حيث نصت م32 منه المعنونة بالحق في السلامة على أنه : " لكل إنسان الحق في سلامته الجسدية والبدنية والعقلية...، وتتخذ الدولة التدابير اللازمة لتعويض ضحايا النوازل من المواطنين والمقيمين إقامة شرعية بها"[2].

ونثمن للجنة تفطنها لهذه المسألة الغاية في الأهمية، إلا أنه يؤخذ على هذا النص تضمينه لهذه الحماية ضمن الإطار العام للحق في السلامة الذي قيدته الفقرة الأولى من النص بالسلامة الجسدية والعقلية والبدنية، وهو ما يثير في الذهن لبسًا يتمثل في أن كفالة تعويض النوازل لا ينصرف إلى الأضرار المادية، ونعتقد أنه من الأفضل لو تم تناول هذه المسألة في نص مستقل، أو في إطار نص م 3/50 منه، والتي تضمنت النص على قيام المجتمع الليبي على التضامن الاجتماعي.

إذًا تبين من النصوص الدستورية المشار إليها التوجه العام نحو إلزام الدولة بكفالة تعويض أضرار الكوارث، والإلزام ينصب على كفالة الحق في التعويض، وليس إلزام الدولة بالتعويض، والكفالة هنا تعني سعي الدولة بكافة السبل والإجراءات لضمان التعويض، أما الدفع فهو مسألة أخرى، لذا سنحدد الآلية التي اعتمدها المشرع الليبي لكفالة الدولة للتعويض "الفرع الأول"، ومن ثم ندرس مدى التعويض "الفرع الثاني".

الفرع الأول: آلية كفالة للتعويض.

اختلفت مسالك النظم القانونية في مواجهة أخطار الكوارث العامة خارج نطاق قواعد المسؤولية، فبعض النظم القانونية اعتمدت آلية إنشاء صناديق التعويضات الخاصة، مثل المشرع الفرنسي[3]، ودول أخرى أقرت آلية التأمين الإلزامي من أخطار الكوارث الطبيعية، كالمشرع المغربي في القانون رقم 110.14 المتعلق بتغطية عواقب الوقائع الكارثية، والذي خلق نظام مزدوجاً للحماية، إما من خلال إنشاء علاقة تعاقدية مع شركات التأمين، أو من خلال صندوق التعويض لمن لا تشملهم التغطية التأمينية[1]،

---

[1] م 25 من الدستور الكويتي تنص على:" تكفل الدولة تضامن المجتمع في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة ..." دستور دولة الكويت الصادر في 11نوفمبر1962م ص 5، م40 من الدستور المغربي والتي تنص على أنه" على الجميع أن يتحمل بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفرون عليها والتكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد وكذا تلك الناتجة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد" ظهير شريف رقم 1.11.91، صادر في 29يوليو 2011م، سلسلة الوثائق المغربية مديرية المطبعة الرسمية ص18.

[2] مشروع الدستور الليبي الصادر في مدينة البيضاء 2017/7/29م ص 6.

[3] La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a créé le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM, dit « fonds Barnier »)

[1] للمزيد في الموضوع انظر سامي بنيحي، التأمين على عواقب الوقائع الكارثية، مجلة منازعات الأعمال العدد 52 السنة 2020م، ص 56 وما بعدها.

أما الحال عندنا[2] فإن المشرع الليبي اعتمد آلية التأمينات الاجتماعية لتعويض أضرار الكوارث الطبيعية، لذا نبين المدين بالتعويض "أولاً" وأساس التزامه "ثانيًا".

أولاً: المدين بالتعويض.

أنشأ المشرع الليبي بموجب القانون رقم (1998/20م)، صندوق الرعاية الاجتماعية، وجعل من اختصاصاته تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية بأن عددتهم م(7/2) منه، والمادة (3/ز) من لائحته التنفيذية[3]من ضمن المضمونين المنتفعين بنظام التضامن الاجتماعي.

إذا المدين بالتعويض هو صندوق التضامن الاجتماعي، وهو مؤسسة تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة والذمة المالية المستقلة، وتتولى البت في طلبات التعويض المقدمة من المتضررين نوعان من اللجان: الأولى لجان فرعية تابعة لفروع الهيئة العامة لصندوق التضامن الاجتماعي ينحصر اختصاصها بالأضرار التي لا يتجاوز تعويضها النقدي الألف دينار، ويتم إحالة محاضرها إلى الإدارة المختصة لمراجعتها وعرضها على رئيس لجنة إدارة الهيئة العامة للصندوق، والثانية لجان مركزية تختص بالأضرار التي يتجاوز تقدير تعويضها النقدي الأف دينار، واللافت للانتباه أن المبالغ المذكورة في تحديد اختصاصات لجان التعويض تعتبر زهيدة بالمقارنة مع جسامة الأضرار التي تخلفها الكوارث الطبيعية، وهو ما ينبئ بمقدار التعويضات التي يمكن أن يمنحها الصندوق.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام هو: بما أن الصندوق لا يعتبر مسؤولاً عن التعويض، بل ضامن له، فهل بإمكانه أن يرجع بالتعويض الذي دفعه للمضرور على المسؤول عن الأضرار التي تخلفها الكوارث الطبيعية؟

لم يتطرق المشرع الليبي إلى هذه المسألة[1] في القواعد الخاصة بتنظيم عمل هذا الصندوق، لكن يذهب بعض الفقه إلى أنه حتى يتكامل عمل الصندوق، فإنه يتعين أن يكون لهذا الصندوق الحق في أن يحل محل المضرور في الرجوع قضائيًا على من تسبب في إحداث الضرر إذا كان من الممكن تحديده؛ ليطالبه بما دفعه من تعويض إذا لم تكن التعويضات قد دفعت بسبب كوارث طبيعية، أما إذا كانت الأضرار بسبب الكوارث الطبيعية، فإن الصناديق تدفع التعويض عنها من الاعتمادات المخصصة لها من الدولة، ومن

---

(2) بالنسبة للتأمين من أخطار الكوارث الطبيعية. القواعد العامة لعقد التأمين نصت في م 774ق.م.ل على عدم شمول التأمين للكوارث الطبيعية، والعلة وراء ذلك هو جسامة الأضرار التي تخلفها تلك الكوارث بحيث تعجز شركات التأمين عن تغطيتها، لكن المشرع لم يقفل الباب بشكل مطلق وإنما استثنى الحالات التي يوجد فيها اتفاق يخالف ذلك.

(3) القانون رقم 1998/20م، الجريدة الرسمية 2000م، العدد2، السنة السابعة والثلاثون، المعدل بالقانون رقم 2000/10م الصادر عن مؤتمر الشعب العام 2000/3/1م، الذي استبدل عبارة الرعاية الاجتماعية بعبارة التضامن الاجتماعي، اللائحة التنفيذية رقم 1999/111م.

(1) بخلاف المشرع المغربي الذي نص في القانون رقم 110.14 المدة 64 منه على أنه" يحل الصندوق محل الأشخاص الذين تم تعويضهم ضد الأشخاص المسؤولين عن الضرر الناجم عن واقعة كارثية وذلك في حدود المبالغ التي أداها لهم. غير أنه لا يمكن لصندوق التضامن أن يمارس دعوى الحلول ضد الدولة".

التبرعات والهبات التي تتلقاها من الأفراد والهيئات، والتي تزيد حصيلتها في حالة حدوث مثل هذه الكوارث[2]. وفكرة رجوع الصندوق بما يدفعه من تعويضات على المسؤول تصطدم عندنا بنص الفقرة الثانية من م (3/ب) من القرار رقم (2012/184م)[3]، التي تشترط لمنح التعويض، إذا كان المتسبب في الضرر من الغير، أن يكون من المتعذر الرجوع عليه للحصول على التعويض منه، فهذا النص يجعل من التزام الصندوق بالتعويض التزاما احتياطيا لا يلجأ إليه إلا في حال تعذر الرجوع على المسؤول، وبالتالي إذا قامت عناصر المسؤولية في مواجهة مسؤول معين، ولم يوجد ما يمنع من الرجوع عليه كإعسار أو إفلاس، فإن الصندوق لا يمنح التعويض في هذه الحالة، وبالتالي لن تثار فرضية الرجوع أصلاً لعدم أداء الصندوق للتعويض.

بعد أن بينا المدين بالتعويض، يأتي الدور الآن على بيان أساس التزامه بالتعويض "ثانيًا".

ثانيًا: أساس التزام الصندوق بالتعويض.

بالنظر إلى جسامة الأضرار التي تخلفها الكوارث الطبيعية، والتي يطال أثرها المجتمع ككل، فهي تعتبر من أبرز المخاطر الاجتماعية[4] التي يمكن أن تتعرض لها المجتمعات، ولعل الأضرار التي خلفها إعصار درنة في ليبيا سواء من حيث الخسائر البشرية، أو المادية أقرب دليل على ذلك، وأمام تفطن المجتمعات الحديثة إلى مدى تأثير مبدأ التضامن الاجتماعي في مواجهة الأخطار الاجتماعية ظهرت الحاجة إلى ابتداع آليات تعويض جديدة لا ترتبط بفكرة المسؤولية، فكانت آلية التعويض الجماعي، أو ما يسمى باجتماعية التعويض تبعًا لاجتماعية الخطر[1].

مؤدى فكرة التكافل الاجتماعي التي يتأسس عليها التعويض؛ هو أنه يجب تعويض الأشخاص المضرورين باعتبارهم يعانون مأساة إنسانية استثنائية، على أساس التضامن بين جميع المواطنين أمام الأعباء التي تقع بسبب الكوارث، وهذا التضامن هو نتيجة لمبدأ المساواة، وتوزيع العبء العام الناجم عن هذه الكوارث على كل أفراد المجتمع، فالكل متضامنون فيما بينهم لجبر الأضرار التي تصيب البعض إذا لم يكن بالإمكان حصولهم على تعويض من جهة أخرى لأي سبب من الأسباب، فليس من العدالة أن يتحملوا وحدهم هذا الضرر الذي لا ذنب لهم فيه[2].

---

[2] حمدي أبوالنور السيد عويس، صناديق التعويض، مرجع سابق، ص 162.

[3] القرار رقم 2012/184م، بشأن تعويض المواطنين في حالات الكوارث الطبيعية والنكبات، الصادر عن مجلس الوزراء الجريدة الرسمية، العدد الأول السنة الثانية 2013م، ص43.

[4] يعرف بعض الفقه المخاطر الاجتماعية بأنها: "كل ما يصيب الإنسان في حياته أو أسرته من حوادث عامة ذات خطورة استثنائية من شأنها التأثير على المركز الاقتصادي والاجتماعي للفرد والمجتمع معًا بشكل تعجز عن معالجة آثاره الذمة المالية للفرد" انظر مراد قجالي، المرجع السابق، ص 66.

[1] غالية نوار، أساس تعويض الدولة عن الأخطار الاجتماعية كمبدأ عام، رسالة ماجستير، جامعة عبدالحميد بن باديس مستغانم، الجزائر 2021-2022م، ص22.

[2] حمدي أبو النور السيد عويس، التعويض عن طريق صناديق الضمان، مرجع سابق، ص128-131.

ويرى الدكتور الكوني عبودة[3] أن فكرة التكافل الاجتماعي هي تعبير عن القواعد الأخلاقية والقواعد الديمقراطية في آن واحد، فإذا كانت الأخلاق توجب حب الآخرين والسعي إلى نجدتهم عند النوازل والنكبات، فإن الديمقراطية تفرض هي الأخرى توزيع المخاطر والأضرار على غرار توزيع الأموال والمنافع.

لذا فإنه من الضروري وجود تكافل وتعاون بين الأفراد في مواجهة ما يصيب بعضهم من أضرار، وأنه لما كانت الدولة تمثل الجماعة فإنه من الواجب عليها أن تكون أول من يبادر بتفعيل هذا التكافل، فتقوم بتقديم يد العون لهؤلاء المضرورين، وتنظم الآليات التي تكفل جبر ضررهم، أو تتكفل بدفعها من ميزانيتها، وهي إذ تفعل ذلك، فإنما تفعله بمقتضى الواجب الاجتماعي وليس بموجب المسؤولية قانونية.

ولقد تجسدت فكرة التكافل الاجتماعي في الشريعة الإسلامية في العديد من الآيات القرآنية، والأحاديث النبوية، فقال تعالى : "وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان"[4]، وقال تعالى" والذين في أموالهم حق معلوم للسائل والمحروم"[5]، ومن السنة المطهرة قوله صلى الله عليه وسلم " من كان في حاجة أخيه كان الله في حاجته، ومن فرج عن مسلم كربة فرج الله بها عنهُ كربة من كرب يوم القيامة، ومن ستر مسلمًا ستره الله يوم القيامة، والله في عون العبد ما دام العبد في عون أخيه"[6].

الفرع الثاني: مدى التعويض.

لتتجلى لنا فعالية هذا المسلك الذي سلكه المشرع الليبي في تعويض ضحايا الكوارث الطبيعية، لابد لنا ابتداءً من التذكير بقواعد التعويض من المسؤولية المدنية "أولاً"، لنتمكن من تقييم التنظيم الخاص للتعويض "ثانيًا".

أولاً: ضوابط تعويض المسؤولية في القواعد العامة.

بموجب م (173ق.م.ل) منح المشرع السلطة التقديرية في تقدير مدى التعويض المستحق للمضرور جراء ما لحقه من ضرر للقاضي الذي يتعين عليه أن يدخل في تقديره كل ما لحق المضرور من خسارة، وما فاته من كسب م(224ق.م.ل)، كذلك الضرر الأدبي أو المعنوي الذي ألم به م (225ق.م.ل)، وهو ما يدل على أن المشرع الليبي أخذ بمبدأ التعويض الكامل في نطاق المسؤولية التقصيرية[1]؛ رغبة منه في تغطية كل الأضرار الناجمة عن الفعل الضار، فالتعويض يجب أن يكون شاملاً لكلا الضررين

---

[3] الكوني علي عبودة، المرجع السابق ص 82،83.

[4] سورة المائدة الآية 3 رواية قالون عن نافع.

[5] سورة المعارج الآية 24،25 رواية قالون عن نافع.

[6] رواه مسلم.

[1] الكوني علي عبودة، مرجع سابق ص77.

المادي الذي يصيب الشخص في مصلحة مالية، كالضرر الذي يصيب الشخص في جسمه أو في ماله، والمعنوي الذي يصيب الشخص في مصلحة غير مالية، كالضرر الذي يمس عاطفة المضرور أو سمعته أو شعوره، وأن يكون التعويض بقدر الضرر[2].

وفي بيانها لمقتضى نصوص المواد المشار إليها أعلاه قضت المحكمة العليا في معرض نظرها للطعن المدني رقم 38/31ق أن :" مقتضى نصوص المواد 173-224-225 ق.م.ل، أن القاضي هو الذي يقدر التعويض عن الضرر الذي لحق المضرور، ما دام لا يوجد نص يلزمه باتباع معايير معينة، ويشمل التعويض ما لحق الدائن من خسارة وما فاته من كسب، كما يشمل الضرر الأدبي أيضًا، مع مراعاة الظروف الشخصية التي تلابس المضرور دون حاجة لتخصيص مقدار كل منهما، إذ إن هذا التخصيص غير لازم قانونًا"[3].

ومن جانب آخر، فالتعويض يجب أن يؤدى إلى صاحب الحق فيه، وصاحب الحق في التعويض وفق القواعد العامة هو كل مضرور لحقه ضرر جراء الفعل الضار، فهو يتعدى المضرور المباشر ليشمل أقاربه وأصدقاءه، وغيرهم ممن يتضررون من الحادث أي المضرورين بالارتداد، فكل مضرور من الحادث يستحق التعويض إذا ما تحققت عناصر المسؤولية، بغض النظر عن وجود قرابة له مع المضرور من عدمها، وعن درجة القرابة إن وجدت، فقد جاء نص م(166ق.م.ل) عامًا دون تقييد بضابط إلا ضابط تحقق المسؤولية، فكل خطأ سبب ضرر للغير التزم مرتكبه بالتعويض.

كانت تلك هي ضوابط تعويض المسؤولية في القواعد العامة، والسؤال هنا هل النظم الخاصة بالتعويض تعتمد تلك الضوابط في تقدير التعويض عن أضرار الكوارث الطبيعية، أم إن لها ضوابطها التي تتميز بها، هذا ما سيتبين في "ثانياً".

ثانيًا: ضوابط التعويض وفق النظم الخاصة.

نقصد هنا بالنظم الخاصة بالتعويض نظام تعويض الكوارث الطبيعية عن طريق صندوق التضامن الاجتماعي، ولكي يتسنى لنا تقييم نجاعتها في ضمان أفضل حماية للمضرور"2" لابد لنا من أن نعطي فكرة عن صناديق التعويض في بعض النظم المقارنة"1".

1- صناديق التعويض الخاصة في النظم المقارنة.

يعرف بعض الفقه صناديق الضمان بأنها: " نظام قانوني مستقل يتمتع بشخصية معنوية يهدف إلى توفير الحماية للمضرور من جراء بعض الحوادث إذا تعذر على المضرور سلوك طريق آخر يجبر به ضرره ويعوض خسارته"[1]، وتعد هذه الآلية وسيلة حديثة ساهمت في تطوير أنظمة التعويض، حيث خرجت بالتعويض عن قواعد المسؤولية المدنية - التي تقتضي تحقق المسؤولية في جانب

---

[2] للمزيد آنظر محمد علي البدوي، مرجع سابق ص344، عبدالرزاق السنهوري، مرجع سابق 969/970.

[3] طعن مدني رقم 38/31 ق، جلسة 1993/2/8م، مجلة المحكمة العليا، س 29 ع3-4، ص 116.

[1] صفاء حسين لفته و علي مطشر عبد الصاحب، الإطار المفاهيمي للتعويض عن طريق صناديق الضمان، مجلة الدراسات المستدامة، السنة الرابعة، المجلد الرابع، العدد الثالث الملحق الثاني 2022م، ص 2360.

شخص معين ومن ثم إلزامه بدفع التعويض، ففي الكثير من الحالات قد يكون المسؤول مجهولاً، أو يتم تحديده ولكنه لا يستطيع دفع التعويض لإفلاسه أو إعساره، أو لا يوجد مسؤول مطلقًا كما في الحوادث التي تكون نتيجة للقوة القاهرة، فلا يمكن نسبة المسؤولية إلى مسؤول بعينه- لتكفل التعويض لكل مضرور من خلال صناديق الضمان[2].

أنشأت بعض النظم القانونية صناديق خاصة لتعويض أضرار الكوارث الطبيعية، أهمها: القانون الفرنسي الصادر في (13 يوليو 1982م) لتعويض ضحايا الكوارث[3]، وكذلك المشرع المغربي الذي استحدث صندوق التضامن ضد الوقائع الكارثية بالقانون رقم (110،14) بشأن تغطية عواقب الوقائع الكارثية[4].

يخضع التعويض من خلال صناديق الضمان لقواعد تنظم العلاقة بينه وبين التعويض الخاضع لقواعد المسؤولية "أ" وقواعد أخرى تحدد نطاقه "ب".

أ: القواعد التي تنظم العلاقة بين تعويض الضمان وتعويض المسؤولية.

تخضع هذه العلاقة لقاعدتين: تتمثل الأولى في جواز الجمع بين دعوى المسؤولية أمام القضاء، وتقديم طلب التعويض إلى صندوق الضمان، أما القاعدة الثانية فتتمثل في عدم جواز الجمع بين أكثر من تعويض كامل.

ولما كانت غاية التعويض من خلال صناديق الضمان تمكين المضرور من الحصول على تعويض مناسب في أقصر وقت ممكن دون البحث في مصدر الضرر، فإنه يجب ألا يحول هذا النظام بينه وبين حقه في اللجوء إلى القضاء بغية الحصول على تعويض عادل من أي الجهتين، وتستشف هذا من نص م (28) من القانون المغربي رقم (110،14)، التي تنص على أنه :" ... أو يستفيد من تغطية تمنحه تعويضًا أقل من التعويض الذي كان صندوق التضامن سيمنحه له لو لم يكن يتوفر على أي تغطية، وفي هذه الحالة الأخيرة يخصم التعويض الممنوح في إطار هذه التغطية من المبلغ الذي يمكن للشخص أن يحصل عليه من الصندوق المذكور"، وهو ما يدل على أن طلب تعويض الضمان لا يتقيد برفع أو عدم رفع دعوى المسؤولية، فلا يشترط في الاستفادة من تعويض الضمان ألا يكون للمضرور حق في التعويض استنادًا إلى أي نظام آخر، كما أن طلب التعويض من صناديق الضمان لا يمنع لاحقًا من رفع الدعوى على أي أساس آخر[1].

---

[2] حمدي أبو النور، نفس المرجع نفس الصفحة.

[3] Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

[4] المادة 15 من القانون رقم 110،14 ،الجريدة الرسمية عدد 6502، بتاريخ 22 ديسمبر 2016م، والتي تنص على أنه (يحدث تحت تسمية "صندوق التضامن ضد الوقائع الكارثية" شخص اعتباري خاضع للقانون العام يتمتع بالاستقلال المالي، ويشار إليه بعده ب"صندوق التضامن".

[1] حمدي أبو النور، المرجع السابق ص 54-57.

وبما أن التعويض قرر لجبر الضرر لا للإثراء، فإن التعويض يتقيد بقاعدة عدم جواز الجمع بين التعويضين إذا كان أحدهما كاملاً، ولذلك أصدر مجلس الدولة الفرنسي رأيًا ذكر فيه أنه" يجب على القاضي الإداري الذي ينظر دعوى المسؤولية أن يخصم من التعويض الذي يحكم به قيمة التعويض الذي يقترحه صندوق الضمان"[2]، كما يستفاد هذا المعنى من نص م(28) من القانون (110،14).

ب : نطاق التعويض.

يعرف بعض الفقه التعويض عن طريق صناديق الضمان بأنه :" تعويض تلقائي يجري تقديره بطريقة جزافية، ومحدد سلفًا في الغالب، يدفعه صندوق الضمان إلى المضرور أو ورثته بمجرد وقوع الضرر في حالات معينة يحددها المشرع عند عجز قواعد المسؤولية التقليدية ونظام التأمين عن توفير التعويض المناسب للمضرور عما أصابه من ضرر وليس بديلاً عنهما، ومن دون اللجوء إلى أروقة المحاكم وساحات القضاء للمطالبة بالتعويض" [1]، يتضح من التعريف أن التعويض وفق هذه الآلية يتمثل في منح مقابل مالي للمضرور، لا يشترط فيه أن يغطي كل الضرر الواقع عليه، فهو خاضع لتقدير المشرع الذي قد يرى تقرير التعويض الكامل، وقد يقرر التعويض الجزئي، عن طريق تحديده حدًا أقصى للتعويض، ما يعني أن التعويض قد لا يغطي كامل الضرر إذا ما تجاوز الحد الأقصى المنصوص عليه[2].

أما نطاق التعويض من حيث الأشخاص فقد قصر المشرع المغربي التعويض على الأشخاص غير المتوفرين على أي تغطية لأضرارهم، كالذين لا يشملهم التأمين من أضرار الكوارث، أو الذين يستفيدون من تغطية تمنحهم تغطية أقل من التعويض الذي كان الصندوق سيمنحه لهم لو لم يكن يتوفر على تغطية[3].

ويغطي التعويض نوعين من الأضرار: هما الأضرار البدنية للضحية، أو تعويض ذوي حقوقها، ويشمل هذا التعويض العجز البدني الدائم للضحية، وهو العجز الذي يحول كليًا دون مزاولة المضرور لأي عمل يتعيش به، وقصر المشرع المغربي التعويض عن العجز البدني الدائم دون المؤقت الذي يقعد المضرور عن أداء عمله الأصلي ولو كان قادراً على أداء مهنة أخرى، ويرجع الفقه ذلك إلى أن الوقائع الكارثية قلما ما ينتج عنها أضرارٌ تخلف عجزًا مؤقتًا[4]، وبالإضافة إلى أنَّ العجز البدني الدائم تعوض صناديق الضمان في المغرب عن فقدان مورد الرزق الذي يلحق بذوي حقوق الضحية بسبب وفاته أو فقدانه، ويقصد بهم الأشخاص الملزم بالنفقة

---

[2] نفس المرجع ص66.

[1] صفاء حسين لفته و علي مطشر عبد الصاحب، مرجع سابق ص 2364.

[2] حمدي أبو النور، نفس المرجع ص 85.

[3] م 28 من القانون 110،14 ص 18.

[4] سامي بنيحي، مرجع سابق 71.

عليهم بموجب قانون الأحوال الشخصية، وهم الزوجة والأبناء وغيرهما من أعضاء العائلة الذين يكونون تحت كفالته، وكذا كل شخص كان يعوله دون أن يكون ملزمًا بالنفقة عليه، وقد حدد المشرع التعويض في الحالتين بما لا يجاوز الـ 70%[5].

أما النوع الثاني من الأضرار فيتمثل في فقدان المنزل الرئيس أو فقدان الانتفاع به، وقد ورد النص على هذا التعويض وتنظيم أحكامه في المواد من (36-)42 من القانون رقم (14،110)، حيث نصت م(36) منه على أنه:" يؤدى التعويض عن فقدان المنزل الرئيسي أو عن فقدان الانتفاع به للأشخاص المشار إليهم في البند 2 من م 28 من ذات القانون"، وتمنع المادة (39) من القانون المذكور الجمع بين التعويض عن فقد المسكن والتعويض عن الانتفاع به إذا كان هو ذاته الذي تعرض للضرر.

بعد أن بينا ضوابط التعويض وفق صناديق التعويض في النظم المقارنة لم يبق لنا في ختام هذه الدراسة إلا البحث في النظام الذي اعتمده المشرع الليبي في تعويض أضرار الكوارث الطبيعية.

2- التعويض من خلال صندوق التضامن الاجتماعي.

المشرع الليبي ـ كغيره من المشرعين ـ حاول تقرير آلية تكفل ضمان تعويض أضرار الكوارث الطبيعية التي تقع في الغالب قضاءً وقدرًا، وقد لا يمكن نسبة المسؤولية عنها لأحد، فيستحق المضرور التعويض عنها من صندوق التضامن الاجتماعي، الذي يلزمه القانون بتغطية هذه الأضرار، فالأمر ليس جوازيًا للصندوق يلتزم أو لا يلتزم كما جاء في م (2) من القرار (2012/184م)، التي تنص على أنه:" يجوز تعويض المواطنين عما لحق بهم من أضرار جراء الكوارث الطبيعية"؛ لأن في ذلك مخالفة صريحة لنص م (4/4) من القانون رقم (1998/20م)، التي تنص على أنه " تحدد المنافع التي يقدمها صندوق الرعاية الاجتماعية بما يلي... 4- تقديم الإعانات وصرف التعويضات في حالات الكوارث والنكبات الطبيعية"، وكذلك الفقرة الثانية من م 11 من اللائحة التنفيذية التي تنص على أنه:" يستحق المصابون نتيجة وقوع الكوارث والنكبات الطبيعية إعانات تتمثل في ...2- التعويض عن الأضرار المادية التي لحقت بهم بما يجبر الضرر الواقع عليهم".

ولبيان مدى التعويض المستحق للمتضررين من الكوارث الطبيعية، نحدد شروط استحقاق التعويض "أ"، ومن ثم نطاقه "ب"

أ- شروط استحقاق التعويض

تتضح شروط استحقاق التعويض من صندوق التضامن الاجتماعي باستقراء نص (3) من قرار مجلس الوزراء رقم 2012/184م، وهي :-

1-عدم وجود مصدر آخر للتعويض.

[5] نفس المرجع نفس الصفحة.

نصت الفقرة الأولى من المادة المذكورة أعلاه على أنه يشترط لاستحقاق التعويض" ألا يكون للمتضرر مصدر آخر للتعويض عن الأضرار التي لحقت به؛ كأن يكون مؤمنًا ضد هذه المخاطر لدى جهة أخرى مختصة بالتأمين، أو تم تعويضه من أية جهة أخرى".

يفهم من هذا الشرط أن التعويض الذي يمنحه صندوق التضامن الاجتماعي هو آلية احتياطية لا يمكن اللجوء إليها إلا إذا تعذر الحصول على التعويض من جهة أخرى، سواء كانت مؤسسة التأمين أو دعوى المسؤولية، ولكن فات هذا النص ما تقرره القواعد العامة من عدم شمول التأمين للكوارث الطبيعية نص م (774ق.م.ل)، كما أن عمومية لفظ أية جهة أخرى تفيد بأنه لا يمكن اللجوء إلى الصندوق مادامت توجد آلية أخرى للتعويض، وبالتالي يمكن القول إنه لا يجوز الجمع بين دعوى المسؤولية وطلب التعويض من الصندوق.

2-ألا تكون الأضرار ناشئة عن فعل متعمد من المضرور.

نصت الفقرة "ب" من م (3) من القرار المشار إليه على أنه:" ألا تكون الأضرار غير الطبيعية ناشئة عن فعل متعمد من المتضرر"؛ يفهم من هذا النص أنه إذا تدخل المضرور بفعله المتعمد في إحداث الضرر فلا يستحق التعويض المقرر من صندوق التضامن الاجتماعي، وهذا الشرط يعد تطبيقًا للقواعد العامة.

3-تعذر الرجوع على المسؤول.

إذا كان المتسبب في وقوع الضرر من الغير لا يستحق المضرور التعويض الذي يمنحه الصندوق إلا إذا تعذر الرجوع على المسؤول للحصول على التعويض.

هذا الشرط يكتنفه الغموض، ويتضامن مع الشرط الأول في إثارة اللبس حول مسألة إمكانية الجمع بين دعوى المسؤولية وتقديم طلب التعويض إلى صندوق التضامن، فالشرط الأول يوجب لاستحقاق التعويض عدم وجود مصدر آخر للتعويض، والشرط الثاني يقتضي تعذر الرجوع على المسؤول، وهو ما يشكل عاملاً من عوامل ضعف هذه الآلية في توفير الحماية للمتضررين من الكوارث الطبيعية، ولهذا فإنه من الأفضل أن يتدخل المشرع لرفع هذا اللبس، وأن يذهب في ذلك مذهب النظم المقارنة ويقرر جواز الجمع بين دعوى المسؤولية وتقديم طلب التعويض إلى صندوق التضامن، وألا يحرم المضرور من الحصول على التعويض التلقائي في أقصر الآجال؛ حتى يتمكن من مواجهة ما ألم به من أضرار، على أن يخصم ما تحصل عليه من تعويض بأي وسيلة من التعويض الذي سيمنح له بالوسيلة الأخرى، فمثلاً تمكين المضرور من إعصار درنة من تقديم طلب التعويض إلى صندوق التضامن الاجتماعي وفي نفس الوقت الرجوع على من تحددت مسؤوليته عن الأضرار، بشرط ألا يجمع بين تعويضين أحدهما كاملاً.

3- التبليغ عن الكارثة قبل مضي تسعين يومًا من وقوعها

يشترط أيضًا لاستحقاق التعويض من صندوق التضامن الاجتماعي أن يتم التبليغ عن الكارثة خلال تسعين يومًا من تاريخ وقوعها، ويعفى من هذا الشرط إذا حال دون إمكانية التبليغ عذر قاهر، أو خلصت الحادثة إلى علم الجهات المسؤولة بأي وسيلة أخرى.

هذه هي جملة الشروط المقررة لاستحقاق التعويض من صندوق التضامن الاجتماعي، فإذا توافرت هذه الشروط فما هو نطاق التعويض ؟

ب- نطاق التعويض

1- من حيث الأشخاص

يقصر القرار المشار إليه الحق في التعويض من أضرار الكوارث الطبيعية على المواطنين فقط دون الأجانب؛ حيث يمنح التعويض لكل مواطن فقد مصدر رزقه أو أية مصادر أخرى يعتمد عليها في معيشته، وقد استعمل المشرع لفظ المواطنين في نص المادة الثانية منه، وفي هذا مخالفة لمبادئ العدالة والمساواة، كما يمثل تقييدًا لمطلق نص م (3) من القانون رقم (1998/20م)، التي استعملت لفظ "ضحايا" دون تفرقة بين مواطن أو أجنبي، ونص م (11) من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور، التي استعملت لفظ "المصابون"، وهو ما يعد مخالفة لمبدأ تدرج القوانين، وقد نص مشروع الدستور على كفالة الدولة لتعويض أضرار الكوارث بالنسبة للمواطن والأجنبي المقيم إقامة شرعية م (35) منه.

كما استبعد هذا القرار من التعويض ممارسي الأنشطة والمهن التجارية والصناعية والحرفية التي تستلزم بطبيعتها اتخاذ جوانب الحيطة عن طريق التأمين على أنشطتهم م"8" من القرار المذكور، وسبق أن بينا أن القواعد العامة في عقد التأمين تقرر أن التغطية التأمينية لا تشمل أضرار الكوارث الطبيعية، فما مبرر هذا الاستثناء من التغطية؟

2- من حيث الأضرار[1].

يغطي التعويض الأضرار المادية التي تلحق بالمضرور، متمثلة في خسارته لمصدر رزقه الرئيس، أو فقدانه لأية مصادر أخرى يعتمد عليها، شريطة ألا تكون نشاطًا استثماريًا يزيد رأس ماله عن ثلاثين ألف دينار، كما يغطي التعويض الخسائر التي تلحق بممتلكاته الأساسية والتي تكبده أضرارًا بليغة يتعذر عليه تعويضها بموارده الخاصة، ويستثنى من التغطية التعويضية الأضرار المتمثلة في فقد أو تلف المبالغ النقدية والمجوهرات وغيرها من المعادن الثمينة، مع ملاحظة أنه في الأضرار التي تشملها التغطية التعويضية نص

[1] انظر المواد 2-4-6 من القرار رقم 2012/184م.

على ألا تتجاوز قيمة التعويض 75% من إجمالي تقديرات الخسائر والأضرار، وبهذا يكون المشرع قد أخذ بمبدأ التعويض الجزئي للأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية.

ولا يغطي التعويض الأضرار البدنية التي تصيب الأشخاص جراء الكوارث الطبيعية، وإنما اقتصر على تقرير مساعدة مالية للمتضرر في حالة إصابته بعجز صحي بلغ 50%.

كذلك لم يتضمن القانون رقم 1998/20م، ولائحته التنفيذية، ولا القرار رقم 2012/184م، التعويض عن الضرر المعنوي الناتج عن وفاة عائل الاسرة، أو أحد أفرادها، وإنما اقتصر النص في القرار المشار إليه على صرف إعانة مالية لأسرة المتوفي قدرها عشرة آلاف دينار في حال وفاة الزوج أو الزوجة عن كل منهما أو العائل من غيرهما، وخمسة ألاف دينار في حالة وفاة أحد الأبناء أو الأقارب، وقد جاء لفظ الأقارب هنا مطلقًا دون تقييده بدرجة قرابة معينة، مع ملاحظة أن الإعانة تتعدد بتعدد الوفيات.

بعد أن بينا شروط استحقاق التعويض من صندوق التضامن الاجتماعي ونطاقة يتضح لنا عجز هذا النظام عن توفير الحماية الكافية للمتضررين من جراء إعصار درنة، فهو في أغلب الأحيان يتحدث عن إعانات ومساعدات لا ترتقي إلى مستوى التعويضات مقارنة بفداحة الخسائر التي خلفها، سواء من حيث الأرواح أو الممتلكات، وهو ما يجعل المضرور يفضل سلوك طريق دعوى المسؤولية . رغم صعوبة إثبات المسؤولية، وطول إجراءات التقاضي . التي قد تكفل له الحصول على تعويض كامل عما لحق به من أضرار على اللجوء إلى صندوق التضامن الاجتماعي.

الخاتمة

لما كانت غاية القانون هي تنظيم التعايش المجتمعي بغية ضمان الحقوق والحريات لأفراده، فإن فعالية أي نظام قانوني تتجلى بمدى ضمانه لحقوق وحرياتهم المخاطبين بأحكامه، ومن بين هذه الحقوق حق المضرور في التعويض عما يصيبه من أضرار، فقد حاولنا في هذه الدراسة تبيان مدى كفاية قواعد المسؤولية التقليدية في ضمان الحماية الفاعلة للمتضررين من إعصار درنة، والوقوف على مواطن القصور فيها لتفاديها، وكذلك مدى نجاعة نظام التأمين الاجتماعي وتكامله مع قواعد المسؤولية في جبر الضرر، وفي نهاية هذه الدراسة خلصنا إلى أهم النتائج والتوصيات:-

أولاً: النتائج .

- عجز قواعد المسؤولية التقليدية القائمة على الخطأ، سواء كان واجب الإثبات أو مفترضاً كأساس لقيام المسؤولية في مواجهة الدولة عن توفير الحماية الكافية للمضرورين، لاصطدامها بقاعدة القوة القاهرة التي تنفي علاقة السببية بين الفعل والضرر هذا بالنسبة للكوارث التي تقع قضاءً وقدراً، أما بالنسبة للكوارث شبه الطبيعية أو المهجنة التي تتداخل فيها عوامل الطبيعة مع الإنسان في إحداث الضرر أو تفاقم نتائجه، فالراجح أن هذا الاشتراك يعطل أحكام القوة القاهرة ويقيم المسؤولية التقصيرية في مواجهة الدولة، ومن ثم إلزامها بالتعويض.
- عدم كفاية نظام التأمين الاجتماعي – متمثلا في صندوق التضامن الاجتماعي– لجبر ضرر المتضررين من إعصار درنة، فهو لم يقرر تعويضًا كاملاً للأضرار التي أحاقت بهم، فلا يشمل التعويض ما فاتهم من كسب وما لحق بهم من خسارة، بل اقتصر على تعويض بعض الأضرار المادية بشروط معينة وبسقف محدد، أما بالنسبة للأضرار الجسدية والأضرار المعنوية فاكتفى بتقرير إعانات أقل ما يقال عنها إنها رمزية مقارنة بما خلفه الإعصار من أضرار مادية ومعنوية، وهو ما يؤدي إلى تفضيل المضرور لقواعد المسؤولية المدنية باعتبار أنه تقوم على مبدأ التعويض الكامل، وتغطي جميع الأضرار.
- عدم تكامل نظام التأمين الاجتماعي مع قواعد المسؤولية في جبر الأضرار الناجمة عن الكوارث، فهذا النظام لا يعمل إلا في الحالة التي يتعذر فيها على المضرور الرجوع على المسؤول، أو الحالة التي ينعدم فيها وجود مصدر آخر للتعويض، على خلاف أنظمة التعويض في القوانين المقارنة التي تجيز الجمع بين دعوى المسؤولية وتقديم طلب التعويض لصندوق الضمان، وتمنع الجمع بين تعويضين أحدهما كاملاً.

ثانيًا: التوصيات.

- نحث المشرع الليبي على مواكبة التطور الحاصل على قواعد المسؤولية المدنية في النظم المقارنة، التي تجردت من الخطأ كأساس للمسؤولية، والبحث عن أساس آخر يؤدي إلى سيادة مبدأ أن لكل ضرر تعويضاً، وكذلك إعطاء القوة القاهرة معنى مختلف خاصة في العلاقات التي تكون الدولة طرفًا فيها.

- تعديل نظام عمل صندوق التضامن الاجتماعي، وتوسيع اختصاصاته بما يسمح بشموله لكل المتضررين من الكوارث الطبيعية، مواطنين أو مقيمين إقامة شرعية، وأن يقدم تعويضات كاملة وكافية للمضرور، وليس مجرد مساعدات أو إعانات، وأن يمنح التعويضات وفق إجراءات بسيطة وميسرة، وبصورة عاجلة، حتى يتحقق الغرض منها، وهو جبر الضرر في أقصر أجل.
- يجب أن يوجد تكامل بين تعويض المسؤولية وتعويض صندوق التضامن، بأن يمكن المضرور من الجمع بينهما، فلا يحول رفع دعوى المسؤولية دون تقديم طلب التعويض، ولا طلب التعويض دون رفع دعوى المسؤولية، على أن يتقيد بالمقابل بقاعدة عدم جواز الجمع بين تعويضين أحدهما كامل.
- تنظيم مسألة حلول الصندوق محل المضرور في الرجوع قضائيًا على من تسبب في إحداث الضرر، ولو كانت الدولة؛ ليطالبه بما دفعه من تعويضات، وذلك حتى يتسنى للصندوق الاستمرار في أداء مهامه، خاصة وأن أضرار الكوارث الطبيعية باهظة التكاليف.

قائمة بأهم المراجع

أولاً: الكتب.

- حمدي أبو النور عويس، التعويض عن طريق صناديق الضمان في التشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2011م.
- عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول– مصادر الالتزام، دار إحياء التراث العربي، بيروت.
- محمد عبد الصاحب الكعبي، المسؤولية المدنية عن أضرار الكوارث الطبيعية، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، ب ت.
- محمد علي البدوي، النظرية العامة للالتزام – مصادر الالتزام، الجزء الأول الطبعة الرابعة، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، طرابلس، 2003م.

ثانيًا: الرسائل الجامعية.

- رياض يعلاوي، مسؤولية الدولة على أساس المخاطر، رسالة ماجستير، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، 2021-2022م.
- غالية نوار، أساس تعويض الدولة عن الأخطار الاجتماعية كمبدأ عام، رسالة ماجستير، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، 2021-2022م.
- مراد قجالي، نظام التعويض عن انتهاك الحق في السلامة الجسدية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2014-2015م.

ثالثًا: البحوث والمقالات.

- الكوني علي عبودة، مدى مسؤولية الدولة عن تعويض الأضرار الناجمة عن مخلفات الحرب العالمية الثانية، مجلة الانصاف، العدد الأول السنة الأولى 1988.
- حمدي أبو النور السيد، مسؤولية الدولة عن تعويض ضحايا الكوارث، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مجلد 25 العدد42، السنة 2015م.
- سامي بنيحي، التأمين على عواقب الوقائع الكارثية، مجلة منازعات الأعمال العدد 52 السنة 2020م.
- صفاء حسين لفته، على مطشر عبد الصاحب، الإطار المفاهيمي للتعويض عن طريق صناديق الضمان، مجلة الدراسات المستدامة، السنة الرابعة المجلد الرابع العدد الثالث الملحق الثاني 2022م.
- عاصفة دانيال تقرير منشور على صفحة الجزيرة نت www.aljazeera.net بتاريخ 2023/9/15م، تاريخ الدخول 2023/10/10م.

- عبدالكريم ربيع العنزي، مدى التزام الدولة بتعويض الأضرار الناجمة عن الكوارث العامة، مجلة كلية القانون الكويتية، السنة التاسعة العدد الثاني 2021م.
- عبدالحكيم حجامي وآخرين القوة القاهرة بين التشريع والقضاء المغربي والمقارن، بحث منشور على مواقع الانترنت الرابط www.marocdroit.com تاريخ الدخول 2023/11/3م الساعة 6:19م.
- عبد الونيس عبدالعزيز رمضان عاشور، تقدير عمق الجريان السطحي لحوض وادي درنة، مجلة جامعة سبها للعلوم البحثية والتطبيقية، المجلد 21 العدد 2 السنة 2022م.
- كلوديا غازيني، عندما تنفجر السدود في ليبيا: كارثة طبيعية أم كارثة يمكن منعها؟ تحقيق ميداني منشور على الانترنت على الموقع www.crisisgroup.org بتاريخ 2023/10/2م، تاريخ الدخول 2023/11/3م الساعة 8:38م.