الإعفـــــاء من المسؤوليـــــة الإداريـــــة في القانون الليبـــــي

د . ســـــراج الدّيــن عبد الله الكيلاني ـ كلية القانون ـ جامعة طرابلس

المُقدّمـــــــــة :

المرفـــق العام أو ما يُعـــرف بالنشاط الإيجابـــي للإدارة هـــو كل نشاط تقوم به الدولة بنفسها أو تحت رقابتها بما يحقق المصلحة العامة ؛ لذلك فإن الجهات المختصة بإحداث هذه المرافق و تسييرها ، قد تتسبب بوقـــوع أضرار مختلفة على الأفراد ، بما يوقع المسؤولية على الإدارة أو أحد وكلائها لفترة طويلة كانت الإدارة غير مسؤولة وفقاً للقول المأثور : " إن الملك لا يخطـــئ " ، ولكن كما هـــو الحال مع أي نظام قانونـــي، وتأكيداً للمفاهيم والمتغيرات القانونية والأخلاقية ، تم توظيف المسؤولية الإدارية لتوقيـــع الجزاء وتعويض المتضررين ، وغالباً ما تأخذ المسؤولية الإدارية شكل المسؤولية المدنية بمعناها الواسع (جبر الضرر المسبب للغير) ، إلا أن الضحية يستطيع رفـــع شكوى يطلب فيها إقـامة دعوى جزائية وتوقيع العقوبة على الفاعل [1].
هذه الفكرة قد تحولت منذ صدور حكم بلانكو (L'arrêt Blanco) لعـام 1873 م ، وتذكر المحكمة الفرنسية في هذا الخصوص بأن (المسؤولية التي قد تقـع على الدولة الناتجة عن الضرر الذي يلحق بالأفراد، بسبب أفعال الأشخاص الذين توظفهم الدولة لخدمة عامة، لا يمكن أن تحكمها المبادئ المنصوص عليها في القانون المدني (...) هـــذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة (...) ولها قواعد خاصة تختلف وفقاً لاحتياجات الخدمة ، والحاجة إلى التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة) [2]، لقد استبعد قرار (بـــلانكـــو) بشكل صريح اختصاص القضاء العادي انطلاقاً من فكرة امتيازات السلطة العامة ، الأمر الذي يستدعي اللجوء إلى فكرة الازدواج القضائي والقانوني أي وجود نوعين من القواعد القانونية أحدهما قواعد القانون الخاص التي تحكم كأصل عام منازعات أشخاص القانون الخاص وثانيهما قواعد القانون العام التي تحكم المنازعات الإدارية[3].

والسؤال هنا لا يتعلق بتحليل الينابيع الرئيسية للمسؤولية الإدارية (الخطأ والضرر والعلاقة السببية)، لا سيما بأن الاتجاه الفقهي الحديث يـــرى بأن (المسؤولية الإدارية تشير بشكل مباشر إلى مفهوم الرابطة الاجتماعية أو التضامن الاجتماعي، وهي طريقة معينة في التفكير وتنظيم العلاقات الاجتماعية)[4]. اليوم أصبح النشاط الإداري مرتبط

بمعدل زيادة حماية المواطنين، حيث أصبحت القاعدة العامة تقوم على أساس مسؤولية الدولة عن المخاطر (Risques) ، ويكفي لإثبات التعويض وجود علاقة سببيه بين نشاط الإدارة والضرر الواقع على المدعـــي ولو لم ترتكب الإدارة خطأ فعلي ، على الرغم من القاعدة الموسعة لقيام المسؤولية الإدارية ، إلا أنه قد تحدث ظروف تبـــرئ الإدارة من مسؤوليتها وفي هذا المجال سنبحث بداية عن القضاء المختص في ليبيا لإثبات المسؤولية الإدارية وتقدير التعويض للطرف المتضرر (المطلب الأول). ثم نعرض الحالات التي قد تستبعد أو تعفـــي الإدارة من مسؤوليتها (المطلب الثاني) ، المطلب الأول : النظام القضائي الموحد والمسؤولية الإدارية ، وفي المطلب الثاني : الحد من المسؤولية الإدارية .

المطلب الأول ــ النظام القضائـــي الموحّد والمسؤولية الإداريـــة :

التنظيم القضائي الليبي يأخذ بمبدأ وحدة القضاء، إذ تكون المحاكم صفاً متدرجاً وعلى رأسها المحكمة العليا وذلك على الترتيب المبين بالمـــادة : [11] من قانون نظام القضاء رقـــم : 6 لسنة 2006[5]. وتنصّ المادة : [20] من النفس القانون على أن (تختص المحاكم بالفصل في كافة المنازعات والجرائم ، وليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة) ، وبالتالي تظهر لنا القاعدة العامة وهي اختصاص المحاكم العادية بنظر جميع الدعاوى. هذا الاختصاص ليس حصرياً ، فهو نص عام يمكن تقييده بنص تشريعي خاص ، فعلى الرغم من تبني المشرع نظام وحدة القضاء إلا أنه يبقى للقضاء الإداري (الموجودة في محاكم الاستئناف) حق الفصل في بعض الدعاوى التي تكون الإدارة طرفا فيها، بناء على النصوص الصادرة عن المشرع ولا أدل على ذلك من وجود القانون رقـــم : 88 لسنة 1977م بشأن القضاء الإداري، حيث مُنحت دائرة القضاء الإداري (دون غيرها) حق الفصل في المنازعات الخاصة التي تكـــون الإدارة طرفا فيها مثلا (إلغاء القرارات الإدارية ، الفصل في بعض طلبات التعويض، دعاوى الجنسية ، القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية ذات الاختصاص القضائي) .

في مجال الدعاوى المرفوعة ضد الإدارة بسبب أخطائها، وقيام المسؤولية الإدارية لتعويض المتضررين. يدعو الدكتور محمد الحراري إلى التمييز بين نوعين[6] ، وهما : دعوى المسؤولية التقصيرية على أعمالها الخاطئة ، ودعوى المسؤولية التقصيرية بسبب قراراتها الغير مشروعة. وبناء على هذا التمييز فإن الدعـــاوى المتعلقة بمسؤولية الإدارة عن أعمالها الخاطئة الواقعة على الأشخاص ، يكون اختصاصها معقوداً للمحاكم المدنية وحدها ولا تشاركها دوائر القضاء الإداري في ذلك، هذا ما أكدت عليه المحكمة

العليا في حكمها الصادر بتاريخ 12-12-2004م ، بقولها : (أن المادة رقـم [3] من القانون رقـم 88 لسنة 1971 م بشأن القضاء الإداري قد حددت اختصاص القضاء الإداري بالفصل في طلبات التعويض عن القـرارات المنصوص عليها في القانون المذكور، مما مـؤداه أن باقي دعاوى التعويض ينعقد الاختصاص بنظرها إلى القضاء العادي صاحب الولاية العامة)[7]. وباستقراء القانون رقـم 88 لسنة 1971 م نجد أنه قد حصر اختصاص القضاء الإداري في الحالات الستة المذكورة بالمادة الثانية ، وليس من بين هذه الحالات المنازعات ذات العلاقة بمسؤولية الإدارة عن أعمالها الخاطئة. إن القاعدة العامة المذكورة بالمادة : [166] مدني تضع الإدارة في مسؤولية مباشرة عن أعمالها، مع ذلك فهناك بعض النصوص في القانون المدني حددت بعض الأخطاء التي تقع فيها الإدارة أو أحد مستخدميها من ذلك: المـادة: [177] بشأن مسؤولية المتبوع عن الضرر الذي يحدثه تابعه بمناسبة تأدية عمله، أيضا المـادة : [179] المتعلقة بمسؤولية الإدارة في التهاون في حراسة الحيوان، المادة :[180] مسؤولية الإدارة في إهمال صيانة المباني التابعة لها، أخيراً ، المـادة :[181] المتمثلة في مسؤولية الإدارة في حالة عدم حراستها للأشياء التي تتطلب عناية خاصة .

النوع الثاني الذي تتحمل فيه الإدارة مسؤولية التعويض نتيجة أخطائها هي دعوى المسؤولية التقصيرية نتيجة لقراراتها غير المشروعة وقيام أحد عيوب القرار الإداري [8]. في مثل هذه الحالة يكون المتضرر مُخيراً للجوء إلى القضاء العادي أو دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف لطلب التعويض سواء بصفة أصلية أو تابعة لطلب إلغاء القـرار الإداري[9]. في الواقع منحت المادة :[3] من القانون رقـم: 88 لسنة 1971 م، إلى القضاء الإداري مساحة للفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية الغير مشروعة، و تذكر المادة بأن دوائر القضاء الإداري تفصل في (طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها (...) إذا رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية ، ويترتب على رفع دعوى التعويض إلى دائرة القضاء الإداري عدم جواز رفعها أمام المحاكم العادية، كما يترتب على رفـع دعوى التعويض أمام المحاكم العادية عدم جواز رفعها إلى دائرة القضاء الإداري). وفي هذا تؤكد المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 23- 2- 1972 م ، بأنه (إذا لجأ الطاعن إلى القول بأن قراراً إدارياً قد صدر وطلب التعويض عنه دون إلغائه كان الاختصاص مشتركاً بين جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري ، ولا ينغلـق أمامه سبيل القضاء العادي إلا إذا طلب إلغاء القرار الإداري ..)[10] .

إن الطبيعة الموحّدة التي يقــع فيها القضاء الليبي، تدفع المشـــرّع إلى عــدم حسم الاختصاص في باب المسؤولية الإدارية لصالح القضاء الإداري. ما يمكن التأكيد عليه أن النصوص التشريعية والاجتهادات القضائية تلتزم دائماً بالقاعدة الأساسية لحماية الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة من الأخطاء التي تقع فيها الإدارة ويكون ذلك بناء على التالـــي :

أولاً : إن المسؤولية لا تتقـــرر إلا بنصّ صريح في القانون (سواء أكان بنصوص القانون الإداري أو القانون المدني) فينشؤها ويوفـــر لها الحماية القانونية وإلا كانت معدومة .

ثانيـــاً : إن جبر الضرر بطريقة عادلة ، كاملة ومضمونة ، يرجــع لتقدير القضاء المادة : [173] من القانون المدني

ثالثاً : إن التعويض عن الأضرار الناجمة عن ســـير النشاط الإداري في الظروف العادية سواء من خلال القضاء العادي أو الإداري هو معيار للديمقراطية ومقياساً لدولة الحق والقانون .

المطلب الثاني ـ الحد من المسؤولية الإدارية :

لا يكفي للقول بوجوب التعويض مجرد وجود خطأ، فلا تــزال هناك بعض الأعمال الصادرة عن الدولة لم تدخل في باب المسؤولية الإدارية (أولاً) . وهناك بعض الحالات الأخرى تدفع الإدارة بأن تقدم دليلاً لقيام أحد أسباب الإعفاء من المسؤولية حسب ما ورد في المادة [168] من القانون المدني (ثانياً) .

أولاً ـ حـــالات عــدم قيام المسؤولية الإداريـــة : هناك بعض الأعمال داخل الدولة لا يمكن أن تخضع للمسؤولية وفقاً للقاعدة التقليدية وهي عدم إمكانية إثارة مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية و أحكام المحاكم بمختلف درجاتها وكذلك الأعمال المصنفة من أعمال السيادة.

1- عــدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية : احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، لا يمكن إخضاع العمل البرلماني للمسؤولية القضائية، باعتبار أن البرلمان هو الممثل الشرعي للشعب، ولا يفرق في ذلك بين القواعد الخاصة أو العامة، ونقصد بالعمل البرلماني كل الأعمال التشريعية أو القرارات الخاصة بالهيئات الإدارية العاملة بالبرلمان. ويذكر الدكتور زكريا خليل شارحاً سبب عدم قيام مسؤولية البرلمان عن

أعماله الخاطئة ، إن الفرد باعتباره مواطناً فهو غير أجنبي عن هذا التشريع ومسؤول عن إصداره، حيث إنه أسهم وشارك في صنع التشريع مادام الذي تولى التشريع ما هو إلا ممثل عن المواطنين[11]. ويقول الدكتور عبد الله الحداد : إن القوانين تمتاز بصفة العمومية والتجريد، وبالتالي لا يتصور توفر عنصر الضرر، وإن وجد الضرر فهو ضرر يتسم بصفة العمومية [12]. وفي هذا الإطار لابد لنا من الإشارة إلى أن القضاء الفرنسي أقر مسؤولية الدولة عن القوانين التي تُعَدّ خرقاً واضحاً للمعاهدات الدولية والتي تعتبر فرنسا طرفاً فيها وخاصة في إطار الاتحاد الأوروبي ، وذلك في قضية Gardedieu في فبراير 2008[13]. في الواقع القضاء الليبي قـــرر عدم مسؤولية المشـــرّع وعدم منح تعويض للمتضررين على الرغم من قيام عنصر الخطأ ، إلا أنه منح لكل صاحب المصلحة الشخصية المباشرة حق الدفع بعدم دستورية القانون المتضرر منه، سواء الدفع بطريقة الدعوى المباشرة أمام الدائرة الدستورية للمحكمة العليا أو عن طريق الدفع الفرعي أمام قاضي الموضوع (المادة 23 مـــن القانون رقم 6 لسنة 1982 م ، والمعدل بالقانون رقم 17 لسنة 1994 م) ، وقد ذكرت المحكمة العليا في حكمها الصادر 6-11- 2004 أنه (من اختصاص الدائرة الدستورية أن تتصدى لمراقبة مدى التزام تلك السلطات بالقيود الواردة في الدستور ، وهذا ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة ... ولو قيل بغير ذلك لكان للسلطة التشريعية أن تتحلل من القيود الواردة في الدستور ... وهو إطلاق وفتح لباب مخالفة النصوص الدستورية ، وهو ما لا يستقيم قانوناً) [14] . وبناء على ذلك فإن المجـــال يبقى دائماً مفتوح لإقـــرار أخطاء المشرع عن الوضعيات القانونية التي أنشأها أو مس بها ، بل قد نشهد في المستقبل نصوص قانونية للتعويض عن هذه الأخطاء. أن القاعدة الدستورية تؤكد أن لكل مواطن الحق في اللجوء إلى القضاء (المادة 31 مـــن الإعلان الدستوري 2011 م) ، الأمر الذي يتيح للمشرع فرصة أن يوسع أو يضيق في حالات التقاضي أمام الجهات العامة، وطلب الحصول على التعويض العادل .

2- عدم قيام مسؤولية الدولة عن أحكام المحاكـــم : إن الوظيفة القضائية لا تعتبر نوعاً من الوظائف الإدارية ، وبالتالي لا يمكن أن تتأثر بشأنها مسؤولية الدولة عن القرارات الخاطئة ، حتى لا يؤدي ذلك لعرقلة سير العدالة. هذه الفكرة التقليدية قد استمرت على مدار عقود طويلة ، كوسيلة للحفاظ على استقلال القضاء وعدم المساس بسيادته . فالأصل إذاً هو استبعاد قيام مسؤولية الدولة عن الأحكام الصادرة من المحاكم ، ويقصد بالأحكام الصادرة من المحاكم أي قرار صادر عن شخص له ولاية القضاء في نزاع

رفع إليه وفقا لقانون المرافعات . ولا تسري قاعدة عدم المسؤولية عن أحكام المحاكم إذا كانت الأعمال من صنف الأعمال الإدارية فليس هناك ما يمنع من تحريك دعوى التعويض عن القرارات الخاصة بشؤون الوظيفة لأعضاء السلك القضائي أو الأعمال الإدارية الروتينية كتفتيش السجون.

لقد أقــرّ قانون المرافعات المدنية والتجارية في الباب الثاني : المواد مــن 720 إلى730 ، بقبول مخاصمة رجل القضاء (القضاة وأعضاء النيابة) إذا وقع منه أثناء تأديته لعمله غش أو تدليس أو غدر أو خطأ جسيم. ومن الواضح أن المسؤولية الواقعة على القاضي هي مسؤولية شخصية وذلك وفقا لما ورد بالمادة 727 مــن قانون المرافعات (إذا قضت المحكمة بصحة المخاصمة حكمت على القاضي أو عضو النيابة بالتضمينات والمصاريف وبطلان تصرفه)، وهكذا فإن المشرع لم يحمل الدولة مسؤولية حصول الأفراد على التعويض العادل عن ما لحقهم من ضرر وما فاتهم من كسب. وفي رأينا إذا كانت فرصة قيام مسؤولية القاضي عن أخطائه قائمة على الرغم من الحصانة الدستورية والقانونية التي يتمتع بها. فما هو المانع من وجود نصوص تشريعية أو دستورية تضع الدولة أمام مسؤولية التعويض المادي والمعنوي للمتضررين!!! .

إن تنظيم مسؤولية الدولة بالتعويض عن أحكام المحاكم يمثل ضمانة للمتقاضين ، وهو الأمر الذي نادت به العديد من النصوص الدستورية الحديثة ، نذكر مثلاً المادة 122 الدستور المغربي لسنة 2011 والذي تنص على (حق كل متضرر من خطأ قضائي الحصول على تعويض تمنحه الدولة) .- أيضاً - فإن المادة 61 من الدستور الجزائري لسنة 2008 م ، والمعدل في سنة 2016 م ، وتذكر المادة بأنه (يترتب على الخطأ القضائي تعويض من الدولة ويحدد القانون شروط التعويض وكيفياته). وإذا كانت التعديلات الدستورية المقارنة قد تنبهت لحق الأفراد في التعويض العادل عن الأخطاء القضائية أو أخطاء المحاكم ، فلماذا لم يضع واضعي مشروع الدستور الليبي لسنة 2017 م ، أيّ إشارة لهذا الحق ؟؟ . يجيب الدكتور الهادئ أبو حمــــرة - على هذا التساؤل - : بأن الحق في التعويض هو من القواعد العامــة في القانون المدني (المادة 166 مدني) ، ويمكن للمشرع التدخــل ووضع نصوص تشريعية لتنظيم حق الأفراد في الحصول على تعويض وكيفيته ولا وجود لأي مانع دستوري يعيق ذلك[15]. في فرنسا يعد قانون 8 يونيــو 1895م أول محاولة تشريعية حقيقية للتعويض عن أحكام المحاكم، حيث منـــح هذا القانون الحق للمتهمين الذين يحكم ببراءتهم نتيجة إعادة

المحاكمة (الاستئناف أو النقض) الحصول على تعويض من جراء الحكم بالإدانة السابقة [16]، وتنص المادة 446 من هذا القانون على أن (الحكم من المراجعة التي ستنجم عنها براءة المحكوم عليه ، يجوز بناء على طلبه منحه تعويضات مفيدة ، بسبب الضرر التي تسببتْه الإدانة لـــه) . بالإضافة إلى ذلك لازالت فرنسا تحافظ على بعض الأنظمة الخاصة لمسؤولية الدولة عن العدالة الجنائية أثناء فترة التحقيق ، حيث فرض قانون 17 يوليو 1970 م ، نظام تعويض عن الاعتقالات التي لا مبرر لها . وبموجب قانون 5 يوليو 1972 م تلتزم الدولة الفرنسية بإصلاح الضـرر الناجم عن الأداء الخاطئ لخدمة العدالة ، ولكن هذه المسؤولية لا يتم إلا عن طريق الإهمال الجسيم أو الحرمان من العدالة[17]. وفي نفس المجال، يبدو أن المشرع الليبي اكتفى بالمادتين 442 و 460 من قانون الإجراءات الجنائية ، هذه النصوص تمنح تعويض للمحتجزين خطأً على شكلين فقط. الأول : بأنه إذا حكم ببراءة المتهم من الجريمة التي حبس احتياطياً من أجلها وجب خصم مدة الحبس من المدة المحكوم بها في أية جريمة أخرى يكون قد ارتكبها أو حقق معه فيها في أثناء الحبس الاحتياطي. والثاني : إذا فرض القاضي غرامة على المحتجز السابق للمحاكمة ، فسيتم خصم مبلغ 50 قرشاً عن كل يوم احتجاز.

3- عـــدم مسؤولية الدولة عـــن أعمال الســـيادة : أعمال السيادة هـــي من الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها قرارات صادرة عن الإدارة في أعلى مستوياتها ، ويرى الدكتور محمد الحـــراري : بأنها قرارات إدارية غير عادية، باعتبارها تتميز بطابعها السياسي أو سيادي[18] . ومـــن خلال هذا فضل المشـــرّع أن تكون للحكومة سلطة تقديرية في إصدار مثل هذه القرارات حيث حـرم على جميع المحاكم بجميع درجاتها النظر في هذه القرارات سواء من حيث الإلغاء أو التعويض وذلك كما هو وارد في المادة 20 من قانون نظام القضاء رقم 6 لسنة 2006م ، والذي جاء فحواها أن (تختص المحاكم بالفصل في كافة المنازعات والجرائم ، وليس للمحاكم أن تنظر أعمال السيادة) ، ويمكننا أيضا أن نذكر المادة 6 من القانون رقم 88 لسنة 1971 م ، بشأن القضاء الإداري (لا تختص دائرة القضاء الإداري بنظر الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة ...). وتعد أعمال السيادة هي أحد المفاهيم القانونية التي تتناقض بشكل صريح مع مبدأ المشروعية وحق التقاضي التي تنص عليه الدساتير المعاصرة. ويبقى تقدير الأعمال أو التدابير الصادرة عن الحكومة بأنها من أعمال السيادة أم لا من الاختصاص الحصري للقضاء ، وهذا ما أكدت عليه المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 30 – 2- 1976 م ، بقولها : أن (التدابير التي يراها مجلس قيادة الثورة

ضرورية لحماية الثورة تخرج عن الرقابة القضائية بشرط أن يقرر القضاء أن لها صفة أعمال السيادة ...)[19] , وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية المصرية العليا في حكمها الصادر بتاريخ 15 – 4- 1986 (مـــن المقرر في قضاء محكمة النقض بأنه لما كانت المحاكم هي المختصة – وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - بتقرير الوصف القانوني للعمل الصادر من السلطات العامة وما إذا كان يعد من أعمال السيادة وحينئذٍ لا يكون لها أي اختصاص بالنظر فيه، أن محكمة الموضوع تخضع في تكييفها في هذا الخصوص لرقابة محكمة النقض)[20]. وهكذا نؤكد بأن خضوع الأعمال الصادرة من السلطة التنفيذية في أعلى مستوياتها لرقابة القضاء ، وتصنيفها من أعمال السيادة أو لا هو الضمان الوحيد لحقوق الأفراد وحرياتهم .

ثانياً ــ أسباب الإعفـــاء من المسؤوليـــة الإداريـــة : مـع ازدياد تدخـــل الإدارة وتوسع نشاطاتها، وجب عليها أن تتقيد بمبدأ المشروعية ، أي : عندما يفرض القانون اتخاذ إجـــراء معين عليها الالتزام به . أما في حالة قيامها بتصرف غير مشروع ، فإنها تكون قد ارتكبت خطأ يستوجب التعويض للمتضرر. ولأن المسؤولية الإدارية هي وسيلة لجبر الضرر ، بشرط وجود علاقة سببية بين الفعل الخاطئ والضرر، إلا أنه قد يتم كسر الرابط السببي بين الخطأ والضرر. بمعنى آخـــر : أنه إذا كان الخطأ المتسبب للضرر بعيداً عن إرادة الإدارة وسيطرتها ، فلا يمكن إثارة المسؤولية بل ينبغي إعفاءها. هذا ما أكدت عليه المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 14-1-2020 م ، بقولها (الحكومة مثل الأفراد لا تكون مسؤولة إلا إذا ثبت أن الضرر كان بسبب خارجي عن إرادتها وهو ما يوصف في حكم المادة 168 من القانون المدني بالسبب الأجنبي ...)[21].
ومـــن خلال ما تقدم ، نؤكد بأن أسباب الإعفاء من المسؤولية الإدارية لا تخرج عن ثلاثة أسباب حسب ما ورد في المادة 168 من القانـــون المدنـــي (إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيـــه ، كحادث مفاجئ أو قوة قاهرة أو خطأ من المضرور أو خطأ من الغير، كان غير ملزم بتعويض هذا الضرر، ما لم يوجد نص أو اتفاق على غير ذلك).

وعليه فإن أسباب إعفاء الإدارة من المسؤولية هـــي :

1- خـــطأ الضحيـــة : إذا كانت المسؤولية تقع على الإدارة في حالة وقـــوع الأضرار على المنتفعين من الأشغال العمومية ، فإن أساس المسؤولية هو الخطأ ، حيث لا بد من إثبات خطأ الإدارة ، كعدم وضع علامات في الطريق لتنبيه السائقين أو المارة إلى وجود خطر أمامهم ، أو عدم قيام المقاول بأعمال الصيانة أو التشييد على أكمل وجه ،

وفي مثل هذه الحالات قد ترفع المسؤولية عن الإدارة ، إذا أثبتت الإدارة أن الضحية نفسها قد ساهمت في تحقيق الضرر[22]. ويشار إلى الضحية في قضية المسؤولية الإدارية عندما يكون الضرر نتيجة لسلوك الضحية، أي : عندما يُسهم المنتفع من الأشغال العامة من خـــلال سلوكه في حصول خطر معين مما أدّى إلى وقـــوع الضرر، وخير مثال على ذلك ما توصل إليه القضاء الفرنســي من خلال حكم مجلس الدولة في قضية (هاوت سافوي) ، حيث أثبت المجلس أن خطأ المتزحلق نتيجة لممارسته الرياضة خارج إطار المسار المخصص للزحلقة هي المتسببة في الضرر ، وبالتالي لا يقع التعويض على الدولة لوقوع الخطأ من قِـبل الضحية [23].

2- القـــوة القاهـــــرة : القوة القاهرة هي حدث لا يقاوم ، ولا يمكن التنبؤ به ، بمعنى : أنه مستقل عن قدرة الإدارة وإرادتها. والقـــوّة القاهرة هـــي سبب خارجي أي : أنه ناتج عن حوادث أو ظروف طبيعية أو اقتصادية خارجية . وقد يكون الحدث قهرياً بحيث لا يمكن مقاومته ولا يمكن التنبؤ به ، ولكنه ليس خارجياً، وبهذا فهو أمـــر مختلف عن السمات الرئيسية لحالة القوة القاهرة . ومع ذلك يمكن للمرء أن يستند على الظرف القهري ولكن بما يسمى بالحالة الصدفة ، في هذه الحالة يكون أصل الضرر غير معروف أو داخليًا للشيء الذي تسبب في الضرر، كقيام عيب في المركبة الآلية أو حدوث عيب داخلي في جسر للمشاة أو سد لحجز المياه الـخ[24]. وعلى الرغم من مشروعية الأعمال التي تقوم بها الإدارة في حالة الظروف القاهرة وعدم وجود ركن من أركان المسؤولية الإدارية وهو ركن الخطأ ، إلا أن وجود الضرر الواقع على الأفراد قد يرتب في بعض الأحيان قيام حالة التعويض (جبر الضرر)[25] ، ولكن إذا نص القانون صراحة على ذلك. في الواقع، هذا ما وجدنا تطبيقه في العديد من الحالات التشريعية نذكر منها : ما نصت عليه المادة :[4] مـــن قانون التعبئة العامة رقم : 21 لسنة 1991م ، والذي تنص على ما يلي (يترتب على إعلان حالة التعبئة العامة إلى حين إنهائها .... الاستيلاء على الأملاك الخاصة بغية تسخيرها لخدمة أغراض التعبئة العامة عند الضرورة ويحتفظ لأصحابها بالحق في التعويض طبقاً للقانون)[26]، ويقصد بالتعبئة العامة في هذا القانون هي تهيئة كافة الموارد والإمكانيات للانتقال من حالة السلم إلى حالة الحرب ، وهو ما يعني أن الإدارة تحت التأثير المباشر لحالة القوة القاهرة ، وبهذا فإن مسؤولة الإدارة الواقعة بتعويض المتضررين بالرغم من عدم قيام عنصر الخطأ ، تكون مبنية *على* أساس من التكافل و التضامن الاجتماعي. وهو ما أكدت عليه المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 14-1-2020 م بقولها (وبالزوم لا سبيل

للتعويض عن الأضرار التي تخلفها الثورات مثل ثورة 17 فبراير أو ثورة فجر ليبيا أو هذه الحرب الطاحنة في ليبيا وما ترتب عليهم من أضراراً إلا بصدور قانوناً ينص صراحة عليها ويفرضها على سبيل الاستثناء من مصادر الالتزام المذكورة من مصادر الالتزام المذكورة على أساس من التكافل الاجتماعي)[27]. القانون الفرنسي عرف بعض التشريعات التي تضع السلطة العامة أمام مسؤولية التعويض عن الأضرار الناتجة عن المظاهرات والحشود نذكر في ذلك قانون 14 / أبريل / 1914 م ، و- أيضاً - قانون 7 / يناير / 1983م [28].

3- مساهمة الطرف الثالث : أخيراً ، يمكن للإدارة أن ترى مسؤوليتها تنطلق من تدخل طرف ثالث في تحقيق الضرر. وقد لاحظنا أن بعض النصوص التشريعية قد تعفي الإدارة أو مندوبين عنها من المسؤولية في حالة أذا ثبت أن الخطأ قد وقع نتيجة تدخل طرف أجنبي، من ذلك ما نصت عليه المادة 181 من القانون المدني (المسؤولية عن حراسة الأشياء) ، حيث تنص المادة (كل من تولى حراسة الأشياء تتطلب حراستها عناية خاصة أو حراسة الآلات الميكانيكية يكون مسؤولاً عما تحدثه هذه الأشياء من ضرر مالم يثبت أن وقوع الضرر كان بسبب أجنبي لا يد له فيه هذا). و- أيضاً- صريح المادة 168 مدني بأنه : (إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه، .... خطأ من الغير، كان غير ملزم بتعويض هذا الضرر) و- أيضا - العبارة الأخيرة للمادة 181 تحمل استثناء عن وقوع المسؤولية ، بقول المشرّع (مالم يثبت أن وقوع الضرر كان بسبب أجنبي) ، يدل على أن تدخل طرف أجنبي بفعل تسبب بشكل أو بأخر بوقوع ضرر فإن المسؤولية تقع عليه، وهو ما يعفي الإدارة من مسؤوليتها . وقد أثبت تجارب القضاء المقارن أن هناك أخطاء أكثر تعقيداً ، حيث ينتج الضرر من كل من الإدارة والضحية والطرف الثالث ويتعيّن على القاضي تحديد الحصة الخاصة بكل منهم في تحقيق الضرر. في الحالة الفرنسية المشهورة (بلدية Cilaos ، 14 مايو 1986 م) ، جرفت مياه الفيضانات الأطفال الذين يخرجون من المدارس. ووجد القاضي أن البلدية كانت مسؤولة (لم يتخذ رئيس البلدية أي تدابير للسلامة) ، وأن الأطفال كانوا مسؤولين- أيضا - (السلوك السيئ) ، و - أيضاً - مدير المدرسة (صنع ثالثاً) للإهمال في الإشراف على الأطفال[29].

الخاتمـــــة :

المسؤولية الإدارية هي أحد المسارات الأساسية لقيام حالة التعايش بين الدولة والأفراد ، فما عادت الدولة تبعث الخوف في النفوس ، بل أصبحت تعمل على توفير مستوى معيشي لائـــق للأفراد وضمان التمتع بكافّـــــة الحقوق والحريات الدستورية. واستناداً على اعتبارات وحدة القضاء ، قـــرر المشرع الليبي منح القضاء العادي الحق النظر في جميع الدعاوى الناشئة عن المسؤولية التقصيرية على الأعمال الخاطئة للإدارة، ووضع الاختصاص مشتركاً بين القضاء العادي والإداري في دعـــوى المسؤولية التقصيرية عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، وفي ظل المبررات المتعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات ، أخذت التشريعات الليبية بفكرة عدم خضوع العمل البرلماني والقضائي للمسؤولية ، واكتفت بحق صاحب المصلحة الشخصية المباشرة الطعن بعدم دستورية القوانين (بالدفع المباشر أو غير المباشر) ، ومن حيث مسؤولية الدولة عن أحكام المحاكم لم تكن هناك أي إشارة تشريعية أو دستورية على ذلك ، واكتفى المشرّع بنظام خاص يسمى بالمخاصمة القضائية حيث تقع المسؤولية الشخصية على القاضي إذا وقع منه أثناء تأديته لعمله غش أو تدليس أو غدر أو خطأ جسيم ، دون أن تلحقها حق الأفـــراد في الحصول على تعويض عادل من قبل الدولـــة .

وفي ظل المعطيات الدستورية والتشريعية الحديثة ، أصبح من الممكن الحفاظ على حق التعويض المدفوع من الدولة لصالح الأفراد عن الأخطاء التشريعية ، وما يصدر عن المحاكم من أحكام مخالفة لصحيح القانون .

وبرأينا إن قاعدة الفصل بين السلطات يقصد بها الفصل بين الصلاحيات والاختصاصات ، ولا يتبع ذلك عدم قيام المسؤولية الخطئية والمحاسبة بالتعويض . أما عن أعمال السيادة هي من الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية في أعلى مستوياتها ، و ليس هناك معيار دقيق لتحديد هذه الأعمال ولهذا فقد مُنحت السلطة التقديرية للقضاء في تحديدها .

ويسير الاجتهاد القضائي الحديث إلى تقليص من دائرة أعمال السيادة حتى لا تتخذ منها ذريعة للتستر على بعض أعمال الحكومة غير المشروعة.

أخـــيراً ، في حالـــة حدوث سبب من أسباب الإعفاء من المسؤولية التي نصت عليها المادة 168 من القانون المدني ، تعفى الإدارة من تحمل مسؤولياتها ، وتكون في ذلك مثل الأفراد، لأن حدوث الخطأ بعيداً عن إرادة الإدارة بسبب الظروف القاهرة أو بسبب خطأ الضحية أو بسبب خطأ الطرف الثالث يرفع عنها مسؤولية التعويض .

إن هذه الإعفاءات تظل دائماً اجتهاداً تشريعياً يمكن تنقيحه وتطويره وفقا للقاعدة الدستورية الراسخة إن لكل مواطن الحق الطبيعي في الالتجاء إلى القضاء ، وإن قيام المسؤولية الإدارية لا تعتمد بشكل مباشر على فكرة المسؤولية القانونية ، وإنما ترتبط بشكل أدق بفكرة التضامن الاجتماعي وتكريس التعايش بين الفرد والدولة .

الهوامـــش :

[1] - Glis , Darcy. La responsabilité de l'administration , paris , Dalloz, 1996, p.12.

[2]- Tribunal des conflits, 8 février 1873, L'arrêt Blanco.< https://www.legifrance.gouv.fr >.

[3] -Fontette , François , Les grandes dates du droit « L'époque contemporaine », Revue Que sais-je?, France, 2006, p.112.

[4]- Danièle, Lochak. Réflexions sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative , CURAPP, Le droit administratif en mutation, 1993 . <https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/31/daniele_lochak2.pdf> .

[5]- يذكر القانون رقـــم: 6 لسنة 2006 في الفصل الأول ترتيب المحاكم ، ويذكر في المادة (11) أن المحاكم تتكون من : 1- المحكمة العليا ، 2- محاكم الاستئناف ، 3- المحاكم الابتدائية ، 4- المحاكم الجزئية .

[6]- محمد الحـــراري ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، منشورات مكتبة الجامعة ، ط1 ، 2010 ، ص 90 وما بعدها .

[7]- الطعن الإداري رقم48/44 ق ، جلسة 2004/12/12 ، مجموعة أحكام المحكمة العليا ، القضاء الإداري ، 2004 ، ط 1 ، 2008 ، ص 327 وما بعدها .

[8] - خليفة صالح أحواس، القانون الإداري الليبي الحديث، طرابلس ، مكتبة طرابلس العالمية، ط1 ، 2019 ، ص 180 وما بعدها .

[9] - محمد الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، المرجع السابق ذكره ، ص 90 وما بعدها .

[10]- طعن مدني رقم 17/42 ق ، مجلة المحكمة العليا ، السنة السابعة ، العدد الثالث ، ص 106 .

[11]- زكرياء ، خليل . مسؤولية الدولة عن أعمال التشريع بين المقتضيات القانونية والاجتهاد القضائي دراسة في فرنسا والمغرب . https://journal.kilaw.edu.kw/wp-content/uploads/2018

[12]- عبد الله الحداد ، القضاء الإداري المغربي ، مطابع منشورات عكاظ ، ط2 ، 1995 ، ص161 وما بعدها .

[13]- Conseil d'État, n° 279522 , Publié au recueil Lebon, Assemblée, M. Sauvé, président, M. Michel Delpech, rapporteur, M. Derepas, commissaire du gouvernement, SCP NICOLAY, DE LANOUVELLE, avocats , lecture du jeudi 8 février 2007.

[14]- الطعن الدستوري رقم 17 لسنة 61 ق ، الجلسة بتاريخ 6-11-2014 ، الحكم غير منشور .

[15]- مقابلة مع الدكتور الهادي أبو حمرة حول موضـــوع مسؤولية الدولة عن أعمال المحاكم بتاريخ 5-4-2020 م .

[16]-Patrice, Revrion. L'incontournable unification de l'indemnisation des victimes d'erreurs judicaire- En ligne 12-03-2019. <https://www.dalloz-actualite.fr> . Le 29-9-2017.

[17]- Nicolas, Braconnay . La responsabilité des magistrats. En ligne . 24-3-2020 <https://www.vie-publique.fr> Le 11-6- 2019.

[18]- - محمد الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، المرجع السابق ذكره ، ص 90 وما بعدها .

[19]- الطعن الدستوري رقم 3 لسنة 19 ق ، الجلسة بتاريخ 20 -3 -1976 ، أحكام المحكمة العليا بدوائرها المجتمعة ، منشورات المحكمة العليا ، ط2، 2008 ، ص 141 .

[20]- الطعن رقم 9983 لسنة 79 ق ، الدوائر المدنية ، جلسة 18 / 5 / 2017 . موقع محكمة النقض المصرية. < https://www.cc.gov.eg >

[21]- الطعن المدني رقم 254 /64 ق ، الجلسة المنعقدة 14 /1/2020، حكم للمحكمة العليا غير منشور.

[22]- Olivia Saba . Les causes d'exonération ou d'exclusion de la responsabilité <http://reforme-obligations.dalloz.fr/2016/08/12/les-causes-dexoneration>, Edition 2015.

[23]- أنظر قرار مجلس الدولة الفرنسي ، قضية هاوت سافوي ، 11 أبريل 1975.

[24]- انظر إلى عيب داخلي في سد Malpasset، EC، 28 مايو ، 1971 ، قسم Var).

[25] - Compagnie marseillaise de Madagascar , Conseil d'état, 27 juillet 1988.

[26]- القانون رقم 21 لسنة 1991 ، الجريدة الرسمية ، السنة 29 ، العدد 22 .

[27] - أنظر في ذلك حكم المحكمة العليا ، الطعن المدني رقم 254 /64 ق ، تم ذكره مسبقاً .

[28] - جهاد صفا ، أبحاث في القانون الإداري (مسؤولية السلطة العامة عن الأضرار الناتجة عن أفعال الحشود والمظاهرات) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط 1 ، 2009 ، ص 174 وما بعدها.

29- Pascale , Gonod . À propos de la responsabilité administrative . Dans Mouvements ،2003,-4 n°29 , p– 30 a 35.