

أبرز الأسس القانونية
للمسؤولية الإدارية
للسلطة العامة عن
الأضرار المتأتية
عن انفجار مرفأ بيروت
وتداعياته في ٤ آب ٢٠٢٠



عملية اليوم السابع
خليفة الحقوق



لبيقى
لبنان كبيراً
Centenaire de la
proclamation du
Grand Liban



جامعة القديس يوسف في بيروت
كلية الحقوق والعلوم السياسيّة

يمكن للمتضررين من إنفجار مرفأ بيروت ومن الأحداث المتصلة به مطالبة السلطة العامة المسؤولة بالتعويض عن كافة الأضرار التي لحقت بهم، وذلك بناءً على أسس وأسباب عديدة وثابتة في القانون والإجتهاد الإداري.

من المستحسن إذًا، لدى مقاضاة السلطة العامة أمام القضاء الإداري، إثارة بعض أو كافة هذه الأسباب والأسس تبعاً واستطراداً في استدعاء الدعوى من أجل ضمان التعويض، بحيث أن بعض هذه الأسباب والأسس تظل رهناً بتحديد المسؤوليات تبعاً للتحقيقات القضائية الجارية والمستقبلية، كما وهي رهن بعض الخيارات القانونية التي قد يتخذها القاضي اثناء السير بالدعوى.

أولاً : المطالبة بالتعويض على أساس مسؤولية السلطة العامة بدون خطأ

١- المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن الأشياء والمنشآت العامة الخطرة على أساس نظرية المخاطر

يعتبر الاجتهاد الإداري انه لا يجوز، عند خزن أشياء ومواد تمثل خطراً خاصاً أو استثنائياً نتج عنها حادث، أو عند وجود منشأ عام يتسم بالخطورة، أن يتحمل المتضررون تبعات هذه الحالة الغير الطبيعية.

فترتب بالتالي الإجتهاد الإداري مسؤولية على عاتق السلطة العامة إستناداً إلى نظرية المخاطر، وذلك بغض النظر عن وجود أو عدم وجود خطأ ارتكبه الإدارة.

وينطبق هذا الأساس تماماً على حالتنا هذه إذ تُعتبر المواد المخزنة في العنبر رقم ١٢ من مرفأ بيروت من المتفجرات، أو بالحد الأدنى مواداً خطيرة، إن من ناحية نوعيتها (نيترات الأمونيوم الذي تسبب بعدة كوارث حول العالم) أو من ناحية كميتها (٢٧٥٠ طناً) أو من ناحية ظروف تخزينها (بالقرب من مواد خطرة ومشتعلة).

ويُعتبر أيضاً وبالتالي العنبر رقم ١٢ من مرفأ بيروت منشأً عاماً إذ إنه من الأملاك الغير المنقولة، والمهياة والمخصصة للمرفق العام المرفأ وقد أضفى عليه تخزين المواد المتفجرة صفة المنشأ العام المُتسم بالخطورة. ويستفيد من مسؤولية السلطة العامة على أساس المخاطر هذه، كافة المتضررين من الأشخاص الثالثين للمنشأ العام ومن المستخدمين له والمستفيدين منه، إلاّ المساهمين في تسيير عمله من موظفين ومتعاقدين وحرّاس وما إلى هنالك، الذين يبقى لهم أن يثيروا أسساً أخرى للمسؤولية الإدارية سنأتي على ذكرها لاحقاً.



وبالتالي يكون هذا السبب أو الأساس للمسؤولية الإدارية، هو الأجدى والأنسب للمتضررين إذ أنهم يستطيعون الإكتفاء بإثبات ضررهم والصلة السببية بين وجود المتفجرات وهذا الضرر للحصول على تعويض. يُعفى إذا المتضررون من إثبات أي خطأ قد تكون قد ارتكبتة السلطة العامة التي لن تستطيع التفلت من المسؤولية حتى ولو أثبتت أنها لم ترتكب اي خطأ .

٢- المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن المنشآت والأشغال العامة على أساس خرق مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

إن لم يتم، لسبب من الأسباب، إعتبار العنبر رقم ١٢ من المنشآت العامة الخطرة، يمكن للمتضررين إثارة مسؤولية السلطة العامة عن الأضرار الناتجة عن الاشغال والمنشآت العامة، وإن لم تكن تتسم بطابع الخطورة، على أساس خرق مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

ذلك أن الإجهاد الإداري يأخذ بعين الإعتبار أنّ الأشخاص الثالثين (أي الأغلبية المطلقة من المتضررين من إنفجار العنبر)، غير مستفيدين من هذا المنشأ وغير مستخدمين له، فيخصهم بالتالي بنظام خاصّ للمسؤولية الإدارية ويعفيهم من إثبات أي خطأ قد تكون قد ارتكبتة السلطة العامة. ولا يسع السلطة العامة رفع المسؤولية عنها بمجرد إثباتها أنها لم ترتكب خطأ.

يكفي إذاً للأشخاص الثالثين بالنسبة للعنبر إثبات الضرر كما والصلة السببية بين الضرر والمنشأ العام وذلك بغض النظر عن العنصر المتسبب بهذه الأضرار والمتعلق بالمنشأ، ان لناحية سوء صيانتته أو عدم صيانتته أو لناحية سوء حالته أو سوء استعماله. إلا أنه، من أجل ضمان الحصول على تعويض، ينبغي للمتضررين الأشخاص الثالثين، في هذه الحالة، التشديد على الطابع الخاص والإستثنائي للضرر الذي أصابهم وهذا ما يسهل في حالتنا هذه نظراً للطابع المحلي للإنفجار ونظراً لتخطي نتائج الأعباء التي يجب تحمّلها باسم العيش المشترك في المجتمع الواحد.

٣- المطالبة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة بالأشخاص الذين يعاونون المرافق العامة

تُبنى هذه المطالبة أيضاً على أساس مسؤولية السلطة العامة حتى ولو لم ترتكب خطأ إذ أنّ هذه السلطة ملزمة بتغطية الأضرار التي تصيب الموظفين والعاملين في مرافقها العامة من جرّاء عملهم في هذه المرافق.

وقد تعددت المرافق العامة التي اصيب موظفوها بأضرار جرّاء الإنفجار ومنهم موظفو وعاملو المرفأ، الدفاع المدني، فوج الإطفاء، الجيش اللبناني، الشرطة البلدية، وكافة عناصر الأجهزة الأمنية العاملة في المرفأ وفي المناطق المتضررة كما وغيرهم من موظفي المرافق العامة المعنية.



وباستطاعة العاملين في هذه المرافق المطالبة بالتعويض على الأساس المذكور بالرغم من وجود أنظمة تعويض خاصة بوظائفهم حيث أن هذه الأنظمة يمكنها أن لا تغطي كافة الأضرار التي منيوا بها كالأضرار الحاصلة على ممتلكاتهم أو الآلام الجسدية أو النفسية أو الناتجة عن التشوية الجسدي...

ولكن الأجدر بالذكر أنّ إثارة سبب المسؤولية الإدارية هذا يتخطى العاملين في المرافق العامّة ليشمل كلّ من عاون هذه المرافق العامة بشكل ظرفيّ، دون أن يكون عاملاً فيها، بناءً على طلب الإدارة أو بموافقتها الصريحة أو الضمنية، أو حتى عفويّاً دون موافقة الإدارة بحال الضرورة الطارئة.

وقد تعدّدت المرافق العامّة التي آزرها اللبنانيون لدى وقوع الانفجار وحتى في الساعات، الايام، والأسابيع التي تلتها، وهي مرافق عامّة وبلديّة كمرفق عام مكافحة النار والحرائق، أو المرفق العام الطّبي أو الاستشفائي، أو مرفق عامّ الإغاثة العامة ومرفق عام الشرطة البلدية أو الضابطة الإدارية أو مرفق عام النقل أو المياه أو الإنارة العامة أو المواصلات أو التنظيفات وغيرها التي استفادت من مؤازرة المواطنين.

ومن المستحسن، قبل إثارة سبب المسؤولية هذا، أن يتأكد المتقاضى من توافر الشروط الثلاثة التالية :

١- أن يكون قد ساهم بمرفق عامّ من المرافق المذكورة أعلاه أو غيرها حتى ولو لم يكن هذا المرفق العام منظّماً بشكل فعلي من قبل الإدارة.

٢- أن يكون قد شرع في مؤازرته لعمل المرفق العام دون أن يكون من المستفيدين من هذا المرفق.

٣- ان تكون السلطة العامة قد طلبت منه المؤازرة :

أ- بشكل صريح.

ب- أو على الأقل بشكل ضمني عبر موافقتها الضمنية وقبولها الضمني بالمؤازرة وعدم اعتراضها على هذه المؤازرة.

ت- أو حتى دون أن تكون السلطة العامة قد طلبت صراحةً أو ضمناً المؤازرة، أي عندما يتدخل المواطن بشكل عفوي ملبياً حالة ضرورية طارئة، كإغاثة شخص موجود في مبنى على شفير الإنهيار، أو إسعاف جريح بليغ أو نقله الى المستشفى أو مكافحة نيران مبنى يتواجد فيه اشخاص الخ.....

ونلفت الإنتباه على أن المتقاضين الذين قرروا إثارة سبب المسؤولية هذا بإمكانهم الإرتكاز على التصريحات الصادرة بشكل عام عن السلطات السياسية والإدارية الوطنية التي توجّهت للداخل وللخارج بطلبات متكررة للمساعدة، كما يمكنه إثارة عدم تحرك بعض السلطات والمرافق العامة المحليّة والوطنية للقيام بواجباتها أثار الانفجار وبعده بأيام و حتى بأسابيع، وجمودها الكلي أو الجزئي الجلي واكتفائها بمشاهدة المواطنين يتقاطرون إلى مكان الانفجار ومحيطه من المناطق المتضررة للمساعدة والقيام بما كان يتوجب عليها القيام به، مما يمكن تفسيره بالحد الأدنى كقبول عام بالمؤازرة.



ثانيا : المطالبة بالتعويض على اساس مسؤولية السلطة العامة المبنية على الخطأ

يمكن التمييز بين ثلاث درجات للخطأ الذي من شأنه ترتيب مسؤولية على السلطة العامة إذ أنه، في معظم الأحيان، يكفي للمتضرر إثبات خطأ بسيط (١) لتمكينه من مطالبة الإدارة بالتعويض عن نتائج هذا الخطأ، إلا أن بعض نشاطات الإدارة، بالنظر لظروف ممارستها ولصعوبتها، تستلزم إثبات الخطأ الجسيم (٢) الذي من شأنه وحده أن يُفضي إلى إعلان مسؤولية السلطة العامة وحصول المتضرر على التعويض المستحق، حتى ولو كان يتجه الاجتهاد الإداري إلى التخلي عن لزوم إثبات الخطأ الجسيم والإكتفاء بإثبات الخطأ البسيط. أما النوع الثالث من الأخطاء، فهو الخطأ المُفترض (٣) الذي يعفي الاجتهاد المتضرر من إثباته، واضعاً عبء إثبات عدم ارتكاب أي خطأ على الإدارة نفسها. ولكن قبل الشروع باستعراض مختلف أنواع الأخطاء التي قد يمكن إثارتها نلفت الإنتباه إلى أن التعداد أدناه لا يمكنه شمول كل الأخطاء التي قد تكون ارتكبت وأن بعض الأمثال المعطاة يمكن أن تختلف وأن تتبدل مع تجلي الحقائق تبعاً للتحقيقات.

١- المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن الخطأ البسيط

تتعدد الأخطاء المرفقية البسيطة التي من شأن اثباتها ترتيب مسؤولية السلطة العامة وهي على عدة أنواع :

أ- الضرر الناتج عن الخطأ المتمثل بعدم شرعية القرارات الإدارية وهي القرارات التي أفضت إلى دخول وتخزين المواد المتفجرة في العنبر رقم ١٢ خلافاً للأنظمة والقوانين: نذكر منها على سبيل المثال المواد ١٢٠ إلى ١٥٣ من نظام المرافىء والموانىء اللبنانية الصادر سنة ١٩٦٦ التي تعنى بالتراخيص والشروط اللازم توفرها لناحية دخول المواد المتفجرة المرفأ، تفريغها، شحنها، نقلها وتخزينها في المستودعات، أو أحكام قانون الجمارك المتعلقة بضوابط الاستيراد والتصدير لا سيما التقييدات التي تتعلق بدخول بعض أنواع البضائع وخروجها (المواد ٥٣ وما يليها) وأحكام نفس القانون المتعلقة بالمستودعات الجمركية، إدارتها، والمواد المحظورة فيها (المواد ١٩٨ وما يليها) وغيرها من الأحكام التي يشي إنفجار العنبر ١٢ بمخالفتها بواسطة قرارات وموافقات إدارية يقتضي إثباتها وإثارة صلتها السببية المناسبة أو المباشرة مع الأضرار الناجمة عن الإنفجار .

ب- الضرر الناتج عن الخطأ المتمثل بفعل مادي إيجابي، ومن هذه الأفعال تخزين نيترات الأمونيوم في العنبر رقم ١٢ خلافاً للقانون كما سبق وذكرنا وبمكان قريب من التجمعات السكنية، سوء توبيبهها، سوء ترتيبها، سوء المحافظة عليها ووضعها بمحاذاة بضائع أخرى خطيرة وقابلة للإشتعال، كما يمكن إثارة غير ذلك من الأفعال التي تكون قد أدت إلى الإنفجار، كسوء صيانة العنبر رقم ١٢ والأخطاء التي ارتكبت لدى القيام بأعمال تلحيم حائط العنبر وإقفال باب العنبر بشكل يصعب على عناصر فوج الإطفاء و مكافحة النيران والحرائق الوصول إلى مكان الحريق لإطفائه الخ



كما يمكن إثارة الأخطاء التي تكون قد أرتكبت على إثر الانفجار ، كتسيير المرافق العامة تسييراً سيئاً والأخطاء التي يمكن أن تكون قد أرتكبت لدى القيام بأعمال الإغاثة، المعالجة الطبية، عمليات إزالة الردم والتنظيف، المحافظة على الأمن الخ...

ت- الضرر الناتج عن الخطأ المتمثل بجمود، قصور، إهمال، امتناع أو تأخر الإدارة عن القيام بواجباتها. وقد تكون هذه الأخطاء الأكثر كماً إذ نستطيع إثارة الخطأ المتمثل بامتناع الإدارة عن نقل أو إتلاف أو التصرف بنيترات الأمونيوم بشكل يبعدها عن الأماكن الآهلة بالسكان، أو القصور في الحماية والحراسة الأمنية لعنابر المرفأ بشكل عام والعنبر رقم ١٢ بشكل خاص حيث كثرت التقارير الصحفية التي أشارت قبل الانفجار إلى سهولة الوصول إلى هذه العنابر لأي كان، وصولاً إلى فتح تحقيق قضائي قبل الانفجار باختفاء كمية من نيترات الأمونيوم من العنبر رقم ١٢. يمكن أيضاً إثارة القصور في أعمال صيانة العنبر رقم ١٢ وعدم تجهيز العنبر والمرفأ بشكل عام وحتى مدينة بيروت بنظام فعّال لمكافحة النيران والحرائق. الإمتناع لدى اندلاع الحريق عن تنبيه عمال المرفأ وعناصر الدفاع المدني وفوج الإطفاء عن وجود مواد قابلة للانفجار داخل العنبر، الإمتناع أيضاً عن تنبيه سكان الأحياء المجاورة وسكان مدينة بيروت وضواحيها، لدى إندلاع الحريق من خطر الانفجار والإمتناع عن دعوتهم لإجلاء أحيائهم أو على الأقل الإحتماء، الإمتناع عن إخلاء الأحياء المحيطة مباشرة للمرفأ لدى إندلاع الحريق وحتى بعد حدوث الانفجار، القصور في أعمال الإغاثة والإنقاذ، أثناء حدوث الكارثة وبعدها ، القصور في أعمال البحث عن المفقودين وإزالة الردم والتنظيف، القصور عن إتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الأمن والسلامة العامة أثناء الكارثة وبعدها مما أدى إلى إصابات واضرار إضافية وصولاً إلى سرقة أملاك، منازل ومحال المواطنين بغياب شبه كامل للسلطة العامة خلال الكارثة واثرها.

٢- المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن الخطأ الجسيم

بالرغم من توجه الإجتهد الإداري نحو التخلي عن لزوم إثبات خطأ جسيم كشرط من شروط المسؤولية الإدارية، من الأفضل، تحسباً لأي توجه محافظ محتمل لبعض القضاة، التشديد على الطابع الجسيم أو الفاضح للأخطاء المرتكبة في معرض بعض الأعمال والمرافق العامة التي تعتبر مهماتها من المهمات الصعبة التي تستوجب عدم الإكتفاء بالخطأ البسيط. والمرافق أو الأعمال التي قد تكون معنية في حالتنا هذه هي:

أ- المرفق العام الطبي وبالتحديد الأعمال الطبية الطارئة

ب- مرفق الإغاثة والإسعاف العام ومكافحة النيران

ت- مرفق الضابطة الإدارية وبالأخص الأعمال المادية الميدانية الصعبة لهذا المرفق

ث- مرفق الرقابة أو الوصاية الإدارية



إلا أنه لن يصعب على المتضرر في أغلب الأحيان إثبات الطابع الجسيم لأخطاء المرافق هذه، نظراً للغياب الفادح لمعظم هذه المرافق تبعاً للإنفجار، أو بأحسن الأحوال لقصورها الفادح عن إتخاذ أدنى وأبسط التدابير نظراً لعدم أو سوء تنظيمها أو لإنعدام تجهيزها بالمعدات والتجهيزات الضرورية ولعدم صلاحية هذه التجهيزات، ما يعتبر أيضاً من الأخطاء الجسيمة. أما بالنسبة لمرفق الرقابة أو الوصاية، فهو يخص الدولة تحديداً وهي المسؤولة عن رقابة المؤسسات، البلديات، المصالح والإدارات التي تهتم بمرافقها، ومنها إدارة المرفأ، بحيث لا يمكن للدولة الإعتداد بصعوبة أعمال المراقبة بعد أن نبهت مراراً وتكراراً سلطاتها المركزية بوجود المتفجرات، بحالتها وبخطورتها، وبعد أن طولبت بمعالجتها. وقد اقرت سلطاتها المركزية و العليا بعلمها بوجود المتفجرات مثبتةً بذلك قصورها الفادح في معالجة هذه القضية.

٣- المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن الخطأ المفترض

بخلاف مسؤولية السلطة العامة عن أخطائها الجسيمة تعمل مسؤولية السلطة العامة عن خطئها المفترض لصالح المتضررين الذين يستفيدون من قرينة الخطأ الإداري بشكل يصبح فيه عبء الإثبات على عاتق الإدارة التي يجب عليها إثبات أنها لم ترتكب أي خطأ. ويستفيد من سبب المسؤولية هذا في حالتنا الأشخاص المستفيدين من الأشغال العامة ومن المنشأ العام (العنبر رقم ١٢) و غيرها من الأشغال العامة (بعد الانفجار)، إذ يكفي لهم الإثبات أن ضررهم قد تسببت بها هذه الأشغال أو هذا المنشأ العام للمطالبة بالتعويض، بحيث يصبح على الإدارة الإثبات أنها لم ترتكب أي خطأ في معرض الأشغال وأنها قامت بصيانة المنشأ بشكلٍ طبيعي وأنها لم تسئ تنظيمه أو إستعماله وهذا ما سيصعب عليها.

