Al-rafidain of Law (ARL)

www.alaw.mosuljournals.com

Administrative responsibility in achieving the administrative control of the Public Road service - comparison study

Ahmed Shakib Abdullah[1]
Department of Roads and Bridges/ Nineveh Governorate
ahmedshakeebabdalla@gmail.com

Abu Bakr Ahmed Othman[2]
College of Law/ University of Mosul
dr.abubker.ahmed@uomosul.edu.iq

Article information

Article history
Received 30 May, 2023
Revisit 4 July, 2023
Accepted 9 July, 2023
Available Online 1 June, 2024

Keywords:
- Administrative control
- Public roads
- Public order
- Administration

Correspondence:
Ahmed Shakib Abdullah
ahmedshakeebabdalla@gmail.com

Abstract

This study deals with the function of administrative control, in which public roads are considered the most important field. However, the administration is required to provide satisfying public traffic for individuals, and at the same time, it is required to maintain public order. However, because these procedures affect or restrict the freedom of individuals and their activities, they are carried out through specific time based on the constitution or the law which, in turn, achieves the compatibility of all elements of public order on the roads and within the framework of legitimacy

The administration practices this function smoothly to the extent that the procedures do not disturb individual activities. Hence, these procedures set controls for the individuals so that they will not deviate from the planned paths. Accordingly, using this through its tools and methods and within its duties to maintain public order, it adopts disciplinary systems that include a set of general and abstract rules that place restrictions on the activity of individuals .

Accordingly, individual decisions are issued in the application of these regulations or in the application of the law, which addresses specific people. The disciplinary systems take several forms, including prohibition, regulation of activity, prior authorization, and notification. The administration may practice other methods that take the form of preventive measures aimed at preserving order or avoiding breaches of it, called Preventive Administrative Sanctions. They are of different forms, they may be in the form of predetermined fines for anyone who violates the legal provisions, or they may be more severe than that by withdrawing the driving license. It also could be through the forcible and free expropriation of money, which is called The general Administrative Sanctions .

However, all these sanctions aim to maintain public order on the roads with all its material and moral elements. This includes (public security, public health, public tranquility, morals, public morals, and the beauty and cleanliness of public roads).

Doi: 10.33899/arlj.2023.140664.1261
© Authors, 2024, College of Law, University of Mosul This is an open access articl under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

مسؤولية الإدارة في تحقيق الضبط الإداري لمرفق الطرق العامة

- دراسة مقارنة-

أحمد شكيب عبدالله
دائرة الطرق والجسور/ محافظة نينوى

ابو بكر أحمد عثمان
كلية الحقوق/ جامعة الموصل

معلومات البحث
تاريخ البحث
الاستلام ٣٠ أيار, ٢٠٢٣
التعديلات ٤ تموز ٢٠٢٣
القبول ٩ تموز, ٢٠٢٣
الكلمات المفتاحية
- الضبط الاداري
- الطرق العامة
- النظام العام
- الادارة

المستخلص

يتناول هذا البحث وظيفة الضبط الاداري، واهم مجال لهذه الوظيفة هي الطرق العامة، فالإدارة مطالبة بإشباع حاجة السير والمرور العام للأفراد، وفي الوقت نفسه مطالبة بالحفاظ على النظام العام، ولكون هذه الاجراءات تمس او تقيّد حرية الافراد ونشاطاتهم، فإنها تتم من خلال سلطات معينة بموجب الدستور او القانون، وتعمل بموجبه على تلك الوظيفة، بما يحقق الملائمة لجميع عناصر النظام العام على الطرق وفي اطار المشروعية، والادارة عند ممارستها لهذه الوظيفة فإنها لاتحل محل النشاط الفردي، بل تخضعه وتضع له ضوابط حتى لا ينحرف عن مساره ودوره او الغاية الذي أنشئ من اجله، مستعينة بذلك من خلال ادواتها واساليبها وضمن واجباتها في الحفاظ على النظام العام، فهي تتخذ انظمة ضبطية تتضمن مجموعة قواعد عامة ومجردة، تضع قيوداً على نشاط الافراد، وبناءً على ذلك تصدر القرارات الفردية تطبيقاً لهذه الانظمة او تطبيقاً للقانون، والتي تخاطب اشخاصاً معينين بذواتهم، وتتخذ الانظمة الضبطية صورا عدة منها الحظر و تنظيم النشاط و الاذن المسبق و الاخطار، وقد تمارس الادارة اسالیباً اخرى تأخذ شكل تدابير وقائية تهدف للحفاظ على النظام العام او تفادي الاخلال به، تدعى الجزاءات الادارية الوقائية ، وهي على صور متعددة ، فقد تكون على شكل غرامات محددة سلفاً لكل من يخالف النصوص القانونية او قد تكون اشد من ذلك بسحب الترخيص استعمال الطريق، وقد تكون من خلال نزع المال جبرا ومن دون مقابل وهو ما يسمى بالمصادرة الادارية المؤقتة، وكل هذه الاجراءات الهدف منها هو الحفاظ على النظام العام على الطرق بكل عناصره المادية والمعنوية والتي تشمل (الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب والاخلاق العامة وجمال ورواء الطرق العامة).

المقدمة

تزداد اهمية الضبط الاداري في الوقت الحاضر على اعتبار انه ضرورة اجتماعية غايته حفظ النظام العام في المجتمع، حيث تنهض الادارة بممارسة هذه الوظيفة، إذ انها تعمل على توخي الضرر وتفادي وقوعه ومعالجة اسبابه، من خلال استعمال اساليب الزجر والاجبار، والحظر والتقييد، والتي من شانها ان تمس حقوق الافراد وحرياتهم، لذلك تدخل المشرع لتنظيم ممارسة الادارة لتلك السلطات، وكذلك وبالمقابل تتدخل ايضاً لتنظيم ممارسة الافراد لتلك الحقوق والحريات والتي لو تركت بلا تنظيم لعمت الفوضى وحدوث التصادم والخلاف، مما ينذر ان يصبح المجتمع والدولة معرضة للزوال والتدمير.

وتمثل الطرق العامة، المجال والميدان الخصب للممارسة تلك النشاطات، وسواء أكانت ممارسة السلطة الادارية لنشاطها ام لممارسة الافراد لحرياتهم وحقوقهم، وتمارس السلطات الادارية نشاطها من خلال القرارات التنظيمية والفردية والجزاءات الادارية، ولعل اهم تلك التدابير المستندة الى قانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩ والضوابط التنظيمية الملحقة به، وقانون الطرق العامة رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢ المعدل وقانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل، وغيرها من القوانين التي تمثل ضبطاً ادارياً قد يكون عاماً وقد يكون ضبطاً ادارياً خاصاً، يكون ممارساً من قبل سلطات ادارية تمارسه على المستوى المركزي فيسري على جميع الرقعة الجغرافية للدولة، مثل تلك المستندة الى قانون المرور وقانون الطرق العامة، وقد تكون محلية تسري على بقعة او مكان محدد، كتلك المستندة على قانون ادارة البلديات، وفي كل الاحوال فان الادارة عند ممارستها لتلك السلطات انما تهدف الى حفظ النظام العام او ارجاعه عند الاخلال به، وبجميع عناصره المادية والمعنوية.

أهمية البحث

تتجلى اهمية هذا البحث، في تسليطه الضوء على موضوع الضبط الاداري على الطرق العامة في وقت تندر فيه الأبحاث بشأن هذا الموضوع لا سيما المواضيع المتعلقة بالنظام العام على الطرق والمحافظة عليه، وبجميع عناصره، المادية منها والمعنوية، كما يوضح هذا البحث، وظيفة الادارة الضبطية المعنية بالطرق، وحدود تلك السلطات في مجال الضبط الاداري.

أهداف البحث

يهدف البحث الى اضاءة جوانب يلفها النقص والقصور في تسليط الضوء على موضوع الضبط الإداري في أهم مرفق تمارس فيه الادارة لنشاطها، ألا وهو مرفق الطرق العامة، لاسيما المواضيع المتعلقة بالنظام العام (بعناصره التقليدية وغير التقليدية) والمحافظة عليه، فضلاً عن إبراز وظيفة الادارة الضبطية المعنية بمرفق الطرق العامة، من خلال بيان تلك السلطات والاساليب التي تستعين بها في ممارستها للنشاط الضبطي عل الطرق العامة، ومدى خضوعها لمبدأ المشروعية.

إشكالية البحث

تكمن اشكالية البحث في ان النصوص القانونية التي تعالج الضبط الاداري على الطرق العامة، الكثير منها يعود الى القرن المنصرم حيث نظام الدولة يختلف عن النظام الحالي، ومن ثم يبرز لدينا تعارض في تطبيق القوانين بين السلطتين المركزية والمحلية، مما يؤثر سلباً على المحافظة على النظام العام للطرق، بالإضافة الى قدم و عدم مواكبة تلك النصوص للتطور الصناعي والتكنولوجي الذي يشهده العالم بشكل عام وما يشهده العراق من انفتاح بعد عام ٢٠٠٣ لا سيما في ما يخص منح الرخص الاستثمارية والصناعية واقامة المنشآت على الطرق العامة، ومدى تأثيرها على بيئة الطريق وسالكيه، واعداد وانواع المركبات التي تسير على الطرق، كما ان الجزاءات الادارية التي تتضمنها النصوص التشريعية يجب ان تكون اكثر ردعاً للمخالفات الحاصلة على الطرق العامة، لذلك تثير مشكلة البحث التساؤلات التالية:

١- ما الأساس القانوني في ممارسة نشاط الادارة الضبطي على الطرق العامة؟

٢- هل ان تلك السلطات محصورة بيد السلطة المركزية في العراق والدول المقارنة، ام ان هناك سلطات اخرى مشاركة؟

٣- ما واجب سلطة الضبط المعنية بالطرق القيام به للمحافظة على النظام العام فيه؟

٤- ماهي وسائل واساليب السلطة التي تمارس مهمة الضبط على الطرق العامة؟

٥- هل ان النصوص التشريعية الحالية المعنية بالضبط على الطرق كافية ومواكبة للتطورات الحاصلة ام ان هناك قصور تشريعي؟

منهجية البحث

لغرض التوصل الى حلول للتساؤلات التي تم طرحها في هذا البحث، فان الباحث اتبع المنهج التحليلي والمنهج المقارن، من خلال عرض النصوص القانونية المتعلقة بمجال الضبط الاداري للطرق العامة في العراق والدول محل المقارنة، لدراستها وفهمها وتفسيرها واستخلاص النتائج القانونية للإجابة على تلك التساؤلات، فضلاً عن معرفة الاتجاهات الفقهية، واعتماد المنهج التطبيقي الذي يستند الى استعراض مجمل انشطة وتطبيقات هيئات الضبط الاداري التي تمارس نشاطها في نطاق الطرق العامة في العراق والدول محل المقارنة.

خطة البحث

ولمعرفة الضبط الاداري على الطرق العامة يقتضي بنا معرفة مفهوم الضبط الاداري على الطرق العامة في (المبحث الاول) ثم بيان معرفة اهم اهداف الضبط الاداري في (المبحث ثاني) ثم بعد ذلك نعرج على (المبحث الثالث) لمعرفة الاساليب التي تستعين بها سلطات الضبط الاداري ممارسة النشاط الضبطي على الطرق العامة.

المبحث الاول

مفهوم الضبط الاداري على الطرق العامة

لبيان مفهوم الضبط الاداري على الطرق، سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، (المطلب الاول)، ويتم به التعريف بالضبط الاداري على الطرق العامة، وفي(مطلب الثاني) نتطرق فيه الى بيان سلطات الضبط الاداري على الطرق العامة في قوانين الدول المقارنة والقانون العراقي، وكالاتي :

المطلب الاول

تعريف الضبط الاداري في الطرق العامة

يتحدد تعريف الضبط الاداري في الطرق العامة على اساسين: أحدهما (مادي) والآخر (عضوي)، ومن خلالهما يمكننا التعريف بالضبط الاداري على الطرق العامة، لذلك سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين، (الفرع الاول) سيتم البحث فيه تعريف الضبط الاداري على الطرق العامة وفقاً للأساس المادي، ونخصص (الفرع الثاني) للتعريف بالضبط الاداري على الطرق العامة استناداً للأساس العضوي، وكالاتي:

الفرع الاول

تعريف الضبط الاداري على الطرق العامة وفقاً للأساس المادي

يمثل هذا الاساس النشاط الذي تتولاه السلطة الادارية، والذي يؤدي الى تقييد حقوق و حريات الافراد، ونشاطاتهم الخاصة بهم وذلك بقصد الحفاظ على النظام العام[١].

والضبط الاداري من هذه الوجهة، يمثل المعنى الابرز والاهم في القانون الاداري، كونه يمثل احدى النشاطات الرئيسية للسلطة الادارية والتي تمثل القيود والموانع التي تهدف الى الحفاظ على النظام العام من خلال وضعها حدوداً للحريات الفردية، وان من اهم هذه الحريات المرتبطة والمتعلقة بالطرق العامة هي حرية التنقل والسير العام.

ويعد الضبط الاداري على الطرق العامة وفقاً لهذا الاساس، ضبطاً ادارياً خاصاً[٢]، غايته صيانة النظام العام بطريقة معينة[٣]، إذ يتخصص موضوعه على بعض اوجه النشاط الصادر بشأن تنظيمها والرقابة عليها" تشريعات خاصة تزيد من سلطات الضبط الاداري العام مثل ضبط استعمال الطرق واشغالها (كقانون الطرق العامة رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢ المعدل وقانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل،) في العراق (وقانون الطرق العامة رقم (٨٤) لسنة ١٩٦٨ المعدل وقانون رقم (١٤٠) لسنة ١٩٥٨ وقانون رقم (٧٢) لسنة ١٩٤٨) في مصر[٤].

---

(١) د. سعاد الشرقاوي، القانون الاداري (دار النهضة العربية| ٢٠٠٩) ص١٢.

(٢) يقصد بالضبط الاداري الخاص بانه: بعض اوجه النشاط التي تصدر بشأن تنظيمها والرقابة عليها، تشريعات خاصة تزيد بالنسبة لها من سلطات الضبط الإداري العام ومثال ذلك القوانين الخاصة بشأن الطرق العامة واستعمالها والتي تضيف الى سلطات الضبط الإداري سلطات جديدة في خصوص الموضوعات التي تتعرض لها أو أن الإدارة قد تتدخل لتستهدف أغراضاً أخرى غير أغراض النظام العام التقليدية المحافظة على جمال الطرق العامة وروائها ولذلك يسمى الضبط الاداري في شانها ضبطاً إدارياً خاصاً. نقلاً عن د. طعيمة الجرف، القانون الاداري – دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الادارة العامة (القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة | ١٩٧٠) ص٢١٧.

(٣) د. محمد محمود الروبي محمد، الضبط الاداري ودوره في حماية البيئة– دراسة مقارنة (مكتبة القانون والاقتصاد| القاهرة| ٢٠١٤) ص٣٧.

(٤) د. عادل السعيد محمد ابو الخير، البوليس الاداري، الاسكندرية (دار الفكر الجامعي| ٢٠٠٨) ص١٢١-١٢٢.

وكذلك نشاط الادارة المتعلق في ميدان ضبط المرور على الطرق العامة، إذ ان الضبط الاداري الخاص تنظمه الاحكام والنصوص القانونية الخاصة بتنظيم حركة المرور على الطرق والمتمثل بقانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩ العراقي وقانون المرور رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٣ المصري، إذ تهدف هذه القوانين تنظيم نشاط الافراد على الطرق وتنظيم حركة وحرية السير والمرور العام على الطرق وتحديد مجالها ونطاقها، بحيث تمثل هذه التدخلات لوائح أو قرارات تنظيمية تصدر عن السلطة الادارية المختصة تهدف الى وضع القيود على هذه الحريات وحماية النظام العام في الطرق العامة بشكل اعم واوسع، بشرط ان تكون تلكم القيود ذات اهداف مشروعة حتى لا توصف الادارة بالتعسفية والا كانت قراراتها معرضة للطعن امام القضاء[١].

الفرع الثاني

تعريف الضبط الاداري على الطرق العامة وفقاً للأساس العضوي

فيتمثل من وجهة نظر عضوية بانه، الهيئات والاجهزة الادارية التي تمارس مهمة الضبط الاداري على الطرق العامة، في اطار السلطة التنفيذية ومجموع الموظفين المكلفين بهذه المهمة، ويكون الضبط الاداري على الطرق في هذه الحالة ضبطاً ادارياً عاماً، "يعهد به الى مختلف السلطات الادارية في الدولة، ويمارس بطريقة عامة بالنسبة لأي نوع كان من نشاط الافراد"[٢].

وينقسم الضبط الاداري العام على الطرق الى مستويين:

اولاً: الضبط الاداري العام الوطني او المركزي: وهذه تقوم به السلطات الادارية المركزية في الدولة.

ثانياً: الضبط الاداري العام المحلي : وهذه تقوم به وحدات الادارة المحلية .

وتمتلك السلطات الادارية التي تمارس الضبط العام على الطرق العامة، سلطات ذات طابع

(١) كفيف الحسن، كفيف الحسن، النظام القانوني للطرق العمومية، اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، (كلية الحقوق – سعيد حمدين، جامعة الجزائر، فرع الدولة والمؤسسات العمومية| ٢٠١٩) ص٢٨٠.

(٢) د. يوسف ناصر حمد الظفيري، الضبط الاداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية| ٢٠٢٠ | العدد (٧٤) | مجلة البحوث القانونية والاقتصادية| ص١٥٠٤-١٥٠٧.

عام، تسعى من خلال تلك السلطات حفظ النظام العام على الطرق بعناصره التقليدية الثلاث (الامن العام، السكينة العامة، الصحة العامة) وكذلك العناصر الغير تقليدية المتمثلة بالمحافظة على الجمال والرواء في الطرق العامة، والاخلاق والآداب العامة، مع احتفاظ السلطة الادارية بصلاحيات الضبط الاداري الخاص المنصوص عليها في قوانين المرور والقوانين الصادرة بشأن الطرق العامة [١].

المطلب الثاني

سلطات الضبط الاداري على الطرق في قوانين الدول المقارنة والقانون العراقي

يقصد بسلطات الضبط الإداري: الأشخاص والهيئات الإدارية الذين لهم حق استخدام الوسائل والأساليب المتعلقة بالضبط الإداري أي أن الهيئات المنوط بها ممارسة وظيفة الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بجميع عناصره[٢]، وسلطات الضبط الاداري على الطرق، من الممكن ان تكون ذات طابع قومي اومركزي، اي تمارس الضبط الاداري على مستوى الدولة كوحدة واحدة، وقد تكون ذات طابع محلي، تمارس الضبط داخل رقعة جغرافية معينة من اقليم الدولة، ويُعهد بالضبط الاداري على الطرق الى مختلف سلطات الضبط الاداري العام والى جانبها سلطات ضبط اداري خاص ولبحث ذلك، سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين، يتم البحث في (الفرع الاول) سلطات الضبط الاداري العام على الطرق العامة، ونبحث في (الفرع الثاني) سلطات الضبط الاداري الخاص على الطرق وكالاتي:

الفرع الاول

سلطات الضبط الاداري العام على الطرق العامة

تتمتع السلطة الادارية المعنية بالضبط الاداري العام على الطرق بصلاحيات واسعة لفرض القيود لمنع التصرفات او التجاوزات، وذلك من اجل الحفاظ على النظام العام في الطرق، ولها في سبيل ذلك ان تستعين بالعديد من الوسائل والاساليب من اجل تحقيق

(١) شامير محمود صبري، مشروعية الضبط الاداري الخاص لحماية الامن العام – دراسة مقارنة (المركز العربي للبحوث والدراسات العلمية| ٢٠١٨) ص٣٣.
(٢) د. محمد محمود الروبي محمد، مصدر سابق، ص٤٧.

هدفها في وقاية النظام العام على الطرق، كالتعليمات واللوائح والاوامر والقرارات[١] ومختلف الوسائل المادية والبشرية والاستعانة بالسلطات الادارية المكلفة بالضبط الخاص على الطرق العامة كالقوات الامنية عند الضرورة، وتتمثل سلطات الضبط الاداري العام على الطرق العامة:

أولاً: سلطات الضبط الاداري العام على الطرق العامة في فرنسا:

١– على المستوى الوطني او المركزي: فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بهذا الاختصاص لرئيس الجمهورية في ميدان الضبط الاداري العام على الطرق العامة، بقضية السيد لابون (LABONNE) في ٨/اب/١٩١٩، حيث اصدر رئيس الجمهورية الفرنسي عام ١٨٩٩ مرسوماً لتنظيم سير السيارات والمحافظة على الطرق العامة وعلى امن المرور، حيث نتج عن تطبيق هذا المرسوم سحب شهادة صلاحية قيادة السيارة (رخصة القيادة) من السيد لابون، فعترض الطاعن السيد لابون على قرار المدير الذي سحب رخصة القيادة، ومعترضاً على شرعية المرسوم، ومحتجاً بان تنظيم سير السيارات والمحافظة على الطرق يعود لاختصاص السلطة الاقليمية المتمثلة بالمحافظ والبلدية، فقرر المجلس رفض ذلك، على اساس ان لرئيس الدولة ودون اي تفويض تشريعي وبمقتضى سلطاته الذاتية ان يحدد تدابير الضبط الواجب تطبيقها في جميع الاحوال وفي كل انحاء البلاد[٢].

---

(١) يقصد بالقرارات التنظيمية او (اللوائح وفقاً للقانون المصري): هي قرارات تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة، وتنطبق على عدد من الاشخاص غير محددين بذواتهم، ومثالها، الانظمة والتعليمات المتعلقة بالمرور وتنظيم نشاط معين وقرار منع السير في احد الطرق... الخ ، بينما القرارات والاوامر الفردية يقصد به: القرار الذي يخص شخصا معينا او مجموعة اشخاص معينين بذواتهم، او يخص حالة او حالات محددة معينة بالرغم من انصراف اثاره الى عدد غير محدد من الاشخاص، ومثاله قرار تعيين او عزل موظف او قرار منح رخصة قيادة او اجازة سوق، وكذلك يعد قرارا فرديا اذا كان يخص حالة معينة حتى لو انطبق على مجموعة غير محددة من الافراد من امر الشرطة الى جمهرة من مثيري الاضطرابات الذين يخلون بالنظام العام بالتفرق. نقلاً عن د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري (جمهورية العراق، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي| ٢٠٠٩) ص٣٦٦–٣٦٨.

(٢) مارسو لون وآخرون، احكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي (منشأة المعارف بالإسكندرية| ١٩٩١) ص١٩٥.

كما يمثل مجلس الوزراء ورئيسه الوزير الاول (رئيس الوزراء) الجانب الاكثر اهمية في الدولة بما له من صلاحيات اصدار الانظمة والاشراف على اعمال الضبط الاداري وفقاً للمواد (٢١) و(٣٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، إذ يمتلك وفقاً لأحكام المادة (٢١) من الدستور، والتي تنص على ان الوزير الاول يضمن تنفيذ القوانين، ويمارس سلطة اصدار انظمة ضبط اداري قابلة للتطبيق في ارجاء اقليم الدولة كافة، كما يجوز له اصدارها انطلاقاً من واجباته الدستورية ولو لم يفوض بذلك بموجب نص تشريعي.

كما يعد وزير الداخلية الفرنسي مسؤولاً عن سلامة الاشخاص والممتلكات وعن صيانة النظام العام بجميع عناصره بما له من اختصاص الاشراف والرقابة على اعضاء الضبط الاداري في الدولة، وهو بذلك لا يمتلك اختصاص اصيلاً بإصدار انظمة الضبط الاداري، ولكنه يستطيع اصدارها بصورة غير مباشرة عن طريق اصدار الاوامر الى مرؤوسيه من مديري المقاطعات لاتخاذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على النظام العام في المقاطعة [١].

٢- على المستوى المحلي: فان المحافظ يعد احد هيئات الضبط الاداري في فرنسا، وممثلا عن الدولة في المحافظة، حيث يمتلك السلطات التنظيمية التي تمارس وفقاً للمادة (٢٢١٢) من قانون الادارة المحلية رقم (١٤٢) الصادر في ٢٤/شباط/١٩٩٦، وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في الدعوى (NERIS LES BAINS) ان للمحافظ او حاكم الاقليم يرخص له وضع لوائح ضبط محلية لكافة المقاطعات او للعديد منها ضمن الرقعة الجغرافية .

والقاعدة العامة في فرنسا ان وظيفة الضبط الاداري هي وظيفة محلية يتولاها العمدة، حيث يتولى وظيفة الضبط الاداري المحلي في المدن والقرى[٢]، ويتمتع العمدة ورئيس البلدية سلطات الضبط الاداري العام ضمن الرقعة الجغرافية التي تكون تحت مسؤوليته وفقاً للمادة (L-2212-6) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية رقم ١٤٢ (Code général des collectivités territoriales) الصادر في ٢٤/شباط/١٩٩٦، حيث يتمتع بسلطة اتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام ضمن

(١) د. سجى محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الاداري البيئي في حماية جمال المدن – دراسة مقارنة (المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية| ٢٠١٧) ص٢٥٢.

(٢) د. احمد عبدالعزيز سعيد الشيباني، مسؤولية الادارة عن اعمال الضبط الاداري في الظروف العادية، دراسة مقارنة (دار الكتب والوثائق العراقية| ٢٠٠٥) ص٧٠.

اراضي المدينة او القرية او اراضي البلدية.

ويلحظ انه في ظل دستور ١٩٥٨ دستور الجمهورية الخامسة، فبعد ان حددت المادة (٣٤) الموضوعات التي تدخل في اختصاص السلطة التشريعية ولم تكن من بينها المسائل الضبطية، فاصبح حق السلطة التنفيذية بإصدار انظمة ضبطية يستمد من الدستور مباشرة [١].

ثانياً : سلطات الضبط الاداري العام على الطرق العامة في مصر:

تتركز سلطات الضبط الاداري سواء على المستوى القومي او على المستوى المحلي بيد الهيئات المركزية في العاصمة موزعة بين رئيس الجمهورية ووزير الداخلية وهيئة الشرطة والمحافظ، اما السلطات المحلية فلا تمارس سلطة الضبط الاداري الا بشكل استثنائي وبقانون صريح[٢].

١– رئيس الجمهورية: فقد كان في ظل دستور عام ١٩٧١ صاحب الاختصاص الاصيل في اصدار الانظمة الضبطية لرئيس الجمهورية وفقاً للمادة (١٤٥) من الدستور، دون ان يملك حق التفويض في ممارسة هذا الاختصاص لخطورة تلك التشريعات على حقوق الافراد وحرياتهم، وان هدف تلك الانظمة هو المحافظة على النظام العام بإحدى عناصره، الا ان الوضع قد تغير في ظل الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ فيما يتعلق بجهة الاختصاص بإصدار لوائح الضبط، اذ لم يعد رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص بإصدار هذا النوع من اللوائح الضبطية، اذ اعطت لرئيس مجلس الوزراء الذي اصبح له حق اصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وله اصدار اللوائح الضبطية بعد موافقة مجلس الوزراء طبقاً للمادة (١٧٠) و(١٧٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤[٣].

(١) د. ازهار هاشم احمد الزهيري، الرقابة على دستورية الانظمة والقرارات الادارية – دراسة مقارنة (المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية بالقاهرة| ٢٠١٧) ص٥١.

(٢) د. محمد محمود الروبي محمد، مصدر سابق، ص ٤٩.

(٣) المصدر نفسه، ص٥٢.

٢- وزير الداخلية وهيئة الشرطة وكذلك المحافظ مسؤولاً عن حماية النظام العام في المحافظة وفقاً لقانون الادارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩، ويعاونه في ذلك مدير الامن، وكذلك يعد مسؤولاً عن النظام العام العمدة والمشايخ وتحدد صلاحياتهم وفقاً للقانون[١].

ثالثاً : سلطات الضبط الاداري العام على الطرق العامة في العراق:

فان سلطات الضبط الاداري العام تتمثل في الجهات الادارية المعنية بتنظيم المرور والحفاظ على سلامة الطرق العامة، وكالاتي :

١- سلطات الضبط الاداري العام على الطرق العامة على المستوى المركزي :

أ- رئيس مجلس الوزراء: يعد رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي الاعلى في الدولة وفقاً للمادة (٧٨) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥، وقد حددت المادة (٨٠) من الدستور الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء العراقي (اولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة، ثالثاً: اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين)، ويلحظ ان دستور عام ٢٠٠٥ لم يتضمن نصوص بشان انظمة الضبط الاداري، وانما فقط اصدار انظمة تنفيذية، تهدف الى حسن تنفيذ القوانين مما ادى الى انكار البعض على السلطة التنفيذية حقها في اصدار انظمة ضبطية مستقلة عن القوانين، الا انه جانب اخر من الفقه ذهب الى ان سكوت المشرع الدستوري في منح هذا الحق يعد اقراراً منه في الحق في اصدار الانظمة الضبطية وذلك لان حسن تنظيم سير العمل الاداري يوجب تمكين الادارة بوضع انظمة ضبطية، لكي تستطيع اداء مهامها الاساسية وابرزها حماية النظام العام، والعكس من ذلك يؤدي بها الى تكبيل وتقييد يد الادارة عن تنفيذ برامجها وخططها المستقبلية[٢].

ب- وزير الداخلية: يعد وزير الداخلية من هيئات الضبط الاداري، ويأتي دوره بعد رئيس الوزراء، من حيث سعة الصلاحيات التي يتمتع بها، إذ ان الاجراءات او التدابير الضبطية التي يتخذها تنطبق وتسري على جميع المحافظات غير المنتظمة في اقليم،

(١) د. سجى محمد عباس الفاضلي، مصدر سابق، ص٢٥٢.
(٢) د. ازهار هاشم احمد الزهيري، المصدر نفسه، الصفحة نفسها.

ويلحظ انه ليس له سلطات اصدار انظمة ضبط، ذلك ان الدستور لم يمنحه هذا، ويراقب وزير الداخلية اعمال الشرطة التي تباشر اختصاصاتها الضبطية برئاسته[١].

٢– على المستوى المحلي: فان سلطات الضبط الاداري العام تتمثل في مجلس المحافظة والمحافظ:

أ– مجلس المحافظة: إذ يمثل مجلس المحافظة استناداً الى المادة(٢/اولاً) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ان (مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة، ولها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية، بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) ، اي بإمكان المجلس اصدار انظمة بكافة اشكالها التنظيمية منها والضبطية.

ولمجلس المحافظة دور في الرقابة والاشراف ومتابعة اعمال المرافق العامة في المحافظة منها مرفق الطرق العامة ضمن حدود المحافظة، وهذا الدور انما جاء لإشباع الحاجات العامة، وتقديم الخدمات المحلية للأفراد المحليين، بغية تحقيق المصلحة العامة، والكشف عن الثغرات والانحرافات والاخطاء التي تصيب المرافق العامة والعمل على تقويمها واصلاحها، كما ان هذا الاختصاص لا ينحصر على مجالس المحافظات فحسب وانما يمتد الى المجالس المحلية في المحافظة، إذ تضطلع هذه الذوات المعنوية بمهمة الرقابة والاشراف على اعمال المرافق العامة، ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء او الناحية، الا ان اختصاص مجلس المحافظة يعد اوسع واشمل من تلك الممنوحة للمجالس المحلية [٢].

وقد حددت المادة (٧) من الفصل الثاني من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم على اختصاصات المجلس، اذ يمتلك العديد من الاختصاصات والصلاحيات[٣] ومنها اختصاصات تنفيذية وضبطية تتعلق بحماية النظام العام على الطرق

(١) د. احمد عبد العزيز سعيد الشيباني، مصدر سابق، ص٦١.

(٢) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، بغداد، مكتبة السنهوري، ٢٠١٢، ص١٤٤.

(٣) يقصد بالاختصاصات، مجموعة السلطات القانونية التي ينفرد بها شخص ما او جهة معينة، أي سلطات حصرية لهذا الشخص او لتلك الجهة، كاختصاص الوزير أو المحافظ، بينما يقصد بالصلاحيات، مجموعة السلطات المخولة قانوناً لشخص ما او=

العامة ومنها الجمال والرواء، اذ قضى مجلس الدولة العراقي باختصاص مجلس المحافظة بالموافقة على التصاميم الاساسية في المحافظة والتي تتضمن مرافق عدة منها الطرق العامة[١].

كما ان المادة المشار اليها حددت اختصاص مهم متعلق برسم السياسة العامة للمحافظة و من هذه الاختصاصات المتعلقة في مجال تطوير الطرق العامة بالتنسيق مع وزارة الاعمار والاسكان، كما حدد قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل اختصاصات مجلس القضاء، ومن اهم هذه الاختصاصات الممنوحة بموجب المادة (٨) منه وهي الموافقة على تسمية وتخطيط الطرق والشوارع، وكذلك الموافقة على التصاميم الاساسية في القضاء بالتنسيق مع مجلس المحافظة على ان تكون متوافقة مع المخطط العام للحكومة الاتحادية.

ب- المحافظ: للمحافظ سلطات ضبطية واسعة منحه اياه قانون رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، حيث له ان يأمر الشرطة بإجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الادارية للمحافظة وفق القانون[٢]، كما له سلطة الامر على جميع الاجهزة الامنية المحلية وجميع التشكيلات المكلفة بواجب حماية وحفظ النظام العام والعاملة في المحافظة باستثناء الجيش والتشكيلات الاتحادية[٣].

=لجهة معينة، مع عدم وجود مانع قانوني ان تكون ذات السلطات مخولة لجهة أخرى. نقلاً عن د. احمد غراب، ضرورة التمييز بين مصطلحي الاختصاص والصلاحية في المجال القانوني، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية ، العدد ٣٧، جامعة باتنة ١، ٢٠١٧، ص ١٩١-١٩٢.

(١) القرار رقم ٢٠١٤/٧٠ بتاريخ ٢٠١٤/٦/٢٢، قرار غير منشور مشار اليه لدى د. سجى محمد عباس الفاضلي، مصدر سابق نص٢٥٦.

(٢) المادة ٣١/تاسعا/١ من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) المادة ٣١/عاشراً/١ من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ ٢٠٠٨ المعدل.

الفرع الثاني

سلطات الضبط الاداري الخاص على الطرق العامة

قد تستهدف الادارة المعنية في قطاع الطرق العامة غايات اخرى تختلف عن غايات الضبط الاداري العام، اي انها تقصد حماية النظام العام ولكن من وجهة او زاوية اخرى معينة من نشاط الافراد بغرض فرض قيود عليها تستوجبها طبيعة العمل الاداري، ويتميز هذا الضبط بان له نظام قانوني خاص به وفي مجالات محددة بالطرق العامة، ويتميز ايضاً بأنه يسبغ على الهيئات التي تتولاه سلطات أكثر وأقوى فعالية من هيئات الضبط الإداري العام[١].

وبالإضافة الى سلطات الضبط الاداري العام، هناك سلطات تمارس الدور الضبطي الخاص بما منحها اياها القانون في مجال الطرق العامة:

اولاً : سلطات الضبط الاداري الخاص في فرنسا : اكدت محكمة النقض الفرنسية بدعوى (Dreyfus) ان للعمدة وبمقتضى المادة (٩٧) و (٩٨) من قانون الادارة المحلية (السابق) الصادر في عام ١٨٨٤، ان يحدد الشروط التي يتم بها وقوف السيارات على الطرق العامة، الا ان ذلك لا يتم الا بإجراء عام يستهدف جميع اصحاب حق الاستعمال[٢].

ووفقاً للقانون العام للسلطات المحلية والاقليمية المرقم (١٤٢) الجديد (Code général des collectivités territoriales) الصادر في ٢٤/شباط/١٩٩٦ وفي المادة L2212-1 ان العمدة يكون مسؤولاً عن الشرطة البلدية والشرطة الريفية وتنفيذ الاعمال الموكلة بها، والتي حددتها المادة L2212-2 المعدلة بالقانون رقم (١٥٤٥) لسنة ٢٠١٤ وهي ضمان حسن النظام والسلامة والامن والصحة العامة والسكينة العامة والجمال العام على الطرق، وهي تشمل على وجه الخصوص:

١- كل ما يتعلق بسلامة وملاءمة المرور في الشوارع والطرق العامة بما في ذلك اعمال التنظيف والاضاءة وإزالة العوائق او سقوط او رمي اي شيء يمكن ان يلحق الضرر بالمارة والسهر على سلامة وراحة المرور ونظافة الطريق.

(١) د. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري| ١٩٦٢ | العدد (١١) | مجلة مجلس الدولة المصري| ص١٣٠.

(٢) د. عادل السعيد محمد ابو الخير، مصدر سابق، ص٢٩٨.

٢- قمع الاعتداءات التي تؤثر على الهدوء العام في الطرق مثل المشاجرات المصحوبة بأعمال شغب في الشوارع .

كما حددت الفقرة L2212-2-1 من القانون المذكور والمعدلة بالقانون رقم ٢٠٢٠-١٠٥ في ١٠/شباط/٢٠٢٠ بان اي اخفاق في الامتثال لأمر العمدة من شأنه ان يمثل خطراً على سلامة الاشخاص وله طبيعة متكررة او مستمرة قد يؤدي الى غرامة مالية ادارية تصل الى ٥٠٠ يورو، لاسيما في الحالات الخاصة بالطرق لعامة :

أ- صيانة وتقليم الاشجار المطلة على الطريق العام .

ب- تركيب او ترك اي مادة او شيء من دون ضرورة او ترخيص من شانه ان يؤثر او يحجب او يعيق الطريق او المجال العام.

ج- القيام باحتلال الطريق لأغراض تجارية عن طريق الممتلكات المنقولة بدون حق او سند قانوني.

والثابت في فرنسا ان السلطات الادارية التي لها الاختصاص المكاني الاقل اتساعاً لا يمكنها ان تخالف القواعد التي تصدرها السلطات الادارية الاخرى ذات الاختصاص المكاني الاكثر اتساعاً، لذلك يلحظ ان العمدة لا يمكنه سن قواعد من شأنها ان تؤدي الى انتهاك احدى الحريات الاساسية للأفراد، الا ان ذلك يكون ممكناً لضمان الحفاظ على النظام العام، من خلال اتخاذ اجراءات ضبطية اشد صرامة من تلك الاحكام التنظيمية التي تسنها سلطات الدولة، وهذا ما يفتقده القانون العراقي من وجود نصوص تشريعية تعالج التعارض بين السلطات المعنية بالضبط الاداري على الطرق عند وجود خرق يهدد النظام العام في نطاق الطرق العامة، لاسيما اذا كانت احداهما ذات نطاق مركزي والاخرى ذات نطاق محلي. وتأسيساً على ذلك لا يجوز للعمدة ان يرخص في بلدته بسرعة السيارات اعلى او اقل من تلك التي نص عليها قانون المرور، ولكن يجوز للعمدة ان يتدخل لسن قواعد اشد قسوة من تلك التي تسنها السلطة العليا ولكن دون ان يخالفها، وهذا المبدأ شائع لا سيما في ضبط المرور على الطرق العامة، وهذا ما اكده قانون المرور الفرنسي في المادة ٢٢٥، لذلك يكون للعمدة ان يأمر بتحديد السرعة وبصورة اكثر صرامة وتشديداً من تحديد قانون المرور[١]، إذ يستطيع العمدة خفض السرعة القصوى للطريق العام مثلاً الى ٣٠كم/ساعة عندما يقترب هذا

(١) د. عادل السعيد محمد ابو الخير، مصدر سابق، ص١٢٥.

الطريق من مدرسة او جامعة، لذلك فان سلطة الضبط المنوطة بالعمدة ليست مجردة من سلطاتها عند وجود احكام قانونية تنظيمية التي تسنها الدولة، وذلك في حدود ولايتها الاقليمية ان تكمل التدابير التي تتخذها السلطة الاعلى، ولكن فقط من خلال التشديد او كان لها ما يبرره[١]،

ووفقا للمادة L2213-1 من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية (Code général des collectivités territoriales) يمارس العمدة سلطات المرور على الطرق العامة في البلدية وخارج المناطق السكانية، وكذلك الطرق العامة الواصلة بين البلديات ووفقا للصلاحيات المخولة لممثل الدولة في المقاطعة وعلى الطرق العالية السرعة[٢].

ويعد المحافظ ممثلاً عن الدولة، ويتمتع بسلطات ضبط خاصة على الطرق العامة الى جانب سلطاته في الضبط العام، وذلك عند فشل العمدة او رئيس البلدية عن القيام بواجباته المنوطة به، وكذلك في حالات الطوارئ ومن دون اشعار رسمي يشعر فيه العمدة بذلك.

كما يمارس رئيس البلدية سلطة شرطة المرور على الطرق الوطنية وطرق المقاطعات وجميع الطرق العامة او الخاصة والمفتوحة لحركة المرور العامة داخل المناطق السكنية، وتحدد الشروط التي يمارس بموجبها رئيس البلدية سلطات شرطة المرور على الطرق بمرسوم يصدر من مجلس الدولة[٣].

وقد اجازت الفقرة (L2213-1-1) من القانون المذكور لرئيس البلدية وبمرسوم مسبب، ان يحدد لكل او جزء من الطرق المفتوحة لحركة المرور العامة السرعة القصوى المسموح بها وبشكل اقل من تلك المنصوص عليها في قانون تنظيم الطريق، وذلك مراعاة للسلامة المرورية وحركة المرور على الطرق او لغرض حماية البيئة، كما اجاز القانون لرئيس البلدية مراعاةً لاحتياجات المرور وحماية البيئة وبمرسوم مسبب، ان يحظر الوصول الى طرق معينة في منطقة او اجزاء من الطريق في اوقات معينة او بشكل دائم ولفئات معينة

(1) Guerin Eric, La police administrative, Wikiterritorial, 2020, p.3
مقال منشور على الموقع الإلكتروني
تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٣/١٢. https://encyclopedie.wikiterritorial.cnfpt.fr/
(2) Guerin Eric, La police administrative, op, cit, p.3
(٣) المادة L2213-1 من القانون العام للسلطات المحلية والإقليمية.

من المستخدمين او لنوع معين من المركبات[١].

ثانياً : سلطات الضبط الاداري الخاص في العراق تتمثل:

١- على المستوى المركزي : بوزارة الاعمار والاسكان والممثلة بوزيرها، حيث تمارس هذه السلطة استناداً الى نصوص قانونية واضحة حيث اشارت الفقرة (٣/سابعاً) من قانون وزارة الاعمار والاسكان رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٢ والتي بينت الى سعي الوزارة الى صيانة الطرق والمحافظة عليها واضفاء الرونق والجمال العام عليها من خلال تأثيثها والحفاظ على محرماتها كما منح القانون وفي المادة (١٨) منه ان للوزير اصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون.

كما اشارات المادة (٩) من قانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الاول لقانون الطرق العامة رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢ المعدل، بالزام الوزارة بالحفاظ على الطرق الخارجية وتشجيرها وادامة تشجير الطرق وضمان ديمومتها وصيانتها.

كما اناط قانون الطرق العامة رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢ المعدل، الهيئة العامة للطرق والجسور التي لها شخصية معنوية، صلاحيات ضبط اداري خاص على الطرق العامة لغرض الحفاظ على سلامة الطرق العامة وتوابعها من جسور ومقاطعات وانفاق ومنع التجاوز عليها وذلك من خلال المادة (٢) من القانون المذكور، كذلك لها تحديد اوزان السيارات المسموح لها بالسير على الطرق العامة وتحديد سرعاتها وابعادها، وذلك ببيان يصدر منها استناداً الى الفقرة ثالثاً من المادة (٢) من القانون .

كما اجاز القانون المذكور وفي المادة ٦ ومن خلال السلطات الضبطية الممنوحة للهيئة العامة للطرق والجسور بوضع اليد على اي عقار لأغراض تنفيذ المشاريع الموكلة بها والخاصة بالطرق العامة، كما ان المادة المذكورة وبالفقرة ثانياً منعت التجاوزات الحاصلة على الطرق، ولها ان ترفع تلك التجاوزات وبالتنسيق مع الوحدات الادارية، كما ان المادة ٨ فقرة اولاً من القانون قيدت حرية الاشخاص وسواء اكانت معنوية ام طبيعية في البناء او الاستخدام او الزرع او الغرس او شق الانهار او الجداول او مد الاسلاك او تثبيت وسائل الاعلان والدعاية او اجراء اي تصرف اخر ضمن حدود الطرق الا بترخيص منها، كما ان المادة المذكورة وبالفقرة ثانياً منعت من الحفر على جانبي الطرق الخارجية الرئيسية مسافة (٧٥) متراً واعتباراً من منتصف الطريق، كما منعت الفقرة ثالثاً من نفس المادة ولأي جهة

(١) المادة L2213-2 من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية.

كانت من اقامة اي منشأ ضمن محرمات الطرق، الا بموافقة خاصة من الهيئة العامة للطرق والجسور وبحسب ما تراه وتقرره من تصاميم هندسية، مع ضرورة تامين طريق بديل مؤقت للمرور مزود بجميع العلامات التي تؤمن سلامة المرور، كما لا يجوز انشاء اي بناء او مرفق وحتى المرافق اللازمة لخدمة الطريق العام الا بترخيص من الهيئة العامة للطرق والجسور وبالتنسيق مع المحافظة المعنية[١] كما لا يجوز انشاء او اقامة منشآت او اي محدثات ينتج عنها او عن استعمالها خطر او ازعاج او اي تأثير على بيئة الطريق ومستخدميه بسبب ما ينبعث منها من ادخنة او اتربة او غازات او روائح مضرة او ما يماثلها الا بترخيص منها، على ان تبتعد تلك المنشآت بمسافة اكثر من خمسمائة متراً عن محرم الطرق الرئيسية او السريعة، باستثناء المشاريع الزراعية وحقول الدواجن والمفاقس وما يماثلها فانه لا يرخص بإقامتها الا في مواقع تبتعد مسافة خمسون متراً عن حدود محرم الطرق المحلية[٢].

كما وتعد وزارة البيئة من الوزارات والهيئات التي تعنى بالمحافظة على جمالية البيئة من الملوثات كافة، ومنها التأثيرات السلبية على الطرق العامة، وعلى سالكي الطريق، حيث الزمت هذه الوزارة كل من يرغب في انشاء مشاريع لها تأثيرات سلبية على البيئة عموماً، وعلى الطرق خصوصاً بالابتعاد عن الطرق العامة، وفق مسافات محددة بالتعليمات الصادرة من وزارة البيئة رقم (٣)لسنة ٢٠١١ (تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها)[٣]، حيث عرفت هذه التعليمات الطريق العام بانه (الطريق الواقع خارج حدود البلدية والذي يربط بين المدن والقصبات والقرى)، كما حددت هذه التعليمات بضرورة الابتعاد عن الطرق العامة لمسافات تتراوح ما بين (٢٥٠م–١كم) عن الطريق العام وبحسب نوع المشروع وطبيعة وحجم التلوث الناشئ عن استغلال ذلك المشروع وذلك لغرض حماية بيئة الطريق وحماية سالكيه ومستخدميه.

٢– اما على المستوى المحلي : فيدخل في مجال الضبط الاداري الخاص على الطرق العامة، سلطة رؤساء البلدية، يتعلق اكثرها بالمحافظة على الشوارع وتنظيمها والسكينة فيها،

(١) المادة ٨/تاسعاً من قانون الطرق العامة رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢ المعدل.
(٢) المادة ٨/عاشراً من قانون الطرق العامة رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢ المعدل.
(٣) تعليمات رقم ٣ لسنة ٢٠١١ (المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها) والمنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٢٥ في ٢٠١٢/١/٩.

وكذلك المحافظة على الصحة العامة من خلال تنظيم الشوارع ومنع انتشار الاوبئة ومكافحة الحيوانات السائبة، حيث تمارس البلدية اعمالها بصلاحيات ضبطية تتمثل بالتقرير والمراقبة[١]، حيث يتم من خلالها التحضير للتصميم الاساسي لمنطقة البلدية[٢] وتعيين الاراضي للمقاصد العامة بما في ذلك الشوارع والمحلات ووقوف السيارات ومحطات سيارات النقل، ومحطات ركوب السيارات، ولها تعيين الشوارع وتنظيم وتنسيق مختلف الخدمات فيها بما يؤمن على اظهار جمالية ورواء الطرق[٣]، كما يقع على عاتق البلدية تحقيق جميع عناصر النظام العام من خلال الصلاحيات التقريرية والرقابية، فقد بينت المادة (٤٦) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل، مهام البلدية والذي يتمثل في تحقيق الصحة العامة من خلال تنظيف الشوارع ورفع الاوساخ والمواد المضرة والملوثة منها، وكذلك منع تسريب الغبار المتطاير من الشوارع من خلال رش الشوارع بالماء او النفط او اي مادة اخرى.

وللبلدية، ان تقرر وفقاً للمادة (٤٧) من القانون فتح الشوارع وتوسيعها وتعيين كيفية اشغال ارصفتها وفضْلاتها، وتنظيم كيفية مزاولة الباعة المتجولين والحوانيت المؤقتة المرخصة لهم بما لا يتعارض مع المصلحة العامة.

كما لها ان تقرر وفقاً للمادة (٤٨) من القانون الزام اصحاب الاراضي الفضاء والخرائب المفتوحة على الطرق بإزالة ما يوجد عليها من اتربة وقاذورات والمحافظة على نظافتها وبشكل دائمي، والزامهم بتسويرها، وفي حالة امتناعهم فان البلدية تقرر القيام بها نيابة عنهم واستيفاء تلك النفقات منهم وبالطرق القانونية.

ومن الجدير بالملاحظة ان المادة (٩٥) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل نصت على (تعتبر البلدية من السلطات العامة المؤسسة قانوناً ولها ان تطلب الاذعان من كل فرد لأوامرها الصادرة منها والمبلغة او المعلنة بصورة منتظمة وإطاعة موظفيها القائمين بأعمالهم المزودين بالسلطة، ومن يخالف ذلك يعاقب وفق مواد قانون العقوبات المختصة بمخالفة اوامر السلطة العامة).

(١) المادة ١٧ من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤.
(٢) المادة ٤٣ من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤.
(٣) المادة ٤٣ فقرة ب، ج /٢ من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤.

والسؤال الي يثار بهذا الصدد، هل ان للبلدية وضع انظمة ضبط ادارية ؟

يرى الباحث ان هذا النص يقر وضعاً يتناقض مع الوضع الحالي في العراق في ظل دستور عام ٢٠٠٥، الذي لم يتضمن اي نص بشأن انظمة الضبط الاداري، مما ينفي حق السلطة التنفيذية بإصدار انظمة ضبطية تقيد حرية الافراد وتطلب الاذعان منهم، وبالتالي فان هذا النص يتناقض مع القواعد العامة التي وضعها القانون لسلطة الضبط الاداري في النظام العراقي الجديد ومنها سلطة البلدية، فليس هناك من نص دستوري يرجع اليه في اقرار هذه السلطة الضبطية التي يعطيها.

وحتى ان الدساتير التي صدر في ظلها هذا القانون كانت صريحة في ان الادارة لا تملك وضع تشريع فرعي يعطيها اية وظيفة بوليسية ضبطية، ومنها البلديات[١].

والذي يتفق مع القواعد العامة ان المشرع لم يقصد بالأوامر ما يتصل بالنظام الضبطي وانما هي القرارات التي تصدرها البلدية تنفيذاً للسلطات التي خولها اياها القانون، اما اذا خرجت البلدية على التخويل بإصدار قرارات و اوامر لا سند لها من هذا القانون كانت هذه القرارات بحكم الانظمة الضبطية، وجاز لكل ذي مصلحة ان يعترض عليها لدى المحاكم لتقضي بأبطالها.

وقد وردت تشريعات اخرى ونصوص قانونية متفرقة، اناطت بموجبها مهمة الضبط الاداري الخاص بالطرق العامة لأمانة بغداد والبلديات، ومن ذلك قانون السيطرة على الضوضاء رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥، حيث الزمت المادة (٧) منه امانة بغداد والبلديات معالجة مشاكل الضجيج على امتداد الطرق العامة داخل المدن وبالوسائل التي تمنع او تقلل الضوضاء كالتشجير ووضع الحواجز، وكذلك انشاء مرائب لوقوف السيارات متعددة الطوابق في المناطق المزدحمة ، كما الزمت المادة (٦) من نفس القانون الجهات المختصة بالتخطيط العمراني للمدن والشوارع مراعاة احكام هذا القانون والانظمة والتعليمات الصادرة بموجبه عند تصميم المدن والشوارع.

كما ان مديرية المرور العامة، يشكل الضبط الاداري الخاص على الطرق السمة الابرز لصورة النشاط الاداري الذي تتولاه هذه الهيئة عند ممارستها لوظيفتها، بما يحقق من حفظ للنظام العام وتحقيق المصلحة العامة، وما يرتبه من تقييد لنشاط الافراد وحرياتهم،

(١) د. حامد مصطفى، مبادئ القانون الاداري العراقي (شركة الطبع والنشر الاهلية| بغداد| ١٩٦٨) ص ٣٢٩.

بقصد تحقيق الامن والسلامة في الطرق العامة، وحماية الافراد من جميع المخاطر وتفادي وقوع الحوادث وضمان السلامة المرورية في الطريق، بطريقة سلسة وسهلة[١].

وتمارس شرطة المرور نشاطها على الطرق العامة وفق قانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩، والتي تعد من اهم سلطات الضبط الاداري الخاص على الطرق، حيث يعمل هذا الجهاز الاداري على تنظيم سير المركبات بأنواعها، والحرص على احترام سائقو هذه المركبات قوانين المرور والاشارات التحذيرية والارشادية، فضلاً على اقامة تدابير تمنع وقوع الحوادث على الطرق، واخرى تدابير ردعية في حال تم انتهاك تلك القواعد الخاصة بحركة المرور.

المبحث الثاني

اهداف الضبط الاداري على الطرق العامة

يتعلق مضمون النظام العام في مجال الطرق العامة، بضرورة حماية عناصره الثلاث المسماة لدى البعض من الفقهاء بالعناصر التقليدية، والمتمثلة (بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة) والتي تعبر في هذا المجال الميدان الخصب لتطبيقات هذه العناصر بالإضافة الى العناصر الاخرى المسماة بالغير التقليدية، والمتمثلة (النظام العام الاخلاقي او الادبي في الطرق العامة و جمال ورونق الطرق العامة) وعلى ذلك، سيتم تقسيم هذا المبحث الى عدة مطالب وكالاتي:

المطلب الاول

الامن العام في الطرق العامة

حيث تعنى بكل ما يطمئن الانسان على نفسه وماله من المخاطر المحتملة الوقوع في مجال المرور على الطرق، وسواء كان مصدر هذه المخاطر، الانسان، كقُطاعُ الطرق او السُراق او المخالفات التي تحدث في الطريق، او المظاهرات والتجمعات الخطرة في الطرق العامة، او قد يكون مصدرها الطبيعة، مثل الفيضانات او الثلوج او التي قد تؤدي الى عرقلة

(١) د. عبد القادر زرفين، دور سلطة الضبط الاداري في تحقيق السلامة المرورية| ٢٠١٦ | العدد (٢٩) | المجلد (١) | مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية كلية الحقوق والعلوم السياسية| المركز الجامعي| جامعة الجلفة | ص٧٣.

السير والمرور وغلق الطرقات[١].

وهذه المفاهيم تلقي على سلطة الضبط واجب القيام بالاتي :

أولاً: منع المظاهرات على الطرق التي تخل بالأمن، وفلسفة الضبط في منع هذه المظاهرات اذا رأت الادارة ان من شأن ذلك تعريض النظام العام والامن للخطر، والعمل على تامين سلامة المشاة في الشوارع.

ثانياً: القيام بالإجراءات اللازمة لتنظيم المرور في الشوارع من خلال الرقابة والوقاية، كالإجراءات التي تلزم بفرض حدود لسرعة السيارات بواسطة اللوحات الارشادية والتحذيرية ومراقبتها بأجهزة خاصة، او من خلال فرض قيود خاصة على عربات النقل، او تخصيص الاماكن لتنظيم وقوف السيارات، فقد قضت محكمة القضاء الاداري في مصر" بان للمحافظ الحق في تعيين وتنظيم الشوارع التي تمر بها عربات الركوب، وفي قصر هذا المرور على شارع دون غيره، وفي منعه من شارع او جزء من شارع، كما ان له الحق في تنظيم المرور وذلك صيانة لأرواح الناس، وللمحافظة على الامن العام"[٢].

ثالثاً: ازالة العوائق من الطرق العامة والشوارع، حيث تملك سلطة الضبط، سلطة ازالة اشغالات الطرق العامة، اذا كانت من شأنها ان تخل بمقتضيات التنظيم او الامن العام او حركة المرور، ومن ذلك حكم القضاء الاداري المصري "بان القرار الصادر بإزالة (بوابة) اقيمت في احدى الطرق العامة بدون ترخيص، يقع سليماً"[٣]

وتستمد الادارة شرعية اجراءاتها من مجموعة قوانين مطبقة ونافذة، كقانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩، الذي يقرر اهم الاجراءات والتدابير التي استحدثت في الانظمة الوقائية، اذ نص هذا القانون على جميع مظاهر الضبط الإداري في حماية الامن العام على الطرق العامة، من حيث الرقابة والوقاية بواسطة اللوحات الارشادية والتحذيرية، وتنظيم ومراقبة الحصول على اجازات السوق (رخصة القيادة) ومدة نفاذها والشروط الواجب توافرها في

(١) د. سليمان محمد الطماوي، الضبط الاداري – دراسة مقارنة | ١٩٩٣ | العدد (١) | المجلد (١) | مجلة الامن والقانون، اكاديمية شرطة دبي | ص ٢٧٦.

(٢) حكم محكمة القضاء الاداري في قضية رقم ٣٣٥ لسنة ٤ق جلسة ١٩٥١/٤/٢٤، مشار اليه لدى د. عادل السعيد محمد ابو الخير، مصدر سابق، ص١٥٥.

(٣) حكم محكمة القضاء الاداري في قضية رقم ٣٧٦ لسنة ١٣ق جلسة ١٩٦٠/٥/١٠، مشار اليه لدى المصدر نفسه، الصفحة نفسها.

الاشخاص، ليتمكنوا من الحصول على هذه الرخصة، وغيرها من الاجراءات والتدابير التي تستخدمها السلطة المعنية بالضبط الاداري على الطرق، بالإضافة الى كل التشريعات التي تقرر اجراءات الضبط الاداري العام والخاص والمعنية بالمحافظة على الامن العام في الطرق العامة.

المطلب الثاني

الصحة العامة في الطرق العامة

يقصد بالصحة العامة، كل ما من شأنه ان يحافظ على صحة الجمهور ويقيهم اخطار الامراض، ولهذا يقع على عاتق الادارة مقاومة اسباب المرض باتخاذ سائر الاجراءات الوقائية التي تتعلق بصحة الافراد والاشياء ومكافحة التلوث والوقاية من الاوبئة، ومراقبة الاطعمة والاشربة المعروضة، والوقاية من الإصابات الناجمة عن حوادث المرور على الطرق[١]

وتزداد اهمية هذا العنصر في مجال الطرق العامة، ذلك ان هذا المجال يمثل الازدحام السكاني والاتصال والتقارب بين الافراد، والواقع ان حماية الصحة العامة للجمهور متصلة بشكل وثيق بمنع الحوادث على الطرقات العامة، وحماية البيئة من التلوث، لاسيما مع الانتشار الواسع للمركبات على انواعها وما ينتج عنها من تلوث بيئي بسبب الادخنة والغازات المنبعثة منها[٢]، وتشير التقارير الدولية ان ما نسبته ١,٣ مليون شخص يلقى حتفهم سنوياً جراء الاصطدامات المرورية على الطرق في العالم، وتعد هذه الاصابات السبب الرئيسي العاشر في الوفيات[٣] .

ويعتبر الطريق العام المجال الخصب لكافة صور التلوث، وتعد عوادم المركبات من اهم مصادر التلوث الهوائي في الطرق، نتيجة لنوعية الوقود المستعمل او عدم الاحتراق الكامل، وما يزيد من مشكلة التلوث بالهواء أحياناً هو ضيق الشوارع في المدن لاسيما القديمة منها، مع كثافة عدد السيارات المارة بها، ناهيك عن وجود المنشآت الصناعية والكيميائية بالقرب

(١) د. سليمان محمد الطماوي، الضبط الاداري، مصدر سابق، ص٢٧٦.
(٢) د. عبد القادر زرفين، مصدر سابق، ص٧٥.
(٣) عقد العمل من اجل السلامة على الطرق ٢٠١١-٢٠٢٠، بحث منشور على الموقع الالكتروني: https://www.un.org/ar/roadsafety/assets
تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٣/١٨.

من الطرق يؤدي ايضاً وبشكل رئيسي في تلويث الهواء والتأثير على بيئة الطريق وسالكيه، كما ويعد تجمع النفايات في الطرق العامة والشوارع من العوامل المقلقة والمؤثرة تأثيراً مباشراً على الصحة العامة، إذ ان وجود هذه العوائق في الطرق العامة التي يرتادها المارة في اي وقت من شأنه ان يتم الحاق الضرر بهم، ولا يقتصر ذلك الضرر على المارة فقط وانما يتعدى الى الغير، كما ان وجود النفايات والفضلات المنزلية السائلة الناتجة عن النشاطات اليومية للأفراد وبشكل مكشوف ومرورها بالسواقي والمجاري على اطراف الطريق له تأثيرها المباشر على الصحة العامة لاسيما عند عدم وجود ما يصرفها او يؤخر تصريفها، مما يؤدي الى تجمعها وتشكيل برك الماء الآسن مما يشكل بؤرة للأمراض المعدية والسارية[١].

ولوقاية الصحة العامة على الطرق ورعايتها، يتوجب على سلطة الضبط واجب القيام بالاتي:

اولاً: اتخاذ الاجراءات الضبطية واصدار التنظيمات للوقاية من الاصابات على الطرق العامة، وتفادي وقوع الحوادث والمحافظة على سلامة الافراد، ولضمان ذلك لابد ان يكون سائق المركبة بكامل قواه وتركيزه العقلي، وإلا يحظر عليه قيادة المركبة، ولمثل هذا تسعى التشريعات الى التشديد على قيادة المركبات تحت تأثير المسكرات او المخدرات ومكافحتها، وفي السياق نفسه فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية قرار المحافظ الذي رأى ارتفاعاً بمعدل حوادث السير بسبب وجود حالة سكر بين السواق، الامر الذي دفع بالمحافظ بحظر بيع المشروبات الكحولية من الساعة ١٠ ليلاً الى الساعة ٦ صباحاً وذلك للحد من الحوادث المرورية[٢] .

كذلك خفض السرعة على الطرق، لاسيما سائقي الدرجات النارية التي لا تتوافر فيها انظمة امان وسلامة، فالزم المشرع سائقي هذه الدرجات بضرورة ارتداء واستعمال الخوذات، كما الزم الافراد بارتداء احزمة الامان، كذلك العمل على تحسين سلامة البنية التحتية للطرق، ومواصلة تطوير سلامة المركبات من خلال الزام الافراد بإجراء فحص دوري لمركباتهم، وكذلك الارتقاء بسلوك مستخدمي الطرق.

(١) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة (دار الجامعة الجديدة | الإسكندرية | ٢٠٠٧) ص٢٩٣.

(٢) د. عبد القادر زرفين، المصدر السابق، ص٧٦.

ثانياً: حماية بيئة الطريق من التلوث : إذ تمثل البيئة السليمة قيمة عليا في المجتمع، ويجب على النظام القانوني المحافظة عليها، ذلك ان الإضرار بها، يضر المجتمع بأكمله، لهذا اتجهت اغلب الدول للتأكيد على هذه القيمة في قوانينها[١]، ومن ذلك ما نصت عليه المادة ٨/عاشراً من قانون الطرق العامة رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢ المعدل (لا يجوز اقامة اية ابنية او منشآت او محدثات ينتج من استعمالها خطر او ازعاج او تأثير على بيئة الطريق ومستخدميه بسبب ما ينبعث منها من ادخنة او ابخرة او غازات او اتربة او روائح مضرة او ما يماثل ذلك الا في المواقع التي تبعد اكثر من ٥٠٠ خمسمائة متر عن حدود محرم طرق المرور السريع والطرق الرئيسية...) واشارت نفس المادة بالفقرة حادي عشر بالابتعاد مسافة ٥٠ متراً في الطرق الريفية والزراعية، وعلى غرار ذلك ذهبت تعليمات رقم ٣ لسنة ٢٠١١ (تعليمات المحددات البيئية لأنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها) الصادرة عن وزارة البيئة، كما اوجبت المادة ٤٦ من قانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل على البلدية تنظيف الشوارع ورفع الاوساخ والمواد المضرة والملوثة منها، وكذلك منع تسريب الغبار المتطاير من الشوارع من خلال رش الشوارع بالماء او النفط او اي مادة اخرى.

ثالثاً: تحسين حالة السيارات من حيث تخفيض ما يصدر عنها من عوادم الدخان ويتم ذلك من الناحية القانونية عن طريق وضع القواعد التشريعية التي توجب عدم تجاوز عادم السيارات نسباً معينة، بحيث تمتنع ادارة المرور عن منح ترخيص تشغيل السيارة اذا زادت نسب الغازات عن النسب المقررة[٢].

المطلب الثالث

السكينة العامة على الطرق العامة

"يقصد بها المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والاماكن العامة لوقاية الناس من الضوضاء والصخب والمضايقات السمعية، خاصة في اوقات راحتهم، وبعبارة اخرى كي لا يتعرض الافراد لمضايقات الاخرين مثل المضايقات الناجمة عن المتسولين او اصوات الباعة المتجولين ومكبرات الصوت والات التنبيه في السيارات وغيرها"[٣].

---

(١) د. عادل السعيد محمد ابو الخير، مصدر سابق، ص١٥٦.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، مصدر سابق، ص١٧٩.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري (دار المطبوعات الجامعية | الاسكندرية | ٢٠٠٠) ص٤٧٨.

وعرفها البعض الاخر بانها "عنصر النظام العام الذي يكفل اختفاء كل المشاجرات المصحوبة بهياج في الشوارع والضوضاء والتجمعات الليلية التي تقلق راحة السكان"[١]، ويقع على سلطة الضبط الاداري اتخاذ الاساليب والإجراءات اللازمة للحد او القضاء على اسباب الازعاج التي تسلب او تقلق راحة الجمهور، كحضر استعمال مكبرات الصوت وتنظيم استخدام المذياع او اجهزة التنبيه في السيارات[٢].

ويهدف النظام العام في الطرق العامة الى توفير وحماية السكينة العامة، من خلال حضر استخدام جهاز التنبيه الصوتي من قبل سائقي المركبات بالقرب من المدارس والمستشفيات واماكن العبادة وفي الامكان الممنوع فيها استعمال اجهزة التنبيه[٣].

وترجع اسباب عدم السكينة على الطرق الى اسباب كثيرة، اهمها اصوات الباعة المتجولين، والافراط في استعمال الات التنبيه في السيارات لاسيما بعد الازدياد الهائل لعدد المركبات، ولعل اكثر ما يعكر السكينة في الشوارع، هي اصوات المركبات والمنبهات عند استدعاء الموظفين او التلاميذ الى باصات من منازلهم في الصباح الباكر، او استدعاء الاشخاص بواسطة المنبهات في الليل الدامس، ودون الاعتداد براحة الافراد الذين يكون منهم المريض او النائم او المرهق بعد جهد طويل من العمل [٤].

ويلحظ ان بعض الافعال قد يكون مسموح بها كاستعمال مكبرات الصوت او المذياع ولكن في الحد المألوف، وإلا عدَ ذلك تجاوزاً يتسبب في ازعاج الافراد، مما سيدفع سلطات الضبط للتدخل لمنع هذا التجاوز وتنظيم استعماله [٥].

كما يلحظ ايضاً ان السكينة العامة اهميتها من خلال ارتباطها الوثيق بالصحة العامة، لاسيما من الجانب العصبي والنفسي، إذ تشير الدراسات التي اجريت ان الضوضاء تؤدي الى الاصابة بالإرهاق الجسدي والنفسي مما يجعل الانسان عرضه للضغط والتوتر العصبي، وان هذا القلق والتوتر يؤثر وبصورة مباشرة على السائق ويودي به الى انفعاله، وبالتالي

(١) د. عادل السعيد محمد ابو الخير، مصدر سابق، ص١٥٨.
(٢) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الاداري في النظم الوظيفية المعاصرة والشريعة الإسلامية (دار الفكر الجامعي| الإسكندرية | ٢٠٠٧) ص٨٠.
(٣) المصدر نفسه، الضفة نفسها.
(٤) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مصدر سابق، ص٣٤٩.
(٥) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المصدر السابق، الصفحة نفسها.

التسبب في وقوع الحوادث على الطرق، وقد اكد القضاء الاداري المقارن على صلاحية سلطة الضبط الاداري باتخاذ جميع الاجراءات والتدابير اللازمة بشأن المحافظة على السكينة العامة، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي، ان للإدارة الحق في منع الضوضاء لأجل طمأنينة السكان وراحتهم، وفي حالة تقصير الادارة وتقاعسها فانه يمكن عندها اسناد المسؤولية للإدارة، لعدم تحركها وان التقصير واضح من جانبها[١].

وفي نفس السياق ذهب القضاء الاداري المصري عندما اعتبر بان نقل موقف المركبات الى منطقة مأهولة بالسكان يعد مخالفاً للقانون، وذلك بالنظر الى تعديه على حديقة عامة، وبالتالي يترتب عن ذلك اخلال بالأمن والسكينة العامة في منطقة سكنية[٢].

ويترتب على الادارة للحفاظ على السكينة العامة على الطرق ما يأتي :

اولاً: وضع نص عام يبين الحد الاعلى للضجيج المسموح به، أياً كان مصدره، ومن ذلك ما نص عليه قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ في المادة ٤٢ منه على (تلتزم جميع الجهات والافراد عند مباشرة الانشطة الانتاجية او الخدمية او غيرها، خاصة عند تشغيل الآلات والمعدات واستخدام الات التنبيه ومكبرات الصوت بعدم تجاوز الحدود المسموح بها لشدة الصوت) وكذلك فعل المشرع العراقي في المادة٣/ثانياً من قانون السيطرة على الضوضاء رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥.

ثانياً: حصر الترخيصات الممنوحة والتي يصدر عنها اصوات منبعثة ان تكون في منطقة واحدة وفي نطاق الحدود المسموح به وفي غير المناطق السكنية.

ثالثاً: تشديد حضر : ١- قيادة المركبات التي يصدر عنها اصوات مزعجة . ٢- استعمال مكبرات الصوت او اجهزة التنبيه (الهورنات) خلاف ما مصرح به بموجب القوانين، وان لا يتم استخدامها الا في حالة الضرورة، كتنبيه سالكي الطريق من الراكبين والمشاة الى اقتراب المركبة او الى خطر محدق او مهدد، على ان يتم ذلك بصورة سليمة وغير مزعجة او مقلقة لراحة الجمهور[٣].

رابعاً: كما يحضر استعمال الآت التنبيه لأهداف اخرى غير أمن المرور في الطريق، او استعمال تلك الاجهزة في اماكن قريبة من المدارس او المستشفيات او الجهات التي يحددها

(١) د. عبد القادر زرفين، مصدر سابق، ص٧٦.
(٢) المصدر نفسه، نفس الصفحة.
(٣) المادة ٤/اولاً وثالثاً من قانون السيطرة على الضوضاء رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥.

قسم المرور المختص او في المناطق السكنية وفي اوقات محددة غالباً ما يكون بعد منتصف الليل وحتى الصباح.

خامساً: حضر تشغيل وسائل البث في الطرق العامة والاماكن العامة بطريقة تؤدي الى ازعاج الجمهور(١).

ونشير اخيراً، ان مما ينبغي ملاحظته، ان النظام العام لم يعد محصوراً على العناصر المادية المتمثلة (بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة)، بل ادى لتطور ظروف المجتمعات الحديثة وتنوع نشاط الدولة واتساع مجالاته الى اضافة عناصر جديدة تمثل العناصر المعنوية للنظام العام، ذلك ان العناصر التقليدية تعد غير كافية لمواجهة كل صور الاخلال، وفي ذلك يقول الفقيه برنارد "ان النظر الى النظام العام عند حد النتيجة المباشرة المتمثلة في وجود الاضطرابات المادية في المجتمع، يعد نظراً قاصراً بالنظر الى سلبياته، بل هو نظام حي ديناميكي، كونه نتيجة وثمرة لعمل بناء ومجهودات كبيرة مدعمة بوسائل كثيرة، موجهة لأهداف متعددة، من اجل اهداف اجتماعية أشمل وأعم، حيث انه تنظيم ينسجم مع كل العلاقات الانسانية، الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية، الفكرية، الاخلاقية، السائدة في حياة جماعة معينة"(٢).

وبالتالي، أصبح مفهوم الضبط الاداري العام على الطرق، لا يشمل فقط حفظ النظام العام بعناصره التقليدية التي تمثل الجانب المادي فحسب، بل امتد الى عناصر جديدة تمثل العناصر المعنوية لهذا النظام والمتمثلة بالنظام العام الاخلاقي او الادبي، بالإضافة الى مظهر الطرق والمتمثل بالنظام العام الجمالي ورونق ورواء الطرق العامة.

المطلب الرابع

النظام العام الاخلاقي او الادبي في الطرق العامة

جرى مجلس الدولة الفرنسي فترة من الزمن على ان النظام العام الذي يخول الادارة سلطة التدخل، مستخدمة سلطات الضبط الإداري، هو النظام العام المادي ذو المظهر الخارجي(L'ordre materiel exterieur)، ولكن احكام المجلس الحديثة تحولت عن

(١) المادة ٤/ثانياً من قانون السيطرة على الضوضاء رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥.

(٢) د. يوسف ناصر حمد الظفيري، الضبط الاداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية| ٢٠٢٠ | العدد (٧٤) | مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق| جامعة المنصورة | ص١٥١٤.

هذا التفسير الضيق، وأجازت للإدارة ان تتدخل للمحافظة على النظام الادبي (L'ordre moral) بشرعية قرار الادارة بمصادرة ومنع عرض المطبوعات التي تصف الجرائم والفضائح والامور الغير اخلاقية في الطرق والاماكن العامة[١].

وقد اسس القضاء الاداري الفرنسي هذا الموقف على الاضطرابات المعنوية التي ينجم عن مثل هذه الامور ويؤدي بالضرورة الى اضطرابات مادية تهدد الامن والسكينة العامة[٢]، كما قضت دائرة النقض الجنائية الفرنسية في حكم لها صدر في ١٨/تموز/١٩٤١ بسلامة لائحة ضبطية تحرم على النساء ارتداء ملابس الرجال في الطرق والاماكن العامة[٣].

وهكذا يتسم قضاء مجلس الدولة الفرنسي في تفسير اغراض الضبط الاداري بالتوسع، ولكن هذا التوسع لا يعني الاطلاق، فسلطات الضبط الاداري لها حدود، واذا كان القضاء الإداري في فرنسا قد توسع في تفسير اغراض الضبط، حيث للحرية الفردية قداسة تقليدية، فان الظروف في المجتمعات العربية المعاصرة توجب الاخذ بهذا التوسع من باب اولى، حيث حسم المشرع المصري من الناحية القانونية مسالة النظام العام الاخلاقي والادبي، واعتبره جزء من النظام العام، عندما نص على المحافظة على الآداب العامة في صلب الدستور، حيث نصت المادة ٢٠٦ من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ على (الشرطة هيئة مدنية نظامية في خدمة الشعب .... تكفل للمواطنين الطمأنينة والامن، وتسهر على حفظ النظام العام والآداب العامة ...) وكذلك فعل المشرع العراقي، حيث عدَ الآداب العامة جزء من النظام العام، عندما ورد مفهومه في الدستور العراقي النافذ في المادة ١٧/اولاً من الباب الاول (المبادئ الاساسية) (لكل فرد الحق في الخصوصية الشخصية بما لا يتنافى مع حقوق الاخرين والآداب العامة) كما نصت المادة ٣٨ على (تكفل الدولة وبما لا يخل بالنظام العام والآداب العامة ...).

فالنظام العام الاخلاقي والادبي للطرق جزء من المنظومة القانونية في القانون العراقي، وقد عاقب المشرع العراقي كل من يحاول النيل من الآداب والاخلاق العامة في الطرق، إذ اوردت المادة (٤٠١–٤٠٣) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ العقاب لكل من أخل

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي، الضبط الاداري، مصدر سابق، ص٢٧٧.

(٢) د. عدنان الزنكة، سلطة الضبط الاداري في المحافظة على جمال المدن وروائها (منشورات الحلبي الحقوقية | ٢٠١١) ص ٤٩.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، نفس الصفحة.

بالحياء والآداب العامة، كما نصت المادة (٤٠٤) من نفس القانون على معاقبة كل من جهر بأقوال فاحشة او مخلة بالحياء في مكان عام كطرق العامة والشوارع، وبذلك حسم المشرع العراقي امره من الآداب العامة واعتبرها جزء من النظام العام وعلى ضرورة المحافظة عليه.

المطلب الخامس

النظام العام الجمالي (جمال ورونق الطرق العامة)

يقصد بالنظام العام الجمالي، " الاهتمام بجماليات الشوارع ومرافقها وبهائها بحيث تبعث الهدوء والراحة النفسية، سواء بتجميل الشوارع او وضع مواصفات معينة في المباني بحيث يأتي منظر المدينة والشوارع منسقاً "[١] كما يقصد بالنظام الجمالي بأنه "النظام الذي يهدف الى حماية جمال الرونق والرواء حفاظاً على السكينة النفسية للأفراد"[٢].

لقد اثار الفقه الفرنسي موضوع المحافظة على الجمال الرونقي، ومدى اعتبار ذلك من النظام العام وتبرير سلطة الضبط الاداري للتدخل في وقايته والمحافظة عليه، وكان ذلك قبل ان يطرح الموضوع امام مجلس الدولة الفرنسي، فذهب قسم منهم إلا ان المحافظة على الجمال الرونقي وروائه لا يعد من النظام العام، وبالتالي لا يبرر تدخل سلطات الضبط الاداري، إلا إذا كان ذلك مصحوباً بصورة ما مع أحد عناصر النظام العام التقليدية، في حين ذهب القسم الاخر الى اعتباره من النظام العام وانه على السلطات الضبط الاداري التدخل في حمايته ودون اشتراط تلاقيه مع العناصر الاخرى للنظام العام، إلا ان هذا الرأي الاخير كان متقاطعاً مع القانون الذي لم يكن يعترف بجمال الرونق والرواء كهدف للضبط العام الا في الحالات التي ترد في نصوص خاصة باعتبار ذلك من الضبط الخاص، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في عام ١٩٢٨ بانه لا يحق لسلطات الضبط الاداري ان تتدخل في المحافظة على جمال الرواء والرونق الا في الحالات المنصوص عليها في القانون[٣], إلا ان مجلس الدولة الفرنسي تحول وعدل عن رأيه هذا في حكمه الصادر في ٢٣/اكتوبر/١٩٣٦، في قضية (أتحاد

(١) د. حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية – دراسة مقارنة (منشورات الحلبي الحقوقية | ٢٠١٥) ص٩٥.

(٢) فيصل جبر عباس، الضبط الاداري في نطاق الصحة العامة في العراق (رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية في الجامعة العراقية| ٢٠١٩) ص٢٢.

(٣) هندون سليماني، سلطات الضبط في الادارة الجزائرية (أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق| ٢٠١٢–٢٠١٣) ص٧٤.

نقابات مطابع باريس)

(Union Parisieone Des Syndicats I'imprimerie) حيث تتلخص القضية في ان الإدارة اصدرت لائحة تمنع توزيع الاعلانات على المارة في الطرقات خوفاً من القائها في الطرقات العامة عقب قراءتها كما يحدث عادة، الامر الذي يهدد بتشويه جمال الشوارع، فلما طعن اتحاد نقابات المطابع في باريس في هذه اللائحة طالباً الغاءها لخروجها على الاغراض المرسومة لاستعمال سلطات البوليس، وهو المسلك الذي درج عليه مجلس الدولة الفرنسي، رفضت محكمة القضاء الاداري الغاء اللائحة، مضيفة بذلك هدفاً جديداً لأهداف الضبط الاداري، واستقر قضائه على ذلك[1].

وعلى غرار فرنسا، فقد اكدت القوانين في مصر على اهتمامها بجمال الرونق والرواء في الطرق، كقانون أشغال الطرق العامة رقم (١٤٠) لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم (١٧٧) لسنة ١٩٨١، حيث نصت المادة (٦) منه على (على السلطة المختصة .... لها ان ترفض الترخيص في اشغال كل او بعض المساحة المطلوب اشغالها وفقاً لمقتضيات التنظيم او الامن العام او الصحة او حركة المرور ... او جمال تنسيق المدينة)، كما نصت المادة (٩) من نفس القانون على (للسلطة المختصة وفقاً لمقتضيات التنظيم او الامن العام او الصحة او حركة المرور او الادارة العامة او جمال تنسيق المدينة ان تصدر قرارا بإلغاء الترخيص او بإنقاص مدته او المساحة المرخصة في اشغالها ...)

كما ان احكام القضاء الاداري المصري تماشت مع التوجه الفرنسي بالاعتراف للسلطات الضبط الاداري بالتدخل لوقاية النظام العام الجمالي للطرق، حيث قضت المحكمة الادارية العليا في مصر بان"... الترخيص للأفراد باستعمال جزء من الطريق العام من قبيل الاعمال الادارية المبنية على مجرد التسامح، تتمتع الادارة بالنسبة لهذا النوع من الانتفاع بسلطة تقديرية واسعة، لها الغاء الترخيص في اي وقت او انقاص مدته، مشروط بتوخي المصلحة العامة المتمثلة في مقتضيات التنظيم او الامن العام او الصحة العامة او

(١) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري طبقاً لآخر تطورات التشريع والقضاء، مصدر سابق، ص٧٤٩؛ د. عادل السعيد محمد ابو الخير، مصدر سابق، ص

حركة المرور او الآداب العامة او جمال تنسيق المدينة ..."[١].

كما قضت محكمة القضاء الاداري بمشروعية قرار صادر برفض الترخيص بفتح محل تجاري في احد شوارع القاهرة، كون تلك المنطقة يمنع فيها فتح المحال التجارية، لاختلاف نوع النشاط المزاول لمشروع تنسيقي اعدته الادارة مسبقاً، وعلى اعتبار انها (الجهة الادارية) هي المسؤولة بمراعاة النظام العام الجمالي في تلك المنطقة، وان ذلك يدخل ضمن واجباتها الوظيفية في الضبط الاداري[٢].

موقف التشريعات العراقية من النظام العام الجمالي للطرق العامة:

أصدر المشرع العراقي مجموعة من القوانين والتشريعات بهدف حماية النظام العام الجمالي للطرق، من ذلك ما نصت عليه المادة ٩ من القانون رقم ٥ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الاول لقانون الطرق العامة رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢ المعدل على: (على الوزارة تشجير وإدامة تشجير الطرق الخارجية وتوفير متطلبات الحفاظ عليها وديمومتها وضمان صيانتها).

ومن اجل ضمان جمالية ونظافة الطرق العامة صدر القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٨٦ المعدل بالقانون رقم ٢٩ لسنة ٢٠٠٩ (قانون تنظيم مناطق تجميع الانقاض)، والذي الزم امانة العاصمة والبلديات بتهيئة اماكن لتجميع الانقاض الموضوعة على الطرق العامة، وكذلك معالجة اعمال البناء ومواد الانشاء المستعملة والموضوعة على ارصفة الشوارع وفرض الجزاءات الادارية والقضائية عند مخالفة احكام القانون، بالإضافة الى ان الكثير من احكام قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ تلزم البلدية والافراد بضرورة الاهتمام بالمحافظة على الشوارع والاهتمام بجماليتها ورونقها.

موقف القضاء الاداري العراقي:

وعلى الرغم من قلة الاحكام الصادرة بشأن جمالية ورونق الطرق العامة، الا ان المستقر فيها هو اضفاء المشروعية على القرارات الادارية الصادرة بشان حماية جمالية ورونق الطرق العامة، ومن ذلك القرار الصادر من محكمة القضاء الاداري بإضفاء المشروعية

(١) المستشار ابراهيم سيد احمد، الاستاذ شريف احمد الطباخ، الوسيط في موسوعة المسئولية الادارية في ضوء القضاء والفقه واحكام المحكمة الادارية العليا (شركة ناس للطباعة | القاهرة | ٢٠١٤) ص١٠٠.

(٢) القرار المرقم ٥٧١ في ١٩٤٩/٤/٢٦ المشار اليه لدى د. حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، مصدر سابق، ص١٠٠.

على قرار الادارة بحماية المظهر التراثي لشارع المتنبي في بغداد [١].

بالإضافة الى ما ذهبت اليه محكمة التمييز الاتحادية حينما اقرت بالإجراءات المتخذة من قبل البلدية بشأن النظام العام الجمالي للطرق، إذ قضت بأن " قيام البلدية بواجباتها المتعلقة بالخدمات العامة ومن ذلك تنوير الشوارع والطرقات العامة وفقاً لأحكام المادة ٤٤ من قانون ادارة البلديات، تكون من واجبات المجلس البلدي، وهي لا تخضع لرقابة المحاكم "[٢]، كما قضت ايضاً بانه "اذا كان الملك موضوع الاجازة يقع جميعه ضمن الشارع المقرر في التصميم المصادق عليه، فيجوز للبلدية الامتناع عن اعطاء اجازة البناء ..."[٣].

المبحث الثالث

أساليب الضبط الاداري في الطرق العامة

تستعين سلطات الضبط الاداري على الطرق العامة بالعديد من الاساليب والوسائل، يسودها هدف واحد قائم على عنصر ارادي واحد، لتحقيق هذا الهدف وهو وقاية النظام العام، او اعادته الى حاله عند اختلاله، هذه الاساليب والوسائل منحها القانون للإدارة لأجل ممارسة النشاط الضبطي على الطرق العامة، ولبيان اهم هذه الوسائل سيتم تقسيم المبحث الى ثلاث مطالب، نبحث في (المطلب الاول)، انظمة الضبط الاداري في نطاق الطرق العامة، ونبحث في (المطلب الثاني)، القرارات الضبطية الفردية وفي (المطلب الثالث) نبحث فيه الجزاءات الادارية في مجال الطرق العامة، وكالاتي:

المطلب الاول

انظمة الضبط الاداري (القرارات التنظيمية)

الاصل ان المشرع او السلطة التشريعية، هي صاحب الاختصاص في تنظيم حقوق حريات الافراد ونشاطاتهم في اطار الدستور، فالقانون هو الوسيلة الاساسية والاصيلة لضبط وتقييد حريات الافراد ونشاطاتهم، ولكن للضرورات العملية وحسن السياسة الادارية، اجيز

(١) قرارها المرقم ٢٧/قضاء اداري/ ١٩٩٩ في ١٩٩٩/٨/٢٢، والمشار اليه لدى د.حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، مصدر سابق، ص١٠٠.

(٢) قرار محكمة التمييز بالعدد ١٢٠/ح/٦٣ في ١٩٦٣/٢/١٣، مجلة ديوان التدوين القانوني، ع٣، س٢، ١٠٦٣، ص١٦٥.

(٣) قرار محكمة التمييز بالعدد ٨٨/ح/٦٩ في ١٩٦٩/٣/٢٢، مجلة ديوان التدوين القانوني، ع١، س٧، ١٩٧٠، ص١١٠.

دستورياً في النظم المختلفة للسلطة التنفيذية ان تشارك السلطة التشريعية في ممارسة هذا الاختصاص، فتصدر قواعد قانونية عامة ومجردة[١].

وتتخذ القرارات التنظيمية في نطاق الطرق العامة صوراً مختلفة، تحد من خلالها نشاط الافراد، بهدف وقاية النظام العام، بناءً على ذلك، سيتم تقسيم هذا المطلب الى اربع فروع، (الفرع الاول) نخصص فيه القرارات التنظيمية في صورة تنظيم النشاط الفردي و(الفرع الثاني) نبين فيه قرارات المنع والحظر و(الفرع الثالث) نبحث فيه قرارات الترخيص او الاذن المسبق و(الفرع الرابع) نبحث فيه القرار التنظيمي صورة الاخطار السابق، وكالاتي:

الفرع الاول

القرار التنظيمي في صورة تنظيم النشاط

قد يكتفي القرار التنظيمي على مجرد تنظيم النشاط الفردي، من خلال وضع التعليمات والإرشادات العامة، تبين كيفية ممارسة نشاط معين حفاظاً على النظام العام، وفي هذه الحالة لا تشترط الادارة الحصول على اذن سابق او لا تحظر ممارسة ذلك النشاط او القيام بالإبلاغ عن النشاط قبل ممارسته، وانما تكتفي بوضع نظام يحدد كيفية ممارسة ذلك النشاط، مع بيان الحدود المسموح بها في ممارسة هذا النشاط [٢].

وفي مجال الطرق العامة، تحدد انظمة المرور السرع المسموح بها، والالتزام باللوحات الارشادية والتحذيرية والمانعة، والالتزام بالإرشادات الضوئية الخاصة بالمرور، واماكن التوقف والوقوف، وتحديد اوقات معينة يسمح بها سير المركبات ذات الاوزان الثقيلة او اوقات سيرها على الطرق والشوارع، والطرق المسموح السير عليها، او تحديد اتجاهات المرور في شوارع معينة، ولا يجوز ان يصل هذا التنظيم الى درجة الحظر متى ما كان النشاط المتمثل بحرية السير والمرور على الطرق مشروعاً، لذلك ينبغي ان يكون التنظيم منطوياً على اقل قيود التي تعيق هذه الحرية[٣].

(١) د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري (العاتك لصناعة الكتاب | القاهرة | ٢٠١١) ص٤٥٣.

(٢) د. سجى محمد عباس الفاضلي، مصدر سابق، ص٢٨٧.

(٣) د. عادل السعيد محمد ابو الخير، مصدر سابق، ص٢٢٢.

الفرع الثاني

القرار التنظيمي في صورة الحظر او المنع

يعرف الحظر بانه النهي او المنع الكامل لنشاط معين من قبل سلطات الضبط، من اجل حماية النظام العام، وعلى الطرق العامة نوعين من الحظر:

أولاً: الحظر النسبي: ويقصد به المنع من اتخاذ بعض الاجراءات والممارسات لنشاط معين على الطرق من اجل حماية النظام العام، غير ان هذا المنع يبقى اجراءً استثنائياً، اي مؤقتاً او جزئياً، لان القاعدة العامة تمثل ان الحظر المطلق اذا انصب على ممارسة احدى الحريات العامة فانه يعادل الغاءها، ومن ثم كان ذلك عملاً غير مشروع، وهو ما لا تملكه سلطة الضبط، كما ان صيانة النظام العام لا يستلزم بالضرورة ان يتم تقييد حرية المرور الى درجة الحظر المطلق، لذا فان القضاء الاداري لا يقر الحظر المطلق[١].

وهذا ما اكد عليه القضاء الفرنسي في حكم له بتاريخ ١٥/ تشرين الاول/ ١٩٦٥، حين قضى بانه اذا كان اختصاص مدير الشرطة عند الضرورة ان يتخذ الاجراءات اللازمة لمعالجة المتاعب التي يمكن ان ينتج عن مزاولة مهنة التصوير الفوتوغرافي او السينمائي في الطرق العامة، اعاقة حركة المرور، خاصة حظر تلك المهنة عند الضرورة وفي شوارع معينة او في ساعات معينة عندما تشتد كثافة الحركة المرورية، الا ان ذلك لا يجيز له ان يأمر بالحظر المطلق لهذه المهنة، لان ذلك من شأنه ان يشكل انتهاكاً لحرية التجارة والصناعة[٢].

وعلى ذلك فان لسلطات الضبط الإداري وصيانة للنظام العام بجميع عناصره، ان تحظر استخدام المنبهات الصوتية لا سيما ذات النفخات العالية عند المستشفيات وذلك حفاظاً على السكينة العامة، وتوفير الهدوء للمرضى الراقدين فيها، كما لها ان تمنع على سائقي المركبات تناول المشروبات الكحولية اثناء السياقة، كما لها ان تمنع المركبات البطيئة او ذات الاوزان الثقيلة من دخول المدينة وفي اوقات معينة منعاً من الازدحام عن طريق توفير طرق حولية او بديلة خاصة بعربات الوزن الثقيل.

---

(١) المصدر نفسه، ص٢٢٨.

(٢) د. عبد القادري زرفين، مصدر سابق، ص٧٧.

ثانياً: الحظر المطلق: ويمثل هذا الحظر المنع من القيام بأفعال او اجراءات معينة قد ينتج عنها ضرراً جسيماً او اثاراً سلبية على النظام العام في الطرق العامة، ومثالها منع تشييد المباني التي تؤدي الى الاخلال بالنظام العام الجمالي للطرق او تشويه رونق الشوارع [١].

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له صادر بتاريخ ٩/اذار/١٩٤٥ بشرعية منع الادارة من مرور المركبات في شارع معين نظراً لضيقه، حيث يخشى ان يصبح مسرحاً للحوادث [٢].

الفرع الثالث

القرار التنظيمي في صورة الترخيص او الاذن المسبق

الترخيص او الاذن المسبق: هو اجراء ضبطي وقائي تقوم به سلطات الضبط، ومقرر لوقاية المجتمع والدولة ومحافظة على النظام العام فيها من اي ضرر قد ينشأ عن ممارسة الحقوق والحريات الفردية، وقد يقرر لحماية النشاط الفردي نفسه، مما قد يلحق به او يعوق تقدمه لو ترك بدون تنظيم[٣].

والترخيص لا يرد على الحريات الاساسية التي كفلها الدستور والقانون، "فأي قرار تنظيمي ضبطي يشترط الحصول على اذن سابق بشأن ممارسة حرية من الحريات الاساسية يعتبر غير مشروع"[٤].

وإذا كانت السلطات الادارية الضبطية تتمتع بالسلطة التقديرية بتدخلها في مجال التراخيص، الا ان هذا التدخل يكون مقيداً بمدى توافر الشروط اللازمة المقررة لممارسة النشاط، مع الاخذ بالاعتبار المصلحة العامة، واعمال المساواة بين الافراد ومن دون محسوبية او محاباة[٥]، فممارسة قيادة المركبات على الطرق تشترط سلطة الضبط الاداري المعنية بالحصول على الترخيص او الاذن من السلطات المختصة، ومن اجل حماية الراكبين والمشاة المارة في الطريق، وصيانة للأمن العام والصحة العامة داخل المجتمع،

(١) د. سجى محمد عباس الفاضلي، مصدر سابق، ص ٢٧٧.
(٢) د. عادل السعيد محمد ابو الخير، مصدر سابق، ص٢٢٩.
(٣) هندون سليماني، مصدر سابق، ص١٣٢.
(٤) د. نواف كنعان، القانون الإداري (دار الثقافة للنشر والتوزيع | عمان | ٢٠١٠) ص٢٩٣.
(٥) د. عبد القادر زرفين، مصدر سابق، ٧٨.

ويعرف هذا الترخيص برخصة القيادة وهي "ترخيص اداري يؤهل صاحبه لقيادة مركبة متحركة ذاتياً في المسالك المفتوحة لحركة المرور" [١].

كما يفرض النظام الضبطي على الطرق وحفاظاً على النظام العام وجود ترخيص مسبق بمزاولة نشاط قيادة سيارات الاجرة او قيادة مركبات الحمل، وهذا النوع من النشاط يكون مسؤولاً عنه في العراق الهيئة العامة لإدارة النقل الخاص، على اساس انها مسؤولة بجميع النشاطات المرتبطة بالنقل الركاب والمسافرين.

الفرع الرابع

القرار التنظيمي في صورة الاخطار السابق

يتضمن نظام الاخطار في التزام الافراد وقبل ممارسة نشاط او حرية عامة في اعلام الهيئات الضبطية بذلك النشاط او الممارسة لتلك الحرية، وذلك لأجل اما الاعتراض او اتخاذ الاحتياطات او التدابير الوقائية اللازمة لحفظ النظام العام التي من الممكن ان يصيبه الضرر من اجراء ذلك النشاط او تلك الحرية عند ممارستها [٢].

وعادة يرد نظام الاخطار على الطرق العامة عند وجود نية للقيام بالمظاهرات او التجمعات او لتسيير المواكب على الطرق، والحكمة من فرض نظام الاخطار، هو انه هناك بعض الحريات لا يجوز للمشرع جعل ممارستها موقوفة على رحمة السلطات الادارية، وذلك لارتباط هذه الحريات كأهمية ادبية او معنوية مرتبطة بالإنسان ومصالحه الجوهرية، مما ينافي ذلك تقيدها بقيد نظام الترخيص او الاذن المسبق، والاخطار لا يعد طلباً او التماساً بالموافقة، انما هو اعلام الادارة بالقيام بممارسة حرية معينة مع تقديم بيانات ومعلومات تقدم الى الادارة المختصة[٣].

وقد اقر مجلس الدولة الفرنسي بنظام الاخطار في ممارسة حرية الاجتماع والتظاهر في احدى طرق مدينة (نيقر) في قضية (بنجمان) (Benjamin) في حكم له بتاريخ ١٩/مايو/١٩٣٣[٤].

---

(١) المادة 3 من الامر 03- 09 المتعلق بتنظيم المرور عبر الطرق الجزائري.
(٢) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مصدر سابق، ص١٢٧.
(٣) د. عادل السعيد محمد ابو الخير، مصدر سابق، ص ٢٢٠-٢٢١.
(٤) هندون سليماني، مصدر سابق، ص ١٢٥.

المطلب الثاني

القرارات الضبطية الفردية

تلجأ سلطات الضبط الاداري في ميدان الطرق العامة الى اصدار قرارات ادارية فردية، تطبق على مجموعة افراد معينين بذواتهم او لحالات معينة من اجل حفظ النظام العام على الطرق، وتستنفذ هذه القرارات مضمونها بمجرد التطبيق، إذ انها تتمثل بتحديد الحكم القانوني بخصوص حالات معينة او فرد او افراد معينين بذواتهم[١]، ويلحظ ان النشاط الضبطي يكاد ان يتحول كله الى هذه القرارات، حيث تعتبر الاكثر استخداماً من قبل سلطات الضبط الاداري على الطرق العامة، ومثالها التنبيه الى منحنيات الطرق، او الى الاماكن، لتجنب الضجيج والمحافظة على السكينة العامة بمنع استخدام الات التنبيه بالسيارات بالقرب من المستشفيات والمدارس[٢].

وتتضمن هذه القرارات عادة اوامر بالقيام بعمل او الامتناع عن عمل او تراخيص موجهة للأفراد[٣]، ومن الامثلة على هذه القرارات في مجال الطرق العامة، تلك المتعلقة بالصحة العامة على الطرق، او النظام الجمالي للطرق، مثل القرارات الفردية التي تتخذها سلطات الضبط الاداري بخصوص ازالة اكوام من النفايات المتكدسة على جانبي احد الطرق، او الترخيص بالأشغال لبعض اجزاء من الرصيف للطريق في عرض بضائع التجار، او منع الترخيص لذلك، وبناءً على ذلك سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين وكالاتي:

الفرع الاول

تصنيف القرارات الفردية

تصنف القرارات الفردية الضبطية الى انواع عدة وكالاتي:

اولاً: قرارات ضبط فردية بالنظر الى سندها القانوني: حيث يرى قسم من الفقهاء في فرنسا ان هذا النوع من القرارات يجب ان يستند الى نص تنظيمي سواء اكان نصاً تشريعياً او تنظيمياً، إذ ان في الغالب ان هذه القرارات الضبطية الفردية تصدر تطبيقاً لقاعدة تنظيمية

(١) د. عدنان زنكنة، سلطة الضبط الاداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١١، ص١٣٩.
(٢) د. نواف كنعان، مصدر سابق، ص٢٩٥.
(٣) د. عدنان زنكنة، المصدر سابق، نفس الصفحة.

او تشريعية عامة على حالة فردية خاصة معينة بالذات، وهذا الاصل في القرارات الفردية، مثل القرار الضبطي الفردي الصادر بمنح او منع ترخيص لإحداث او اقامة منشأة تساهم او تؤثر على بيئة الطريق العام وسالكيه [١].

وإذا كان هذا الاصل في استناد القرار الفردي الى نص تنظيمي، الا ان الواقع العملي يظهر بان القاعدة التشريعية او القرار التنظيمي قد لا يتنبأ او ينص على جميع التوقعات التي تحدث، ناهيك على ان النظام العام، نظام ديناميكي متغير ومتحرك، فاذا ما ظهر ما يخل به لم يكن القانون او القاعدة التنظيمية قد توقعاه، لذلك اجاز بعض الفقهاء في فرنسا استثناءً ان يصدر قرار ضبطي فردي يعالج الخرق الحاصل في النظام العام ومن دون ان يستند الى تشريع او قاعدة تنظيمية، لذلك يعترف مجلس الدولة الفرنسي بشرعية قرارات الضبط الفردية غير المستندة الى قاعدة تنظيمية عامة[٢]، ولكن وفق الشروط الاتية:

١- ان يصدر القرار نتيجة موقف واقعي خاص يفرض الحال ان يتم اتخاذ ذلك القرار الفردي الخاص، لذلك اقر مجلس الدولة الفرنسي في قرار له صدر بتاريخ ١٩٢٦/١٢/١٥ بشرعية قرار العمدة لقرية ما بحظر مظاهرة معينة على الطريق العام، على الرغم من انه لم يكن قد وجد بعد تنظيم عام للمظاهرات في القرية، لذلك كان قرار الحظر ناتج عن ظروف محلية ذات طبيعة تخل بالنظام العام[٣].

٢- ان لا يتعارض القرار الفردي الصادر من دون الاستناد على قاعدة تنظيمية عامة مع نصوص قانونية تمنع اتخاذ القرار الفردي الضبطي [٤].

٣- ان يكون موضوع القرار الفردي داخلاً وبشكل مباشر في نطاق اهداف الضبط العام ومحققاً لاحد اهدافه التقليدية او غير التقليدية، وبذلك فان مجلس الدولة الفرنسي يسلم بشرعية القرارات الفردية المستقلة وبحدود الشروط والضوابط التي ارساها[٥].

ثانياً: قرارات الضبط الادارية الفردية بالنظر الى مضمونها: وهذه على ثلاث انواع:

١- قرارات فردية ضبطية آمرة بالقيام بعمل، ومثالها الامر الصادر من سلطة الطرق بإزالة

(١) د. سجى محمد عباس الفاضلي، مصدر سابق، ص٢٩٣.
(٢) د. نواف كنعان، مصدر سابق، ص ٢٩٦.
(٣) د. عادل السعيد محمد ابو الخير، مصدر سابق، ص٢٤١.
(٤) د. عدنان زنكنة، مصدر سابق،ص١٤٢.
(٥) المصدر نفسه، نفس الصفحة.

مطب معرقل للسير، وضع في وسط الطريق العام استناداً الى نص المادة ١١/خامساً من قانون الطرق العامة رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢ المعدل، او كالآمر الصادر من البلدية بإزالة اكوام النفايات الموضوعة على جانبي الطريق العام.

٢- قرارات فردية ضبطية ناهية عن القيام بعمل، حيث تمتلك سلطة الضبط الاداري على الطرق العامة وبهدف المحافظة على النظام العام، ان تصدر قراراً فردياً متضمناً نواهي قاضية بالامتناع عن القيام يعمل، فيه ضرر للنظام العام على الطرق، كحظر تسيير موكب او مظاهرة في طريق عام، يترتب على ذلك مخاطر الاخلال بالنظام العام عند حدوثها.

٣- ولسلطات الضبط الاداري ان تصدر قراراً فردياً بمنح ترخيص او اذن لمزاولة نشاط محدد، كالترخيص الممنوح بإقامة محطة استراحة او محطة تعبئة على احد جانبي الطريق[١].

ثالثاً: تدابير واجراءات فردية صادرة بالنظر الى الشكل الذي تصدر فيه، حيث تصنف الى عدة أنواع:

١- قرارات فردية مكتوبة، اي تصدر بالشكل المكتوب والصريح الامر، وهذه يسهل اثباتها وفهم مقاصدها.

٢- قرارات ادارية شفاهية، كالأمر الصادر برفع النفايات حماية للنظام العام الجمالي للطرق او اوامر بإشارة اليد او حركة مادية، كإشارة رجل المرور في تنظيم سير المركبات في الشوارع، او الاشارة الضوئية للغرض نفسه[٢].

الفرع الثاني

شروط صحة القرارات الادارية الفردية

هناك شروط لصحة القرارات الادارية الفردية على الطرق، نوجزها بما يلي:

اولاً: صدور القرار في حدود القانون، او قد يكون غير ذلك استثناءً، اي لا يستند الى تشريع او تنظيم، ولضرورة واقع الحال، وكما أشرنا الى ذلك.

ثانياً: ان يكون القرار مبني على واقعة مادية حقيقية، حيث ان هذه الوقائع هي المبرر

(١) د. سجى محمد عباس الفاضلي، مصدر سابق، ص٢٩٥.

(٢) د. عدنان زنكنة، مصدر سابق، ص ١٤٥.

لاستصدار القرار، وهذا الشرط عام لكل قرار تنظيمي ام فردي ويعد السبب الحالة المادية او القانونية التي تدفع الادارة الى اتخاذ القرار.

ثالثاً: ان يكون القرار الضبطي الفردي صادراً من سلطة ضبط مختصة.

رابعاً: ان يكون القرار لازماً لحماية النظام العام[١].

المطلب الثالث

الجزاءات الادارية الوقائية

تتخذ السلطات المعنية بالطرق العامة، جزاءات ادارية كتدابير وقائية للحفاظ على النظام العام او تفادي الاخلال به، وهي اجراءات ماسة بحرية الفرد في ماله او نشاطه المهني، تعمل على منع او عدم السماح لمصدر التهديد من إحداث اية اضرار، وغالباً ما تكون هذه الجزاءات مؤقتة، تهدف الى الضغط على ارادة الشخص لإزالة عوامل التهديد بالإخلال بالنظام العام[٢]، تكون خاضعة لرقابة القضاء عند مخالفتها لمبدأ المشروعية، حيث تستند هيئات الضبط الاداري في توقيعها لتلك الجزاءات على نصوص قانونية واردة في هذا الشأن طبقاً للمشروعية[٣]، وهي على صور ثلاث، الغرامات (الفرع الاول)، و سحب الترخيص الاداري (الفرع الثاني)، و المصادرة الادارية المؤقتة (الفرع الثالث) وهذا ما سيتم البحث فيه:

الفرع الاول

الغرامـــات

إذ تلجأ سلطات الضبط الى فرض الغرامات على كل من ارتكب احدى المخالفات المنصوص عليها في القوانين الخاصة او المتعلقة بالطرق، والغرامة، هي مبالغ مالية محددة سلفاً في النصوص القانونية، وتتحدد بحسب نوع ودرجة المخالفة المرتكبة، وقد نص على هذا الاجراء المشرع المصري في المادة (٧٤) وما بعدها من قانون المرور رقم ٦٦ لسنة

(١) عبد المجيد غنيم المطيري، سلطة الضبط الاداري وتطبيقاتها في دولة الكويت رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١١، ص٥٠-٥٢.

(٢) مهند قاسم زغير، السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الاداري في الظروف العادية- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام (كلية الحقوق، جامعة النهرين| ٢٠١٤) ص١٤٢.

(٣) د. سعاد الشرقاوي، القانون الاداري، مصدر سابق، ص١٢٣.

١٩٧٣ المعدل وكذلك فعل المشرع العراقي في المادة ٢٥ وما بعدها من قانون المرور رقم ٨ لسنة ٢٠١٩، كما ورد هذا الاجراء في المادة ١١ وما بعدها من قانون الطرق العامة رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

فعلى سبيل المثال تصنف الغرامات وفقاً للمادة (٧٤) وما بعدها من قانون المرور المصري والمادة (٢٥) وما بعدها من قانون المرور العراقي وذلك بحسب درجة وجسامة المخالفة على الطريق العام، ومدى تأثيرها على النظام العام، وهذه الاحكام تتصل اتصالاً مباشراً بالأمن العام على الطرق العامة، وتصنف الغرامات وفقاً للقانون العراقي تبعاً لذلك، الى درجة اولى وثانية محددة ما بين (١٠٠ الف — ٢٠٠ الف) في حال المخالفة للأحكام، كتلك المتعلقة بالإشارات الضوئية واشارات رجل المرور او قيادة المركبة بإهمال ورعونة ومخالفة قواعد السير والمرور على الطرق، او استعمال السائق للهاتف النقال اثناء القيادة او قيادة مركبة لا تتوفر فيها شروط المتانة والامان.

اما الدرجة الثالثة والرابعة، حددت الغرامات ما بين (٢٥ الف — ٥٠ الف)، وهذه المخالفات التي تضمنتها عقوبة الغرامة تلك المتعلقة بالتأثير على السكينة العامة والصحة العامة على الطرق، على سبيل المثال، استعمال اجهزة التنبيه الهوائي او المتعدد النغمات او المشابه لأصوات الحيوانات او وضع مكبرات الصوت او الصافرات التي تؤثر على السكينة العامة على الطريق وتؤثر على سالكي الطريق او استعمال الضوء العالي والأضوية المبهرة ليلاً والتي تؤثر سلباً على مستخدمي الطريق او رمي النفايات والاوراق والسكائر في الشوارع.

كما تضمن قانون الطرق العامة رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢ المعدل، بعض الاحكام التي تمنح الادارة سلطة فرض جزاءات ادارية ومنها الغرامة عند الاخلال بأحكام القانون، منها ما منحته المادة ١٥ من القانون "لضابط المرور المنسب للعمل في محطة الوزن صلاحية فرض الغرامة على المركبة ذات الحمولة الزائدة" وفق احكام المادة ١٤ من القانون المذكور، وتكون قرارته بهذا الشأن باتة، كما شددت الفقرة رابعاً من نفس المادة على فرض الغرامة لا تقل عن (٥٠٠ الف) ولا تزيد عن (١ مليون) عند عدم تنفيذ احكام المادة ١٤ من القانون[١].

(١) تنص المادة ١٤ من القانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢ المعدل على (اولاً: تحجز المركبة المخالفة لاوزان الاثقال المحورية الى حين تفريغ الحمولة الزائدة ونقلها خارج محطة=

الفرع الثاني

سحب الترخيص الاداري

حيث يعد من اشد الجزاءات الادارية التي توقعها الادارة الضبطية المهتمة بالطرق العامة عندما يكون استمرار العمل بالرخصة، يلحق ضرراً يهدد النظام العام، وتعد سحب ترخيص قيادة المركبة او تسييرها وسحب ترخيص مزاولة العمل او المهنة بسبب مخالفة شروط الترخيص من ابرز تطبيقات سحب التراخيص، باعتباره احد انواع الجزاءات الادارية، وقد اجاز المشرع الفرنسي لسلطات الضبط المعنية بالطرق سحب ترخيص قيادة المركبة ووقفها ايقافاً وقتياً، لكل من اخل بقواعد المرور وتعريض النظام العام للخطر، كما اجاز ايضاً سحب رخصة تسيير المركبة التي لا يتوفر فيها شروط السلامة والمتانة والامان[١].

وفي مصر، ايضاً منح المشرع لسلطة الضبط الاداري المعنية بالطرق العامة، سحب ترخيص قيادة المركبة كصورة من صور الجزاءات الادارية، ونظم ذلك من خلال قانون المرور رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون رقم ١٢١ لسنة ٢٠٠٨، كما أجاز المشرع لسلطة الضبط سحب ترخيص تسيير المركبة، عند مخالفة قائد المركبة قواعد المرور، او ارتكب فعلاً يخالف الآداب العامة في السيارة.

ولما كان من حق الادارة في منح الترخيص عند توافر الشروط المنصوص عليها في القوانين، فلها كذلك سحب او الغاء ذلك الترخيص عند مخالفة تلك الشروط [٢].

وفي العراق فقد الزم قانون المرور رقم ٨ لسنة ٢٠١٩ في المادة ٢٢/اولاً ضابط الاجازات، ابطال اجازة السوق عند فقدان السائق احد الشرطين المنصوص عليهما في البندين ثانياً وخامساً من المادة ٢١ والمتعلقين بالشروط الصحية والبدنية وان لا يكون ممنوع من قيادة

=الوزن على نفقة المخالف مع فرض غرامة مقدارها (٥٠٠٠) خمسة الاف دينار عن كل (١كغم) كيلو غرام واحد من الحمولة الزائدة. ثانياً: تستوفى اجور ارضية مقدارها (٢٠٠٠٠) عشرون ألف دينار عن كل ليلة تبقى فيها المركبة المخالفة محجوزة في ساحة الحجز ومن تاريخ المخالفة.

(١) مهند قاسم زغير، مصدر سابق، ص١٤٧.

(٢) جلطي أعمر، الاهداف الحديثة للضبط الاداري، اطروحة الدكتوراه (كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد | ٢٠١٥-٢٠١٦) ص٢٦٥.

المركبات بموجب حكم قضائي.

الفرع الثالث

المصادرة الادارية المؤقتة

حيث تعد المصادرة المؤقتة من الجزاءات الادارية التي يتم فرضها من قبل السلطات الضبطية على الطرق للمحافظة على النظام العام، وهي اجراء استثنائي ينزع المال جبراً بغير مقابل(١)، وقد اقر مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية قرار الادارة بمصادرة المطبوعات التي تخل بالنظام العام الاخلاقي والادبي في الطرق العامة والاماكن العامة(٢)، ومن قبيل ذلك ما نصت عليه المادة ٣/رابعاً/ أ من قانون المرور رقم ٨ لسنة ٢٠١٩ حيث اجازت لضابط المرور حجز المركبة غير المسجلة خلافاً لأحكام القانون، وكذلك اجازت المادة ٢٨/ سادساً لضابط المرور حجز المركبة مدة لا تزيد على (٥ ايام) عند ارتكاب سائق المركبة احدى المخالفات المرورية المنصوص عليها المادة ٢٥/ اولاً.

الخاتمة

حاول الباحث في هذه الدراسة ان يتطرق لاهم المواضيع التفصيلية التي لها علاقة بدور الضبط الاداري في حماية النظام العام على الطرق العامة، ومن خلال ذلك توصل الى مجموعة من النتائج والتوصيات، ونشير لأهمها وعلى وفق ما يأتي:

أولاً– النتائج:

١– التعريف بالضبط الاداري على الطرق العامة له اساسان، الاساس (المادي) يمثل المهمة الرئيسية والنشاط الذي تمارسه السلطات الادارية بقصد المحافظة على النظام العام في الطرق، ويمثل الضبط الاداري الخاص على الطرق العامة، والاساس (العضوي)، يمثل الهيئات والاجهزة الادارية المختلفة العاملة الموكل اليها مختلف السلطات الادارية والتي تمارس مهمة الضبط إزاء اي نوع من نشاط الافراد، وهو ما يمثل الضبط الاداري العام على الطرق العامة.

٢– الافتقاد لنصوص تشريعية في القانون العراقي تعالج التعارض عند حصوله بين السلطات العامة للضبط الاداري على الطرق، لاسيما اذا كانت احداهما ذات نطاق

(١) مهند قاسم زغير، مصدر سابق، ص ١٤٧.

(٢) سليمان محمد الطماوي، الضبط الاداري، مصدر سابق، ص٢٧٧.

مركزي والاخرى ذات نطاق محلي، الا ان القاعدة المعمول بها في فرنسا، ان السلطة الادارية ذات الاختصاص المكاني الاقل اتساعاً لا تخالف القواعد التي تصدرها السلطات الادارية ذات الاختصاص المكاني الاكثر اتساعاً، الا ان للسلطة المحلية ان تسن قواعد اكثر صرامة وقسوة من تلك التي تتخذها السلطة المركزية، وذلك عند استدعاء ظروف محلية توجب ذلك، وكذلك الحال عند التعارض بين سلطة ادارية عامة وسلطة ضبط اداري خاص في مجال الطرق، فان السلطات الضبط الاداري الخاص تتولى سلطات اكثر فعالية من سلطات الضبط الاداري العام، ويستثني القضاء الاداري الفرنسي حالة اذا كانت الظروف تستدعي اجراءات اكثر صرامة من تلك التي تتخذها سلطة الضبط الاداري الخاص، وذلك في حالة الظروف الامنية الصعبة وحالة المساس بالآداب العامة.

٣- النظام العام الذي تهدف الى تحقيقه سلطات الضبط الاداري، يعد فكرة مرنة ونسبية وتختلف باختلاف الزمان والمكان وحاجة المجتمع، اذ لابد ان يكون تحديد مفهومه بالنظر الى الجانب المادي والمعنوي منه، ودون الاعتماد على المفهوم تقليدي وغير تقليدي، ويشمل ذلك المفهوم الكامل للنظام العام (الامن والصحة والسكينة العامة والاخلاق والآداب والجمال العام).

٤- يفتقد التشريع العراقي لقانون يهتم بالنظافة العامة على الطرق، بحيث يحظر الممارسات التي من شأنها ان تؤدي الى خرق بالنظام العام من جانبه الصحي والجمالي.

٥- يفتقد التشريع العراقي لتشريعات رقابية تراقب المشاريع الاستثمارية والصناعية المقامة على الطرق العامة ومراقبة مدى تأثير تلك الصناعات او المنشآت على بيئة الطريق.

ثانياً – التوصيات:

١- ضرورة ان تكون التدابير الضبطية المطبقة على الطرق متلائمة مع قواعد مرفق الطرق العامة، وان يكون ذلك مصحوباً بتدابير نوعية للخدمة العامة في الطرق، بقصد تسهيل وتامين الحركة المرورية لمختلف مستعملي الطرق العامة، وتحسين مستوى الخدمات المرورية المقدمة للأفراد من مرفق الطرق العامة.

٢- نوصي المشرع العراقي بإعادة النظر بنص المادة ٩٥ من قانون ادارة البلديات رقم

١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل والتي منحت بموجبها للبلدية سلطة الاذعان للأوامر التي تصدرها، حيث ليس للسلطة التنفيذية الحق في اصدار انظمة ضبطية تقيد حرية الافراد، ولا يوجد نص دستوري يمكن الرجوع اليه لإقرار هذه السلطة.

٣- تفعيل دور شرطة الطرق الوارد ذكرها في المادة ١١ من قانون رقم ٥ لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الاول لقانون لطرق العامة) وتأسيسها ضمن تشكيل مستقل تابع لوزارة الداخلية، ومنحها الصلاحيات اللازمة لحماية الطرق من كل ما يضر النظام العام فيها.

٤- سن تشريع يهتم بالنظافة العامة على الطرق، بحيث يحظر الممارسات التي من شأنها ان تؤدي الى خرق بالنظام العام الصحي والجمالي للطرق.

٥- إلزام السلطات الادارية المعنية بالطرق بتجميل الطرق والشوارع من خلال المحافظة على النظافة فيها و بث الروح و الحيوية فيها بتزيينها وانشاء مساحات خضراء فيها وتشجيرها، وجعل ذلك احدى شروط اعمال المقاولة عند انشاء الطرق وجزء لا يتجزأ من اعمال انشاء الطريق العام.

٦- تفعيل الدور الرقابي للسلطات الادارية المعنية بالطرق لمراقبة المشاريع الاستثمارية والصناعية المحدثة على الطرق العامة ومراقبة مدى التزام تلك المشاريع بحماية بيئة الطريق، وسن التشريعات اللازمة لذلك مع فرض العقوبات الضبطية الصارمة والمشددة عند الاخلال بتلك الالتزامات البيئية.

٧- نوصي المشرع الى سن تشريعات تشدد من الاجراءات الضبطية واصدار التنظيمات المشددة للوقاية من الاصابات التي قد تحدث على الطرق ووقوع الحوادث وضمان المحافظة على سلامة وحياة الافراد.

٨- نوصي المشرع العراقي الى منح ادارة الضبط على الطرق الخارجية سلطة ازالة اشغالات الطرق ومنع وازالة التجاوزات الحاصلة على الطريق، حيث ان القانون منح هذه السلطة للوحدات الادارية وان ازالة تلك الاشغالات المخالفة او التجاوزات يحتاج الى سرعة الاستجابة من قبل الوحدات الادارية وهذا ما يفتقده الوضع الحالي في العراق، إذ يلحظ وجود عشرات التجاوزات من المنشآت القائمة على اكتاف الطرق الخارجية او على محرماتها والسبب في ذلك يعود اغلبه الى التقصير الواضح من قبل الوحدات الادارية

المعنية بالمحافظة على الطرق من التجاوزات استناداً الى قانون الطرق العامة رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

٩- تشديد الحظر على قيادة المركبات التي يصدر عنها اصوات مزعجة وفرض الغرامات الادارية على ذلك، وكذلك تشديد الحظر على استعمال الات التنبيه خلاف ما مسموح به او لأهداف غير آمن المرور في الطريق او الاستخدام السيء بالقرب من المستشفيات او المدارس.

The Authors declare That there is no conflict of interest references

First - books:

1. Syed I, & Al-Tabbakh, S. mediator in the Encyclopedia of Administrative Responsibility in the Light of Judiciary: Jurisprudence, and the rulings of the Supreme Administrative Court (1st Edition. Part 3, Nass Printing Company| 2014)
2. .Al-Shaibani A. The Administration's Responsibility for Administrative Control Work in Normal Circumstances, A Comparative Study (Iraqi Books and Documents House| 2005)
3. Al-Zuhairi A. Oversight of the Constitutionality of Administrative Regulations and Decisions: A Comparative Study(1st Edition, Arab Center for Scientific Studies and Research Egypt| 2017)
4. Mustafa H. Principles of Iraqi Administrative Law. (Al-Ahlia Printing and Publishing Company. 1968.)
5. Al-Dulaimi H. The Limits of Administrative Control Authority in Normal Circumstances: A Comparative Study(Al-Halabi Legal Publications| 2015)
6. Al-Qaisi H. Al-Wajeez in explaining the law of governorates not organized into a region No. 21 of 2008. (Al-Sanhouri Library, Baghdad| 2012).
7. Al-Fadli. S The Role of Environmental Administrative Control in Protecting the Beauty of Cities : A

Comparative Study. 1st EditionThe,(Arab Center for Scientific Studies and Research, . Egypt| 2017).
8. Dr. Al-Sharqawi, Suad. Administrative Law. Dar Al-Nahda Al-Arabiya. 2009.
9. Al-Tamawy.S, Principles of Administrative Law According to the Latest Developments in Legislation and Judiciary(4th editionDar Al-Fikr Al Arabi. 1961).
10. Al-Khair,A. Administrative Polic,(University Thought House | 2008).
11. Bassioun. A. The Theory of Administrative Control in Contemporary Employment Systems and Islamic Sharia. (Dar Al-Fikr Al-Jamei | 2007).
12. Zanganeh A. The Authority of Administrative Control in Preserving the Beauty and Wellness of Cities(1st Edition, Al-Halabi legal Publications| 2011).
13. Badir Ali. Principles and Provisions of Administrative Law. (Al-Atak for the Book Industry, Cairo| 2011)
14. Al-Helou, M,Administrative Law(University Press, Alexandria| 2000).
15. Al-Helou M, Environmental Protection Law in the Light of Sharia. (New University House | 2007).
16. Al-Roubi M, Administrative control and its role in protecting the environment: a comparative study(1st edition, Library of Law and Economics Riyadh: | 2014).
17. Al-Kanaan N, Administrative Law. Book One(4th Edition, Dar Al Thaqafa for Publishing and Distribution, . Jordan| 2010).
18. Sabri S. The Legality of Special Administrative Control to Protect Public Security : A Comparative Study,(The Arab Center for Research and Scientific Studies, Egypt| 2018).
19. Lunn M. Rulings of Principles in the French Administrative Judiciary, (Manshaat al-Maarif, Alexandria|1991).

Second, the treatises and dissertations:

1. Amar J. Modern Objectives of Administrative Control. PhD thesis in public law(Abi Bakr Belkaid University, |2015-2016)
2. Al-Mutairi A, Administrative Control Authority and its Applications in Kuwait. a master's thesis submitted to the Faculty of Law, Department of Public Law(Middle East University| 2011).
3. Al-Abbas F, Administrative Control in the Scope of Public Health in Iraq. A master's thesis (Faculty of Law and Political Science at the Iraqi University| 2019)
4. Al-Hassan K. The Legal System of Public Roads. PhD thesis in public law(Faculty of Law - Said Hamdin, University of Algiers| 2019)
5. Zughair Muhannad. The Discretionary Power of Administration in Field of Administrative Control in Normal Circumstances, A Comparative Study. PhD Thesis in Public Law(Al-Nahrain University| 2014).
6. Hendon S. Control Authorities in the Algerian Administration. PhD thesis in public law(University of Algiers|2012-2013)

Third - Research and Articles:

1. Guerin E, La police administrative, Wikiterritorial, 2020. Article published at: https://encyclopedie.wikiterritorial.cnfpt.fr/.
2. Al-Tamawy, S. " Administrative Control: A Comparative Study "(Security and Law Journal, Dubai Police Academy, Volume 1, Issue 1| 1993).
3. Al-Zervin A" The Role of the Administrative Control Authority in Achieving Traffic Safety "(Journal of Law and Human Sciences, Issue 29, Volume One, Faculty of Law and Political Sciences, University Center, University of Djelfa| 2016).

4. El-Sharif M " The General Theory of Administrative Control "(Journal of the Egyptian State Council, No. 11 | 1962).
5. Al-Dhafiri Y" Administrative Control and the Limits of Its Powers in Normal and Exceptional Circumstances ". (Journal of Legal and Economic Research, Faculty of Law, Mansoura University, Issue 74| 2020).
6. Contract of Action for Road Safety 2011-2020. research published on the website: https://www.un.org/ar/roadsafety/assets.

Fourth - Laws and Instructions:

Iraqi Laws:

1. The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005.
2. Municipal Administration Law No. 165 of 1964, as amended.
3. The Iraqi Penal Code No. 111 of 1969, as amended.
4. Law No. 67 of 1986 regulating the collection areas of Iraqi rubble
5. Public Roads Law No. 35 of 2002, as amended.
6. Law of Provincial Councils Not Organized in a Region No. 21 of 2008, as amended.
7. Noise Control Law No. 41 of 2015.
8. Iraqi Traffic Law No. 8 of 2019.
9. Instructions No. 3 of 2011 (Environmental Determinants for the Establishment of Projects and Monitoring the Safety of their Implementation) published in the Iraqi Gazette No. 4225 on 9/1/2012.

Laws and instructions of the comparative countries:

1. The Constitution of the Arab Republic of Egypt 2014.
2. Constitution of the French Republic of 1958.
3. French Local Administration Act of 1884.
4. Egyptian Public Roads Works Law No. 140 of 1956.
5. Egyptian Traffic Law No. 66 of 1973.

6. Egyptian Environmental Law No. 4 of 1994, as amended.
7. General Law of French Local and Regional Authorities No. 142 of 24 February 1996.
8. Article 3 of Ordinance 03-09 on Regulation of traffic on Algerian roads.