مجلة الاجتهاد القضائي - المجلد 13 – العدد 02 (العدد التسلسلي 27) أكتوبر 2021 (ص ص: 663 – 684)
مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع - جامعة محمد خيضر بسكرة

اختصاص القاضي الإداري بالرقابة على قرار المنع من السفر

"دراسة مقارنة بين الجزائر، فرنسا ومصر"

The jurisdiction of the administrative judge to oversee the travel ban
-A comparative study between Algeria, France and Egypt-

ط. د لعلامة زهير [1]
باحث دكتوراه - مخبر حماية وترقية الأسرة وحقوق المرأة والطفل - جامعة جيجل (الجزائر)
lalama.zouhir@yahoo.com

د. فاتح خلاف [2]
أستاذ محاضر "أ" - مخبر حماية وترقية الأسرة وحقوق المرأة والطفل - جامعة جيجل (الجزائر)
fatahkhallaf@gmail.com

تاريخ الارسال:	تاريخ القبول:	تاريخ النشر
01 أفريل 2021	14 سبتمبر 2021	31 أكتوبر 2021

الملخص:

تشكل حرية التنقل أهم مكونات الحرية الشخصية للإنسان، لهذا فقد حظيت بحماية دستورية وتشريعية بارزة، لكن وكغيرها من الحريات فهي حرية نسبية، حيث تقبل التقييد والتنظيم بهدف حماية الأمن العام للدولة. ومن أبرز الإجراءات الضبطية التي ترد على حرية التنقل نجد قرار المنع الإداري من السفر، الذي يسمح للإدارة بمنع المواطن من مغادرة الإقليم الوطني، الأمر الذي يستدعي تدخل القاضي الإداري بناءً على طلب صاحب الشأن من أجل ممارسة رقابته على هذا القرار حمايةً لمبدأ المشروعية، وإعلاءً للمبادئ الدستورية، وذلك في ضوء القانون الجزائري والمقارن.

الكلمات المفتاحية: حرية التنقل، المنع الإداري من السفر، الأمن العام، القاضي الإداري، الرقابة القضائية.

Abstract:

The right to freedom of movement is one of the most essential rights of any human being and it has been given attention by legislative and constitutional protection accordingly. However, the right to freedom of movement is relative and falls, sometimes, under certain restrictions and regulations, which aim to protect the national security. The administrative travel ban is among the most common measures taken by administrative institutions to restrict the right to travel of certain persons. This case calls the administrative judge, upon the request of the person concerned, in order to protect the principle of legitimacy from one side and uphold the constitutional principles from the order side and that in the light of the Algerian, French and Egyptian laws.

key words: *Freedom of movement- administrative ban of travel- national security- the administrative judge- judicial oversight.*

[1] المؤلف المرسل: ط. د لعلامة زهير ـــــــــــــ *Email : Lalama.zouhir@yahoo.com*

مقدمة:

يأخذ الحق في حرية التنقل صورًا متعددة، حيث تشكل هذه الأخيرة المرتكزات الأساسية التي تستند عليها هذه الحرية، ومن هذه الصور نجد حق الخروج من الدولة بصفة مؤقتة (حق السفر)، أو الخروج منها دون العودة إليها (حق الهجرة)، وفي الحالتين فقد أدرجت الدساتير هذه الحقوق ضمن طائفة الحقوق الطبيعية للأفراد، وألزمت على السلطات توفير كافة الشروط التي تسهل الانتفاع والتمتع بها وضمانة كفالتها[1].

لا شك أن ممارسة الإدارة لإجراءات الضبط الإداري تقتضي التوفيق بين مقتضيات صيانة النظام العام ومتطلبات حماية الحقوق والحريات العامة، وذلك من خلال الموازنة بين مسألتين، تتمثل أولاهما في مقدار المساس بالحرية العامة وتتمثل الثانية في خطورة تهديد الأمن العام[2]، وهو ما أكدت عليه المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، حيث جاء فيها: " 1- لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته.

2 - لكل فرد حرية مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده.

3- لا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه بأية قيود غير تلك التي نص عليها القانون، وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق وحريات الآخرين وحرياتهم، وتكون متماشية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد..."[3].

وهو الأمر الذي كرسه التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث نص المؤسس الدستوري لأول مرة على ضمانات تقييد الحقوق والحريات العامة، والذي يكون بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، ولأسباب متعلقة بحماية النظام والأمن العموميين، تنص في هذا الإطار المادة 34 فقرة 02 من الدستور على: " لا يمكن تقييد الحقوق والحريات والضمانات إلا بموجب قانون، ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن..."[4].

وعليه، فإن السلطة الإدارية المختصة قد تجد نفسها في مواجهة ظروف ووقائع تستوجب إصدار قرار المنع من السفر، معللة قرارها بحماية الأمن العام في الدولة، الأمر الذي يترتب عليه التقييد الكلي لحرية تنقل المواطن خارج إقليم دولته.

الواقع أن أهمية موضوع الدراسة تتجلى في كون أن إجراء المنع من السفر لا تختص به السلطة الإدارية وحدها، بل قد يكون بناءً على أمر تصدره الجهات القضائية طبقًا لما ينص عليه القانون، وهو ما يقتضي تحديد الطبيعة القانونية لهذا الإجراء سواءً كان قرارًا إداريًا أو أمرًا قضائيًا، كما تكتسي الدراسة أهمية بالغة فيما يتعلق بإبراز البعد الدستوري لقرار المنع من

السفر لا سيما في ظل الإشكالات القانونية والعملية التي يثيرها هذا الموضوع، ومن أبرزها بحث إلى أي حد ساهم وجود تنظيم قانوني للمنع الإداري من السفر في تكريس رقابة القاضي الإداري، وبالنتيجة التوفيق بين حق الدولة في حماية أمنها العام والمبادئ الدستورية الضامنة لحرية الأفراد في التنقل؟

من أجل الإجابة على هذه الإشكالية يتعين الإحاطة بالإطار المفاهيمي لقرار المنع الإداري من السفر (المبحث الأول)، ثم بحث نطاق رقابة القاضي الإداري لقرار المنع من السفر (المبحث الثاني)، وذلك وفقًا لما يحقق الغرض من الموضوع.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لقرار المنع الإداري من السفر

يمثل قرار المنع من السفر المظهر الأكثر تشددًا ضمن الإجراءات الماسة بحرية التنقل، حيث يتم من خلاله تقييد قدرة المواطن على الخروج من إقليم دولته بصفة كلية، وهو ما يجرنا إلى تحديد معنى المنع الإداري من السفر (المطلب الأول)، ثم تمييزه عن الإجراءات الأخرى المشابهة له (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مدلول المنع الإداري من السفر

لقد حاول الفقه وضع تعريف لإجراء المنع من السفر، وسلك القضاء المسلك نفسه وذلك ما يستشف من خلال الاجتهادات القضائية ذات الصلة بهذا الموضوع.

الفرع الأول: التعريف الفقهي للمنع الإداري من السفر

لا يوجد تعريف جامع ومانع لإجراء المنع الإداري من السفر، فكل فقيه عرفه من الزاوية التي ينظر منها إليه، لكن ذلك لا ينفي اعتمادنا على بعض التعريفات، حيث يعرفه البعض بأنه: " قيد غير معلن وقتي يفرض على حرية السفر للخارج، يفاجئ به الوطني حال سفره للخارج، فرض لعلة ارتضتها الجهة الإدارية لمصلحة قضية أو تحقيق أو اتهام متعلق بالممنوع من السفر أو لاعتبارات الأمن القومي"[5]، ويفهم من ذلك أن المنع من السفر هو إجراء إداري يؤدي إلى منع المواطن من السفر إلى الخارج طبقًا للإجراءات والضوابط المنصوص عليها قانونًا[6].

وعليه، يمكن تعريف المنع الإداري من السفر بأنه ذلك الإجراء الذي تقوم من خلاله الجهة الإدارية المختصة بمنع المواطن من السفر إلى خارج الإقليم، وذلك عندما تقدر أن سفره ينطوي على تهديد للنظام والأمن العموميين، فتقوم بإدراج اسمه ضمن قوائم الممنوعين من السفر.

الفرع الثاني: التعريف القضائي للمنع الإداري من السفر

بالرجوع إلى القرارات القضائية نجد أن المحكمة الإدارية العليا في مصر عرفته بأنه: "حالة قانونية قد يعبر عنها بقرار صادر من جهة الإدارة أو ممارسة فعلية بمنع شخص من السفر عند استعداده لمغادرة البلاد بعد استكمال إجراءات السفر، فكلاهما يعبر عن إرادة الجهة الإدارية في المنع من السفر، وهو ما ينطوي على قرار بالمنع من السفر"[7]، وبذلك يكون القضاء الإداري قد انتهج النهج نفسه الذي سلكه الفقه القانوني بشأن هذه المسألة.

المطلب الثاني: تمييز قرار المنع الإداري من السفر عن غيره من الإجراءات المشابهة

حتى لا يلتبس مدلول المنع الإداري من السفر مع غيره من الإجراءات المشابهة، يجب التفرقة بينه وبين المنع القضائي من السفر، وكذا المنع المترتب عن اشتراط رخصة السفر، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: المنع من السفر الصادر عن الجهات القضائية

لقد أتاح القانون لبعض الجهات القضائية سلطة الأمر بالمنع من السفر، وهذا ما يتبين من خلال ما يأتي:

أولا - المنع من السفر الصادر عن وكيل الجمهورية:

إثر تعديل قانون الإجراءات الجزائية سنة 2015، أعطى المشرع الجزائري لأول مرة اختصاص إصدار الأمر بالمنع من مغادرة التراب الوطني لوكيل الجمهورية، وهو ما يتجلى صراحة في نص المادة 36 مكرر 1 بنصها على أنه: " يمكن وكيل الجمهورية لضرورة التحريات، وبناء على تقرير مسبب من ضابط الشرطة القضائية، أن يأمر بمنع كل شخص توجد ضده دلائل ترجح ضلوعه في جناية أو جنحة من مغادرة التراب الوطني..."[8].

من المفيد التنويه في هذا الصدد، أن الأمر بالمنع من مغادرة التراب الوطني يعد إجراءً تحفظيًا مبرره الخشية من عرقلة سير التحريات الأولية التي تقوم الضبطية القضائية، أو بسبب توافر شكوك حول إمكانية فرار الشخص المشتبه فيه إلى خارج التراب الوطني.

مع الملاحظة أن المشرع قد ضبط الحيز الزماني لإصدار الأمر بالمنع من مغادرة التراب الوطني، حيث حدده بفترة إجراء التحريات الأولية من طرف الضبطية القضائية، الأمر الذي يفهم منه أنه لا يمكن اتخاذ هذا الإجراء عند انتهاء التحريات، وتقديم المشتبه فيه أمام النيابة العامة، وتحريك هذه الأخيرة للدعوى العمومية، حيث يفقد بعد ذلك وكيل الجمهورية اختصاصه بإصدار الأمر بالمنع من مغادرة التراب الوطني[9].

ثانيا – المنع من السفر الصادر عن قاضي التحقيق:

لقد أجاز المشرع الجزائري تقييد حرية تنقل المتهم من أجل حماية التحقيق، وذلك عن طريق إجراءات الرقابة القضائية والحبس المؤقت، حيث تعتبر الرقابة القضائية إجراء قهري يمس مباشرة بحرية الشخص في التنقل، ولا تفوتنا الإشارة في هذا الإطار أنها تظل إجراء استثنائي لا يلجأ إليه قاضي التحقيق إلا لمقتضيات يتطلبها التحقيق القضائي، وذلك في ظل الاحترام الصارم للضوابط القانونية التي تكفل الحماية للمتهم لا سيما في ظل اعتراف القانون له بقرينة البراءة، وكذا حقه في ممارسة حرية التنقل[10].

إن الرقابة القضائية بهذا المعنى تفرض مجموعة من القيود من شأنها المساس بحرية تنقل المتهم، الأمر الذي يترتب عنه منعه من مغادرة التراب الوطني طالما أن الجهات المختصة ستقوم بحجز وثائق سفره، واتخاذ كل التدابير المتعلقة بمنعه من مغادرة التراب الوطني، وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 125 مكرر 1 نقطة 04 من قانون الإجراءات الجزائية، عندما أكد على أن المتهم يلتزم بتسليم جميع وثائقه الخاصة بالسفر إلى أمانة ضبط المحكمة أو مصلحة تابعة للأمن الوطني يعينها قاضي التحقيق، والوثائق التي تسمح للشخص بمغادرة التراب الوطني هي جوازات السفر على اختلاف أنواعها كما نصت على ذلك المادة 2 فقرة 01 من القانون رقم 14-03 المتعلق بسندات ووثائق السفر[11].

ثالثا – المنع من السفر الصادر عن قاضي الحكم:

لقد أتاح المشرع الجزائري لقاضي الحكم إمكانية النطق بعقوبات تكميلية من بينها عقوبة سحب جواز السفر، وذلك بمناسبة تعديل قانون العقوبات سنة 2006 بموجب القانون رقم 06-23[12]، حيث جاء في نص المادة 9 من هذا القانون: " العقوبات التكميلية هي:...11- سحب جواز السفر..."، ومن المنطق القانوني السليم أن يترتب على ذلك تقييد حرية المحكوم عليه من مغادرة التراب الوطني بعد استنفاد العقوبة الأصلية.

وقد قيدت المادة 16 مكرر 5 من قانون العقوبات تطبيق هذه العقوبة التكميلية بجملة من الشروط هي:

- صدور حكم يقضي بإدانة المتهم من أجل جناية أو جنحة، كعقوبة أصلية، إلى جانبها سحب جواز السفر كعقوبة تكميلية.
- مدة العقوبة التكميلية بسحب جواز السفر لا يمكن أن تتعدى خمس (05) سنوات من تاريخ النطق بالحكم.
- أن يتم تبليغ الحكم إلى الجهة الإدارية المختصة وهي وزارة الداخلية.

اللافت في هذا الصدد، أن سحب جواز السفر يندرج ضمن العقوبات التكميلية الاختيارية، وهو ما يفهم من تعبير "يجوز" الذي استخدمه المشرع في صلب المادة 16 مكرر 05 من قانون العقوبات[13]، ما عدا في الجرائم المتعلقة بالتهريب فهي تعد عقوبة إجبارية بنص القانون[14].

الفرع الثاني: المنع من السفر الناتج عن اشتراط الترخيص المسبق

قد يشترط القانون الحصول على ترخيص إداري أو أبوي للسفر بالنسبة لبعض الفئات، هذا الإجراء يشكل قيدًا على حرية التنقل والسفر، الأمر الذي يتطلب معرفة الحالات التي تستوجب هذا الترخيص، وموقف القاضي الإداري منه.

أولا - حالات اشتراط رخصة السفر:

نصت بعض القوانين على الحالات التي يشترط فيها على المسافر لخارج الإقليم الوطني الحصول على رخصة مسبقة من طرف الجهة الوصية.

تطبق هذه الرخصة على مستخدمي الأسلاك العسكرية والأمنية بالنسبة لأربع فئات هي: مستخدمي المؤسسة العسكرية، المؤسسة الأمنية، المستخدمين المدنيين التابعين لمؤسسات القطاع الاقتصادي للمؤسسة العسكرية، وأخيرًا المستخدمين الشبيهين للأمن الوطني، حيث لا يمكن لمن ينتمي لهذه الأسلاك مغادرة التراب الوطني إلا برخصة كتابية مسبقة من السلطة التي لها صلاحية التعيين[15].

أما بالنسبة للأطفال القصر، فقد تخلى القانون رقم 14-03 المذكور سابقًا عن شرط السن في ملف الحصول على جواز السفر، حيث أصبح هذا الأخير بمثابة وثيقة هوية وسفر خاص بحامله مهما كان سنه، لكن وبالنظر للخطورة الأمنية والأخلاقية الناتجة عن سفر الأطفال فقد تكفلت المديرية العامة للأمن الوطني بإصدار تعليمة تنظم من خلالها إجراءات خروج القصر من التراب الوطني[16]، حيث اشترطت على الأطفال القصر الذين تقل أعمارهم عن تسعة عشر (19) سنة تقديم رخصة أبوية للتمكن من مغادرة التراب الوطني.

في السياق نفسه، قد يشترط المشرع في بعض الحالات الخاصة بالعمل لدى جهات أجنبية الحصول على ترخيص من طرف الإدارة قبل السفر للعمل بالخارج، وتعرف رخصة العمل بأنها: " وثيقة أمنية تصدر عن وزير الداخلية أو من ينوبه، تسمح لصاحبها بالعمل لدى حكومة أو شركة أو هيئة أو مؤسسة أو منظمة دولية أو أجنبية أو فرع أو مكتب لها سواء أكان هذا العمل بأجر أو بالمجان"[17]، ومن أمثلة التشريعات التي نصت على هذا الإجراء القانون رقم 173 لسنة 1957 في مصر، المتعلق باشتراط الحصول على إذن قبل العمل بالهيئات الأجنبية[18].

ثانيا – موقف القاضي الإداري من الترخيص بالسفر:

في هذا الصدد يمكن الاستفادة من تجارب القانون المقارن لا سيما بمصر، وذلك بمناسبة صدور قرار وزير الداخلية رقم 3937 لسنة 1996، حيث جاء في المادة الأولى منه: " على العاملين بالجهات الآتية: رئاسة الجمهورية، وزارة الدفاع، وزارة الإنتاج الحربي، وزارة الإعلام، وزارة العدل بالنسبة لرجال القضاء والنيابة العامة وسائر أعضاء الهيئات القضائية، وزارة الداخلية بالنسبة لأعضاء هيئة الشرطة تقديم ما يفيد موافقة جهة العمل عند السفر للخارج"[19].

الأمر الذي دفع البعض إلى الطعن في هذا القرار أمام محكمة القضاء الإداري، وذلك من أجل طلب وقف تنفيذه فيما تضمنه من عدم إعفاء أعضاء السلطة القضائية من قيد الحصول على موافقة جهة العمل عند السفر إلى الخارج، وهذا لمخالفته لأحكام الدستور، وتكريس للتمييز بين المواطنين، وانتهاك حرية التنقل، والاعتداء على السلطة المخولة للمشرع، وبعد نظرها في القضية أصدرت المحكمة قرارها المؤرخ في 18 نوفمبر 2008، حيث جاء فيه: "... ويكون تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في الجهة مصدرة القرار باستلزام موافقة بعض الجهات تبعيصا لحقوق الأفراد الدستورية في السفر والتنقل داخل البلاد أو خارجها واعتداء عليها، ويصم مسلك هذه الجهات بعدم المشروعية"[20].

وهو المسلك ذاته الذي أقره القضاء الإداري المصري بالنسبة لموظفي قطاع الإعلام والصحافة[21]، الأمر الذي أدى إلى حصر تطبيق رخصة السفر على العاملين في رئاسة الجمهورية، الدفاع، والداخلية بالنسبة لأعضاء هيئة الشرطة[22].

المبحث الثاني: نطاق رقابة القاضي الإداري لقرار المنع من السفر

يتحدد نطاق الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري، بالقرارات الصادرة عن الإدارة، والتي تتضمن منع المواطن من السفر، هذا ما يتطلب حصر مجال ممارسة هذا الاختصاص (المطلب الأول)، ثم دراسة مدى دستورية هذا القرار باعتباره من الإجراءات التي تحرم الفرد من حريته الدستورية في التنقل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سلطة الإدارة في إصدار قرار المنع من السفر

إن تدخل الجهات الإدارية بمنع الأفراد من السفر يكون من خلال قرار المنع من السفر، وهذا إذا قدرت أن تنقلهم إلى خارج البلاد يضر بالأمن القومي[23]، ويتجسد هذا القرار من خلال عملية إدراج اسم الشخص المعني على قوائم الممنوعين من السفر، بحيث يصبح هذا الإجراء عائقًا أمام التنقل إلى خارج الإقليم الوطني[24]، ولأهمية المسألة يتعين دراستها في ضوء القانون الجزائري والمقارن.

الفرع الأول: المنع الإداري من السفر في ظل القانون المصري

لقد نظم القانون رقم 97 لسنة 1959 طريقة إصدار جوازات السفر ودخول وخروج المواطنين إلى مصر، حيث تنص المادة 11 منه على أنه: " يجوز بقرار من وزير الداخلية لأسباب هامة يقدرها رفض منح جواز السفر أو تجديده كما يجوز سحب الجواز بعد إعطائه"[25]، وفي هذا الإطار أحالت المادة 16 لوزير الداخلية إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون، مع الملاحظة أن النص الساري المفعول حاليًا هو قرار وزير الداخلية رقم 2214 لسنة 1994، المتعلق بتنظيم قوائم الممنوعين من السفر[26]، وذلك حسب الإجراءات الآتية:

أولا - الجهات المختصة بطلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر:

حددت المادة الأولى من قرار وزير الداخلية رقم 2214 لسنة 1994، الجهات المختصة بطلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر كالآتي: المحاكم في أحكامها وأوامرها واجبة النفاذ، النائب العام، قاضي التحقيق، رئيس المخابرات العامة، رئيس هيئة الرقابة الإدارية، مدير إدارة المخابرات الحربية ومدير إدارة الشؤون الشخصية والخدمة الاجتماعية للقوات المسلحة والمدعي العام العسكري، مساعد وزير الداخلية لقطاع الأمن الوطني، مساعد وزير الداخلية لقطاع مصلحة الأمن العام[27]، الواقع أن هذه المادة وسعت من تعداد الجهات المختصة في طلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر.

ثانيا - الجهة المختصة بالبت في طلب الإدراج على قوائم المنع من السفر:

حددت المادة الثالثة من القرار رقم 2214 المذكور أعلاه، السلطة المختصة بالبت في طلبات الإدراج على قوائم المنع من السفر، فنصت على أنه: "... ويكون لمدير مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية النظر في طلبات القيد بقوائم الممنوعين من مغادرة البلاد أو الدخول إليها أو الرفع من القوائم والبت فيها"[28].

ثالثا - الطعن في قرار الإدراج على قوائم المنع من السفر:

يستخلص من مضمون القرار الوزاري رقم 2214 سالف الذكر، أنه لم يمنح لأصحاب الشأن حق الطعن ضد قرار الإدراج على قوائم المنع من السفر، على الرغم من أن القضاء الإداري استقر على أن حرية التنقل والسفر خارج البلاد تعتبر حقًا أصيلاً لجميع المواطنين، أقره الدستور بحيث لا يجوز المساس به أو تقييده خارج إطار القانون، وفي هذا الصدد أكدت محكمة القضاء الإداري في قرارها الصادر بتاريخ 14 مارس 1984 أن تقييد ممارسة هذه الحرية لا يكون إلا لحماية أمن المجتمع، وفي إطار الضوابط التي ينص عليها القانون[29].

ولا تفوتنا الإشارة إلى أنه ورغم عدم إقرار حق الطعن ضد قرار الإدراج على قوائم المنع من السفر، إلا أن ذلك لا يحول دون ممارسة الأفراد لحقهم في اللجوء إلى القضاء للطعن

فيه على اعتبار أنه يندرج ضمن طائفة القرارات الإدارية، ويخضع لذات الشروط والإجراءات المعمول بها في كافة الطعون ضد القرارات الصادرة عن الإدارة[30].

الفرع الثاني: المنع الإداري من السفر في ضوء أحكام القانون الفرنسي

لقد أطر المشرع الفرنسي إجراء المنع الإداري من السفر عن طريق القانون رقم 2014-1353، المؤرخ في 13 نوفمبر 2014، والمتضمن تدعيم التدابير المتعلقة بمكافحة الإرهاب، حيث جاء متممًا لقانون الأمن الداخلي من خلال إدراج فصل سادس موسوم ب "المنع من مغادرة الإقليم"[31]، وبتفحص هذا القانون نجد أن المادة L.224-1 تنص على أن كل فرنسي يمكن أن يكون محلاً لإجراء المنع من مغادرة الإقليم، عندما تتوفر أسباب جدية تدعو إلى الاعتقاد بأنه ينوي:

1- التنقل والسفر إلى الخارج بهدف المشاركة في نشاطات إرهابية

2- أو التنقل إلى مسرح عمليات لمجموعات إرهابية في الخارج، ضمن شروط تقود إلى المساس بالأمن العام عند عودته إلى الإقليم الفرنسي[32].

وعليه، فإن التهديد الذي يشكله خروج المواطن من الإقليم يسمح بفرض تدابير تهدف إلى منعه من التنقل إلى الخارج، ذلك أن حماية الأمن العام هو الأساس لتقييد حق الأفراد في مغادرة الإقليم الوطني، وهذا من أجل الحيلولة دون ارتكابهم لأعمال إرهابية عند عودتهم إلى دولهم، ومفاد ذلك أن إجراء المنع من السفر لا يقتصر على الأجانب فقط بل يمتد إلى مواطني الدولة، فإذا كانت الحدود تفرق بين الأجنبي والمواطن، فإن حماية الأمن العام تشكل قيدًا على تنقل الأفراد بغض النظر عن جنسياتهم[33].

من أجل الإحاطة بإجراء المنع الإداري من السفر في التشريع الفرنسي يتعين الوقوف على النقاط الآتية:

أولا - السلطة المختصة بإصدار قرار المنع الإداري من مغادرة الإقليم:

أعطت المادة *L.224-1* المذكورة أعلاه الاختصاص لوزير الداخلية بإصدار قرار المنع الإداري من مغادرة الإقليم، كما حددت المدة القانونية لسريان هذا القرار والمقدرة بستة (06) أشهر ابتداءً من تاريخ تبليغ المعني، وقد أحسن المشرع الفرنسي صنعاً عندما اشترط في المادة نفسها أن يكون القرار مكتوبًا ومعللاً بشكل كاف، الأمر الذي يكفل حماية أصحاب الشأن من تعسف الإدارة.

جدير بالذكر أن القانون رقم 2016-987 المؤرخ في 21 جويلية 2016، المتضمن تمديد تطبيق القانون رقم 55-385 المؤرخ في 3 أفريل 1955، المتعلق بحالة الطوارئ وتدابير تعزيز

مكافحة الإرهاب عدل المادة *L.224-1* من قانون الأمن الداخلي بحيث جعل تجديد قرار المنع الإداري من مغادرة الإقليم غير محدد المدة[34].

ثانيا – نتائج قرار المنع الإداري من مغادرة الإقليم:

يترتب عن قرار المنع الإداري من مغادرة الإقليم عدم صلاحية جواز السفر وبطاقة التعريف الوطنية للاستعمال[35]، الأمر الذي ينتج عنه منع المواطن من السفر سواء إلى خارج الاتحاد الأوروبي بسبب توقيف صلاحية جواز السفر، أو التنقل داخل الدول المشكلة لفضاء تشنجن على أساس أن صلاحية بطاقة التعريف يتم توقيفها[36].

من أجل تعزيز فعالية قرار المنع الإداري من مغادرة الإقليم، فقد ألزمت المادة *L.232-8* من قانون الأمن الداخلي شركات النقل المختلفة بعدم نقل أي شخص صدر بشأنه هذا القرار فور إخطارها بذلك من طرف السلطة الإدارية المختصة تحت طائلة تعرضها لغرامة مالية[37]، في هذا الصدد منحت المادة *R.232-19* من المرسوم رقم 2015–26، المؤرخ في 14 جانفي 2015، والمتعلق بالمنع من مغادرة الإقليم للمواطنين الفرنسيين الذين يخططون للمشاركة في نشاطات إرهابية بالخارج، وزير الداخلية سلطة إخطار شركات نقل المسافرين بقرار منع نقل الأشخاص المشمولين بهذا الإجراء[38].

ولهذا الغرض، يتم إدخال معلومات الأشخاص المنوعين إداريًا من مغادرة الإقليم في قاعدة بيانات الأشخاص المطلوبين (*F.P.R*)، إضافة إلى ذلك هناك آلية لمعالجة البيانات المتعلقة بالمسافرين عبر وكالات السفر وشركات الطيران، حيث نجد النظام الأوروبي لمعالجة بيانات التسجيل والحجز (*SETRADER*)، الذي تم وضعه بموجب القرار المؤرخ في 11 أفريل 2013 تطبيقًا للمادتين *L.232-1* و*L.232-2* من قانون الأمن الداخلي[39]، فضلاً عن نظام (*ANTI-PNR France*)[40]. إن المعلومات التي توفرها هذه الأنظمة تتقاطع مع تلك الموجودة ضمن قاعدة بيانات الأشخاص المطلوبين (*F.P.R*)، الأمر الذي يمكن من اكتشاف الأشخاص الذين صدر في حقهم قرار المنع الإداري من مغادرة الإقليم[41].

ثالثا – الطعن في قرار المنع الإداري من مغادرة الإقليم:

على خلاف المشرع المصري، أقرت المادة *L.224-1* من قانون الأمن الداخلي في فقرتها السادسة حق المعني في رفع طعن قضائي ضد قرار وزير الداخلية المتضمن منعه من مغادرة الإقليم، وهذا ضمن مهلة شهرين ابتداءً من تاريخ تبليغه بالقرار، وتكون المحكمة الإدارية ملزمة بالفصل فيه خلال مهلة أربعة (04) أشهر من تاريخ رفع الدعوى[42].

مما يفهم منه حرص المشرع الفرنسي على توفير الضمانات اللازمة لحماية المواطنين الذين صدر في حقهم قرار المنع الإداري من مغادرة الإقليم، لا سيما وأنه أتاح للشخص المعني

إمكانية رفع دعوى استعجالية حسب إجراء "الاستعجال توقيف" أو "الاستعجال حرية"، وذلك بمفهوم المادتين *L.521-2* و*L.521-1* من قانون العدالة الإدارية[43]، وهذا أمر منطقي يتوافق مع طابع الاستعجال الذي ينطوي عليه قرار المنع من مغادرة الإقليم.

رابعا – الجهة القضائية المختصة بالطعن في قرار المنع الإداري من مغادرة الإقليم:

لقد أدخل المرسوم رقم 2015-169، المتعلق بالاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية الفاصلة في القرارات الوزارية في مسائل الضبط الإداري والوقاية من الإرهاب[44]، تعديلاً على نص الفقرة الثانية من المادة *R.312-8* من قانون العدالة الإدارية، وذلك من خلال إحالة منازعات القرارات الوزارية المتعلقة بالمنع من مغادرة الإقليم المنصوص عليها في المادة *L.224-1* من قانون الأمن الداخلي إلى الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية لمدينة باريس وذلك بصريح نص المادة *R.312-19* من قانون العدالة الإدارية[45].

الفرع الثاني: وضع المسألة طبقًا للقانون الجزائري

في الواقع أنه لا يوجد في الجزائر إطار قانوني خاص ينظم مسألة المنع الإداري من السفر كما هو الحال في مصر وفرنسا، حيث أن النص القانوني الوحيد الذي كان يشير صراحة إلى إمكانية إصدار الإدارة لقرار المنع من السفر هو نص المادة 11 من الأمر رقم 77-1 المتعلق بوثائق السفر[46]، والملغى بموجب القانون رقم 14-03 المتعلق بسندات ووثائق السفر السالف الذكر، حيث لم يشر هذا الأخير إلى حالة المنع الإداري من السفر، الأمر الذي أثار جدلاً فقهيًا واسعًا، لدرجة أن اعتبر البعض أنه بهذا المسلك لا يمكن للإدارة إصدار قرار المنع من السفر تحت أي ظرف من الظروف، لكن الواقع العملي يقر بخلاف ذلك.

فقد ألغى القاضي الإداري قرارًا لوزير الداخلية يتضمن منع مواطن من السفر بحجة تورطه في قضايا تمس بأمن الدولة دون إقامة الدليل على ذلك، وهذا تأسيسًا على القيمة الدستورية لحرية التنقل، وتمتع المواطن بحقوقه المدنية والسياسية التي لم يُجرد منها[47]، الأمر الذي يعني بمفهوم المخالفة أن السلطات الإدارية المختصة بإمكانها منع المواطن من السفر في القضايا المتعلقة بحماية الأمن العام للدولة.

نشير هنا إلى قرار مهم صادر عن مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 28 أفريل 2010، يتعلق بتحديد الاختصاص القضائي برقابة قرار المنع من مغادرة التراب الوطني الصادر عن النيابة العامة، جاء فيه: " حيث يستخلص إذن أن قرار المنع من مغادرة التراب الوطني هو قرار صادر عن النيابة العامة لسبب متابعته جزائيا وأن المديرية العامة للأمن الوطني لم تقم سوى بتنفيذ هذا القرار الذي يدخل ضمن صلاحيات القضاء العادي. حيث أنه لا يسوغ للقضاء الإداري التدخل في هذه الصلاحيات فيصرف الطاعن لما يراه مناسبا بشأن مراجعتها"[48].

من خلال هذا القرار يتضح أن مجلس الدولة فصل في مسألة الاختصاص القضائي برقابة قرار المنع من السفر الصادر عن النيابة العامة في إطار صلاحياتها المتعلقة بالتحقيق الابتدائي، فهنا لا مجال لاختصاص القاضي الإداري رغم أن تنفيذ قرار المنع من السفر يعود لجهة إدارية هي المديرية العامة للأمن الوطني التابعة لوزير الداخلية، وهو اجتهاد موفق يتوافق مع ما أقره القضاء الإداري المصري في هذا الشأن.

لكن الأمر الذي يستدعي الانتباه، أن هذا القرار اعترف للنيابة العامة بإصدار قرار المنع من مغادرة الإقليم الوطني قبل التكريس التشريعي لهذه الآلية سنة 2015، وتفسير ذلك يعود إلى تبني اجتهاد قضائي قائم على مبدأ الفصل بين السلطات القضائية والإدارية لجهاز النيابة العامة، وهو ما طبق بشكل متواتر في القضاء الإداري المصري.

من المفيد التنويه أن الإدارة قد تلجأ إلى منع المواطن من السفر بشكل غير مباشر، وذلك عن طريق رفض إصدار أو تجديد أو سحب جواز السفر، وهي الحالات التي سبق للقاضي الإداري الجزائري أن فصل فيها، حيث ألغى قرار الإدارة المتضمن رفض تسليم جواز السفر لمواطن على أساس أنه لا توجد أسباب مرتبطة بالأمن العام تبرر ذلك[49]، أو خطأ الإدارة في الأساس القانوني المتعلق برفض منح جواز السفر لمواطن بناءً على أن القرار القضائي المتضمن لعقوبة سالبة للحرية ضده غير نهائي[50].

المطلب الثاني: مدى دستورية إجراء المنع الإداري من السفر

نتيجة الاختلاف في المعالجة الدستورية لحرية التنقل بين الدول، فقد تباينت الاجتهادات الدستورية المتعلقة بإجراء المنع الإداري من السفر.

الفرع الأول: عن دستورية قرار المنع الإداري من السفر في مصر

طبقًا للدساتير المصرية المتعاقبة يتطلب منع المواطن من السفر أن يحدد القانون الأحوال التي يجوز فيها المنع من السفر، وأن يصدر هذا المنع من جهة قضائية، ويكون مسببًا ومقيدًا بمدة يحددها الأمر القضائي الصادر بالمنع، لكن ما يلاحظ من خلال الممارسة الفعلية أن السلطات الإدارية لا تتقيد بهذه الضمانات الدستورية، كما لا يوجد في قانون الإجراءات الجنائية أو أي قانون آخر في مصر نص يخول للسلطة القضائية سلطة إصدار الأمر بالمنع من السفر[51].

بالرجوع إلى السوابق القضائية نجد أن محكمة القضاء الإداري أحالت للمحكمة الدستورية العليا النظر في دستورية المادتين 8 و11 من قانون جوازات السفر رقم 97 لسنة 1959، في قضية تتعلق بطلب إلغاء قرار وزير الداخلية بإدراج اسم زوجة مصرية على قوائم الممنوعين من السفر، حيث خلصت المحكمة الدستورية العليا إلى الحكم بعدم دستورية نص

المادتين 8 و11 المذكورتين أعلاه، وبالتالي إلغاء نص المادة الثالثة من قرار وزير الداخلية رقم 3937 لسنة 1996، وقد أسست قرارها على اعتبار أن الدستور أسند تنظيم الحريات إلى المشرع، وبالتالي فلا يجوز له التخلي عن اختصاصه الأصيل ويحيل الأمر برمته إلى السلطة التنفيذية بأن تتولى تحديد شروط منح جواز السفر[52].

بناءً على هذا الحكم، استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على عدم مشروعية قرارات المنع من السفر الصادرة عن وزير الداخلية أو أي من أعضاء السلطة التنفيذية على أساس افتقارها للسند الدستوري والتشريعي، حيث اعتبرت أن صدورها عن سلطة غير مختصة يجعلها في دائرة القرارات المنعدمة[53].

ومن المفيد التنويه إلى أن قضاة المحكمة ذاتها قد خالفوا هذا المسلك، وذلك بمناسبة القرار الصادر في 21 فيفري 2009 عندما اعترفوا للإدارة بمشروعية قرارها بالمنع من السفر على أساس حماية النظام والأمن العام للدولة[54].

وعلاوة على ذلك، استبعدت اختصاص القاضي الإداري بالفصل في أوامر المنع من السفر الصادرة عن النائب العام بحكم وظيفته القضائية، وبمناسبة تحقيق قضائي، حيث اعتبرتها قرارات ذات طابع قضائي وليست ذات طبيعة إدارية[55]، على الرغم من إقرارها باختصاص القاضي الإداري برقابة الأوامر التي تصدرها النيابة العامة بهذا الخصوص، على أساس أنها تندرج ضمن الولاية العامة للمنازعات الإدارية التي رسمها الدستور للقضاء الإداري[56]، وهو ما يتجلى في حكمها الصادر في 13 أفريل 2013: "...إن ما يصدر من قرارات تتعلق بالمنع من السفر–أيا كانت سلطة إصدارها– تخضع لرقابة المشروعية التي يباشرها القضاء الإداري لوزنها بميزان القضاء الذي يهدف إلى تحقيق الموازنة بين المصلحة العامة وحريات الأفراد، وذلك لحين صدور قانون ينظم حالات المنع من السفر"[57].

وذلك قبل أن تتراجع عن موقفها هذا من خلال تأكيدها على عدم جواز صدور الأمر بالمنع من السفر عن غير جهات التحقيق القضائية، الأمر الذي يفهم منه عدم اختصاص القاضي الإداري برقابة قرارات المنع من السفر الصادرة عن النائب العام[58].

الفرع الثاني: عن دستورية قرار المنع الإداري من مغادرة الإقليم في فرنسا

تعتبر حرية التنقل من الحريات المضمونة بالنسبة للمواطن، فيحق له الخروج من الإقليم بكل حرية، فهي حرية غير محصورة بالتراب الفرنسي فقط، بل تتضمن أيضًا حق الخروج من الإقليم إلى خارج البلاد[59]، وهذا ما أكد عليه المجلس الدستوري[60].

لكن ونتيجة لتزايد التهديدات الأمنية، تم استحداث إجراء المنع الإداري من مغادرة الإقليم سنة 2014 كآلية قانونية لمواجهة هذا الوضع، وكان للمجلس الدستوري الفرصة

لفحص دستورية هذا الإجراء بعد تلقيه إخطارًا من طرف مجلس الدولة عن طريقة آلية مسألة الأولوية الدستورية، تتعلق بمدى توافق قرار المنع من مغادرة الإقليم المنصوص عليه في المادة *L.224-1* من قانون الأمن الداخلي مع الأحكام الدستورية.

في هذا الإطار، أشار المجلس الدستوري إلى أن المادة 34 من الدستور منحت المشرع الحق في تنظيم الحقوق والحريات العامة، حيث يعود له تقدير عملية الموازنة بين حماية النظام العام من جهة، وكفالة احترام الحقوق والحريات من جهة أخرى، وأنه بالنظر إلى أن:

1- قرار المنع من مغادرة الإقليم لا يتم اللجوء إليه إلا في إطار الوقاية من التهديدات الأمنية للخطر الإرهابي.

2- قرار المنع من مغادرة الإقليم محدد من الناحية الزمنية.

3- قرار المنع من مغادرة الإقليم قابل للطعن القضائي أمام القاضي الإداري.

وعليه، خلص المجلس الدستوري إلى الحكم بدستورية نص المادة *L.224-1* المذكورة أعلاه، وبالتالي توافق قرار المنع من مغادرة الإقليم مع الأحكام الدستورية[61].

الفرع الثالث: غياب الاجتهاد الدستوري بخصوص المنع الإداري من السفر في الجزائر

على خلاف الأمر في مصر وفرنسا، لا توجد سوابق للقضاء الدستوري بشأن المسألة، وعلاوة على ذلك لم يتولى المشرع تنظيم إجراء المنع الإداري من السفر.

أولا - انحصار الاجتهاد الدستوري بشأن حرية التنقل في حق الإقامة:

لقد كان للمجلس الدستوري بعض الاجتهادات القليلة التي تطرقت لحرية التنقل بشكل ضمني، وذلك عند مناقشة دستورية شرط الإقامة داخل الوطن الذي نصت عليه بعض القوانين العضوية.

في هذا الصدد، رفض المجلس الدستوري ربط ممارسة بعض الحريات العامة بشرط الإقامة بالإقليم الجزائري، على أساس أن المؤسس الدستوري كان يهدف إلى تمكين المواطن من ممارسة حرياته الأساسية المكرسة في الدستور سواء كانت إقامته داخل أو خارج الجزائر[62]، فهو عندما نص على حرية اختيار الموطن لم يعمد إلى ربطها بالإقليم، بل اقتصر على ذكر حرية المواطن في الإقامة، لأنه يهدف إلى تمكين المواطن من ممارسة إحدى حرياته الأساسية المكرسة في الدستور، والمتمثلة في حرية اختيار موطن الإقامة داخل التراب الوطني وخارجه، مع الحق في التنقل وحرية الذهاب والإياب داخل وخارج التراب الوطني[63].

ثانيا - الاستئثار القضائي بسلطة المنع من السفر:

قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، لم يحدد المؤسس الدستوري السلطة المختصة بإصدار قرار المنع من السفر، حيث ترك الأمر للمشرع العادي للنص على هذا الإجراء، لهذا

كانت المادة 11 من الأمر رقم 77-1 السابق الذكر تنص على إجراء المنع من السفر الصادر بناءً على قرار إداري من السلطات المختصة.

وبناءً عليه، فصل القضاء الإداري في بعض القضايا المتعلقة بالمنع من السفر، حيث ألغى قرارًا لوزير الداخلية يتضمن منع مواطن جزائري من الدخول إلى الإقليم الوطني بحجة موقفه المعادي لثورة التحرير الوطني مما يشكل تهديدًا للنظام العام[64].

بالنسبة للرقابة القضائية على قرار المنع من الدخول إلى الإقليم الوطني والذي يمكن تكييفه على أنه بمثابة منع من السفر على أساس أنه موجه ضد المواطن، كان للقاضي الإداري الجزائري موقف ثابت حياله، حيث قضى أن هذا القرار يخضع لاختصاص جهة القضاء الإداري، "حيث أنه يحق للسلطة الإدارية رفض دخول كل مسافر ترى في دخوله إلى تراب الجزائر مساسا بالأمن العام وأن التقدير الذي تتمتع به هذه السلطة قابل للنقاش أمام قاضي تجاوز السلطة"[65]، فقد رفض القاضي الإداري الاعتبارات التي ساقتها جهة الإدارة والرامية إلى إخراج هذا القرار من نطاق اختصاصه، على أساس أنه يندرج ضمن أعمال السيادة التي لا تخضع لأي شكل من أشكال الرقابة القضائية. وهو موقف يحسب للقاضي الإداري الجزائري لأنه أخضع هذا القرار لرقابة المشروعية من أجل ضمان التوازن بين مقتضيات صيانة الأمن العام للدولة وحرية تنقل الأفراد.

بعد صدور القانون رقم 14-03، المتعلق بوثائق وسندات السفر السالف الذكر، لم ينص المشرع على اختصاص الإدارة بإصدار قرار المنع من السفر، قبل أن يسنده صراحة سنة 2015 لوكيل الجمهورية، وذلك من خلال استحداث آلية الأمر بالمنع من مغادرة الإقليم الوطني التي نصت عليها المادة 36 مكرر1 من قانون الإجراءات الجزائية، ليتأكد بعدها هذا التوجه من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث أسند المؤسس الدستوري للسلطة القضائية الاختصاص الحصري بتقييد حرية التنقل، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 55 فقرة 3 من هذا التعديل بقولها: " لا يمكن الأمر بأي تقييد لهذه الحقوق إلا لمدة محددة وبموجب أمر مبرر من السلطة القضائية"[66].

وعليه، يمكن القول أن قرار المنع الإداري من السفر أصبح مخالفًا للدستور، فلا يمكن للإدارة منع المواطن من السفر، لا سيما في ظل غياب النص التشريعي الذي يضبط ممارسة الإدارة لسلطة المنع من السفر، ولا شك بأن تدخل السلطة التنفيذية لتنظيم هذا الإجراء يعد مخالفًا الدستور، وذلك قياسًا على ما أقره القضاء الدستوري في مصر كما بينا ذلك سابقًا، ومن شأن هذا التدخل أيضًا تفعيل الطعن عن طريق الدفع بعدم الدستورية من طرف أصحاب الشأن.

وهو ما دفع أحد الباحثين إلى التسليم بعدم اختصاص السلطات الإدارية في تقييد حرية التنقل عن طريق المنع من مغادرة الإقليم الوطني لأي سبب كان، إلا بموجب أمر صادر من السلطة القضائية[67].

على الرغم من غياب النص التشريعي الذي يعترف للإدارة بالاختصاص في إصدار قرار المنع من السفر، إلا أن الفقه لا يستبعد سلطة الإدارة في هذا المجال على اعتبار أنها سلطة عامة تتولى حماية النظام العام، ومن اختصاصها ممارسة سلطات الضبط الإداري من خلال تقييد مجال مباشرة الحريات العامة، حيث يتعين عليها العمل تحقيق التوازن بين ممارسة الحرية وصيانة النظام العام في الدولة[68]، حيث يعد هذا الأخير قيدًا على الحرية ومن واجب الإدارة إعماله حماية للمصلحة العامة[69].

خاتمة:

من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى النتائج الآتية:

1- قرار المنع الإداري من السفر يعتبر تجسيدًا لاختصاص الإدارة في صيانة الأمن العام للدولة، حيث يختلف في طبيعته عن المنع القضائي من السفر الصادر عن الجهات القضائية، وكذا المنع المترتب على اشتراط الحصول على ترخيص مسبق للسفر.

2- لم ينص المشرع المصري على المنع الإداري من السفر، هذا الأخير يحكمه نص تنظيمي صادر عن وزير الداخلية.

3- يعترف المشرع الفرنسي بالمنع الإداري من السفر، حيث أحاطه بإجراءات وضمانات هامة، كما حصره في القضايا المتعلقة بالإرهاب.

4- غياب الإطار القانوني المنظم للمنع الإداري من السفر في الجزائر سواء على مستوى النصوص التشريعية أو التنظيمية.

5- يمكن للاعتبارات المتعلقة بالأمن العام للدولة أن تبرر للإدارة إصدار قرار المنع من السفر خارج أي تأهيل قانوني، بشرط خضوعها لرقابة القاضي الإداري.

6- يتباين قرار المنع الإداري من السفر من حيث مدى دستوريته وذلك حسب السلطة القائمة على تنظيمه، حيث يعتبر إجراء غير دستوري في مصر لأنه جاء بموجب نص تنظيمي، على عكس الوضع في فرنسا أين تولى المشرع بنفسه تنظيم هذا الإجراء، أما في الجزائر فلم يسبق للمجلس الدستوري مناقشة هذه المسألة.

في ضوء النتائج المذكورة أعلاه، يمكن تقديم المقترحات الآتية:

1- أهمية فرض رقابة قضائية مشددة على قرار المنع من السفر، حيث ندعو القاضي الإداري إلى إعمال رقابة المشروعية والملائمة اتجاه هذا القرار.

2- دعوة القاضي الإداري إلى الأخذ في الحسبان الاعتبارات المتعلقة بالأمن العام، والتي تفرض عليه الاعتراف للإدارة بسلطة إصدار قرار المنع من السفر حتى في حالة غياب النص التشريعي الذي يسمح بذلك.

3- سن تشريع يسمح للإدارة بإصدار قرار المنع من السفر، بحيث يتم ضبط مختلف إجراءاته وكذا الضمانات الممنوحة للأفراد بموجبه، مع حصر ذلك في المجالات الأمنية على غرار الوضع في القانون الفرنسي.

4- تفعيل الرقابة الدستورية في حالة إصدار نصوص تشريعية أو تنظيمية تسمح للإدارة بإصدار قرار المنع من السفر في غير الحالات المتعلقة بالأمن العام، على أساس انتهاكها لحرية مضمونة دستوريًا وهي حرية التنقل.

إجابة على الإشكالية المطروحة، يمكن القول أن اختصاص القاضي الإداري بالرقابة على قرار المنع من السفر يتحدد من خلال المعالجة الدستورية لحرية التنقل من جهة، والاعتراف التشريعي للإدارة بإصدار هذا القرار من عدمه من جهة أخرى، لكن الثابت أن مسؤولية الإدارة في حفظ الأمن العام يمنحها الاختصاص في منع المواطن من السفر حتى في غياب النص التشريعي الذي يسمح بذلك.

الهوامش:

[1] – الطائي محمد صالح حميد، حقوق الإنسان الشخصية في ظل الإجراءات الأمنية للسلطة التنفيذية دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2018، ص 110.

[2] – حسونة محمد علي، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2014، ص 90.

[3] – العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، عرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم: 2200 ألف (د-21)، مؤرخ في 16 ديسمبر 1966، دخل حيز النفاذ في 23 مارس 1976، منشور على موقع مكتبة حقوق الإنسان جامعة منيسوتا، تاريخ وزمن التصفح: 13 نوفمبر 2020، الساعة 22:00. *http://hrlibrary.umn.edu/arab/b003.html*

[4] – المادة 34 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية العدد 82، صادرة في 30 ديسمبر 2020.

[5] – الباقوري طارق حسن، دور الشرطة في حماية حق التنقل مع التطبيق على المنع من السفر، الناشر المؤلف، القاهرة، 2006، ص 188.

[6] – فرحان نزال المساعيد، "النظام القانوني للمنع من السفر في التشريعات الأردنية"، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد 19، الإصدار A1، 2017، ص 185.

[7] – المحكمة الإدارية العليا، حكم في الطعن رقم 970، لسنة 48 قضائية عليا، صادر في 17 ديسمبر 2002، نقلا عن عويسي حمدي أبو النور السيد، الحماية التشريعية والقضائية لحق الهجرة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011، ص 53.

[8] – أمر رقم 15-02، مؤرخ في 23 يوليو 2015، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155، المؤرخ في 8 يونيو 1966، والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، جريدة رسمية العدد 40، صادرة في 23 يوليو 2015.

[9] – حزيط محمد، "الأمر بالمنع من مغادرة التراب الوطني في القانون الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 02، أوت 2020، ص ص 391-392.

[10] – دبوش عبد الرزيق، الحق في حرية التنقل أثناء الدعوى العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014، ص ص 82-83.

[11] – قانون رقم 14-03، مؤرخ في 24 فبراير 2014، يتعلق بسندات ووثائق السفر، جريدة رسمية العدد 16، صادرة في 23 مارس 2014.

[12] – أنظر المادة 3 من القانون رقم 06-23، مؤرخ في 20 ديسمبر 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 8 يونيو 1966، والمتضمن قانون العقوبات، جريدة رسمية العدد 84، صادرة في 24 ديسمبر 2006.

[13] – سلامي دليلة، "المنع من مغادرة الإقليم الوطني في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، العدد 06، جويلية 2017، ص 246.

[14] – المادة 19 من الأمر رقم 05-06، مؤرخ في 23 غشت 2005، يتعلق بمكافحة التهريب، جريدة رسمية العدد 59، صادرة في 28 غشت 2005.

[15] – أمر رقم 06-02، مؤرخ في 28 فبراير 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، جريدة رسمية العدد 12، صادرة في أول مارس 2006، متمم بالقانون رقم 19-11، مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، جريدة رسمية العدد 78، صادرة في 18 ديسمبر 2019؛ مرسوم تنفيذي رقم 10-322، مؤرخ في 22 ديسمبر 2010، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، جريدة رسمية العدد 78، صادرة في 26 ديسمبر 2010؛ مرسوم تنفيذي رقم 10-323، مؤرخ في 22 ديسمبر 2010، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على المستخدمين الشبيهين للأمن الوطني، جريدة رسمية العدد 78، صادرة في 26 ديسمبر 2010.

[16] – المديرية العامة للأمن الوطني، إدارة الإعلام والعلاقات العامة، مذكرة مؤرخة في 3 أوت 2015، تتعلق بإجراءات خروج القصر من التراب الوطني، منشورة على الموقع الرسمي للمديرية العامة للأمن الوطني، تاريخ وزمن التصفح: 16 نوفمبر 2020، الساعة 20:00.

https://www.dgsn.dz/IMG/pdf/paf_mineur_2_.pdf

[17] – هاني سمير عبد الرزاق، حقوق الإنسان في العمل والتنقل والمساواة بين المشروعية والاعتبارات الأمنية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 7.

[18] – قانون رقم 173، لسنة 1958، متعلق باشتراط الحصول على إذن قبل العمل بالهيئات الأجنبية، منشور على موقع شبكة قوانين الشرق، تاريخ وزمن التصفح: 17 نوفمبر 2020، الساعة 22:00.

https://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDetails?MasterID=17585

[19] – قرار رقم 3937، لسنة 1996، بشأن استثناء بعض العاملين في الجهات ذات الطابع الخاص من إلغاء تصريح السفر، نقلا عن هاني سمير عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 26.

[20] – حكم محكمة القضاء الإداري، الدائرة الأولى، صادر في 18 نوفمبر 2008، الدعوى رقم 24734، لسنة 62 قضائية، نقلا عن هاني سمير عبد الرزاق، مرجع سابق، ص ص 27-28.

[21] – المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الأولى، الطعن رقم 8933، لسنة 53 قضائية عليا، الطعن المقام من طرف وزير الإعلام ووزير الداخلية ضد بثينة عادل كامل، سبتمبر 2014، منشور على موقع منشورات قانونية، تاريخ وزمن التصفح: 18 نوفمبر 2020، الساعة 22:00.

https://manshurat.org/file/25598/download?token=tQZym9xZ

[22] – هاني سمير عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 29.

[23] – الإيعالي طه فايز، الإيعالي ربى فايز، المنع من السفر على ضوء النص والتطبيق، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2008، ص 125.

[24] – *Denis SEGUIN, préface de Vincent TCHEN, Guide du contentieux du droit des étrangers, édition 2019-2020, LexisNexis, Paris, 2019, p 1.*

[25] – قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 97، لسنة 1959، في شأن جوازات السفر، جريدة رسمية العدد 99، صادرة في 16 مايو 1959، معدل بالقانون رقم 195، لسنة 2008، جريدة رسمية العدد 25 مكرر (ب)، صادرة في 22 يونيو 2008.

[26] – قرار وزير الداخلية رقم 2214، لسنة 1994، بشأن تنظيم قوائم الممنوعين، الوقائع المصرية، العدد 77، صادرة في 4 أبريل 1994، معدل بالقرار رقم 933، لسنة 2012، الوقائع المصرية العدد 98 (تابع)، صادرة في 29 أبريل 2012، معدل بالقرار رقم 54، لسنة 2013، الوقائع المصرية العدد 13 (تابع)، صادرة في 16 جانفي 2013، معدل بالقرار رقم 1330، لسنة 2014، الوقائع المصرية العدد 113، صادرة في 19 مايو 2014.

[27] – المادة الأولى من قرار وزير الداخلية رقم 2244، لسنة 1994، مرجع سابق.

[28] – المادة الثالثة من قرار وزير الداخلية رقم 2244، لسنة 1994، مرجع سابق.

[29] – محكمة القضاء الإداري، طعن رقم 1483، لسنة 26 قضائية، جلسة 14 مارس 1984، نقلا عن مجدي عرفة أحمد، قرارات وأوامر المنع من السفر، المجموعة المتحدة للطباعة، (دون سنة نشر)، ص 50.

[30] – مجدي عرفة أحمد، مرجع سابق، ص 50.

[31] – *Loi n°2014-1353, du 13 novembre 2014, renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, JORF n° 263, du 14 novembre 2014.*

[32] – *L'article L.224-1 modifié par la loi n°2016-987, du 21 juillet 2016, prorogeant l'application de la loi n° 55-385, du 3 avril 1955, relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, JORF n°169, du 22 juillet 2016.*

[33] – *Ludivine RICHEFEU, Le droit pénal face à la migration transfrontière, thèse pour l'obtention du grade de docteur en Droit, École de Droit de la Sorbonne, Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, 2018, pp 16-17.*

[34] – *Loi n° 2016-987, op.cit.*

[35] – *Article L.224-1 de la loi n°2014-1353, op.cit.*

[36] – *Yves MAYAUD, « Terrorisme-prévention », Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Dalloz, février 2020, pp 97-98.*

[37] – *Article L.232-8 de la loi n°2014-1353, op.cit.*

[38] – *Nicole GUIMEZANES, « Interdiction du territoire », Répertoire de droit international, Dalloz, janvier 2009 (actualisation mai 2019), p 5.*

[39] – *Yves MAYAUD, op.cit, p 98.*

[40] – *« Le système API-PNR France », consulté le: 20 novembre 2020, à 21:00.*
https://pnr.gouv.fr/Compagnies-Aeriennes/Le-systeme-API-PNR-France

[41] – *Yves MAYAUD, op.cit, p 98.*

[42] – *Article L.224-1 de la loi n°2014-1353, op.cit.*

[43] – *YVES MAYAUD, op.cit, p 97.*

[44] – *Décret n° 2015-169, du 14 février 2015, relatif à la compétence territorial des tribunaux administratifs pour connaître des décisions ministérielles en matière de police administrative et de prévention du terrorisme, JORF, n° 39, du 15 février 2015.*

[45] – *Décret n° 2000-388, du 4 mai 2000, relatif à la partie Réglementaire du code de justice administrative, JORF, n° 107, du 7 mai 2000.*

[46] – أمر رقم 77–1، مؤرخ في 23 يناير 1977، يتعلق بوثائق السفر للمواطنين الجزائريين، جريدة رسمية العدد 9، صادرة في 30 يناير 1977، تنص المادة 11 منه على: " لا تسلم أي وثيقة سفر ولا يمنح أي تمديد لمدة صلاحيتها لأي شخص:... – أو كان موضوع منع من مغادرة التراب الوطني أو أمر قضائي أو تحديد محل الإقامة".

[47] – مجلس الدولة، قرار رقم 091782، مؤرخ في 20 نوفمبر 2014، قضية (ل.ع) ضد وزير الداخلية والجماعات المحلية، مجلة مجلس الدولة، العدد 12، 2014، ص 270.

[48] – مجلس الدولة، قرار رقم 060797، مؤرخ في 28 أفريل 2010، قضية (ط.م) ضد وزير الداخلية والجماعات المحلية ومن معه، مجلة مجلس الدولة، العدد 11، 2013، ص 245.

[49] – المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 38541، مؤرخ في 29 ديسمبر 1984، قضية (ح.س.ق) ضد والي البليدة، المجلة القضائية، العدد 04، 1989، ص 188.

[50] – مجلس الدولة، قرار رقم 093831، مؤرخ في 18 سبتمبر 2014، قضية ولاية بشار ضد (ب.س)، مجلة مجلس الدولة، العدد 13، 2015، ص 132.

[51] – هاني سمير عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 339.

[52] – المحكمة الدستورية العليا، حكم صادر بتاريخ 4 نوفمبر 2000، في القضية رقم 243، لسنة 21 قضائية دستورية، نقلا عن أبو العينين محمد ماهر، الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان في قضاء وإفتاء مجلس الدولة وقضاء النقض والدستورية العليا، الطبعة الأولى، الكتاب الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2013، ص 472.

[53] – المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 4383، لسنة 53 قضائية عليا، جلسة 1 نوفمبر 2008، نقلاً عن أبو العينين محمد ماهر، مرجع سابق، ص ص 475–476.

[54] – المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3607، لسنة 53 قضائية عليا، جلسة 21 فيفري 2009، نقلاً عن أبو العينين محمد ماهر، مرجع سابق، ص 476.

[55] – المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 8791، لسنة 48 قضائية عليا، جلسة 3 جويلية 2004، نقلاً عن أبو العينين محمد ماهر، مرجع سابق، ص 344.

[56] – هاني سمير عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 341.

[57] – المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ)، الطعن رقم 12251، لسنة 57 قضائية عليا، جلسة 6 أفريل 2013، نقلا عن هاني سمير عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 352.

[58] – المحكمة الإدارية العليا، حكم بإلغاء قرار منع من السفر صادر عن وزير الداخلية تضمن إدراج اسم مواطن على قوائم الممنوعين من السفر، منشور على موقع جريدة الوطن، تاريخ وزمن التصفح: 22 نوفمبر 2020، الساعة 22:00.

https://m.elwatannews.com/news/details/4469758

[59] – *Francette FINES, « Liberté d'aller et venir », JurisClasseur Administratif, Fasc 204, date du fascicule: 30 juin 2016, date de la dernière mis à jour: 16 avril 2018, p 30.*

[60] – *C.C, décision n° 93-325, DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, JORF n° 190, du 18 août 1993.*

[61] – *C.C, décision n° 2015-490, QPC du 14 octobre 2015, décision de renvoi C.E, M.Omar K, JORF n° 0240, du 16 octobre 2015.*

[62] – رأي رقم 01/ر.م.د/12، مؤرخ في 8 يناير 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، جريدة رسمية العدد 02، صادرة في 15 يناير 2012؛ رأي رقم 02/ر.م.د/12، مؤرخ في 8 يناير 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، جريدة رسمية العدد 02، صادرة في 15 يناير 2012.

[63] – مسراتي سليمة، مدى تطبيق الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010، ص 335.

[64] – مجلس الدولة، قرار رقم 052342، مؤرخ في 21 أكتوبر 2009، قضية (ح.أ) ضد وزير الداخلية، مجلة مجلس الدولة، العدد 11، 2013، ص 235.

[65] – المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 49330، مؤرخ في 11 أكتوبر 1986، قضية (ز.ب) ضد م.ع ووزير الداخلية، نشرة القضاة، العدد 44، 1988، ص 79؛ مجلس الدولة، قرار رقم 5251، مؤرخ في 11 مارس 2003، قضية (أ.ع) ضد وزير الداخلية، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 151.

[66] – قانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية العدد 14، صادرة في 7 مارس 2016. وهو الأمر نفسه الذي نصت عليه المادة 49 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث جاء فيها: " لا يمكن تقييد هذه الحقوق إلا لمدة محددة، وبموجب قرار معلل من السلطة القضائية"، المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية العدد 82، صادرة في 30 ديسمبر 2020.

[67] – حزيط محمد، مرجع سابق، ص 409.

[68] – العكيلي مجيد علي، الظاهري علي لمى، الحماية الدستورية لفكرة النظام العام، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص ص 125-126.

[69] – أبو العينين محمد ماهر، الحقوق والحريات العام وحقوق الإنسان في قضاء وإفتاء مجلس الدولة وقضاء النقض والدستورية العليا، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2013، ص 166.