



حكم ابتدائي

باسم الشعب التونسي

أصدرت الدائرة الابتدائية الثالثة بالمحكمة الإدارية الحكم التالي بين:

المدعى: أ. أ. الس. ، القاطن بـعدد نـهج المدينة

من جهة،

والمدعى عليه: وزير الداخلية، مقره بمكاتبه بالوزارة- تونس،

من جهة أخرى.

بعد الاطلاع على عريضة الدعوى المقدمة من المدعي المذكور أعلاه والمرسمة بكتابة المحكمة تحت عدد 155751 بتاريخ 30 أوت 2018 والتي مفادها أنّ المدعي طالب في كلية العلوم الإسلامية بجامعة الزيتونة. وقد قام بتاريخ 9 جويلية 2018 بتقديم مطلب قصد تجديد جواز سفره إلاّ أنّه جوبه بالصمت، وهو ما حرمه من فرصة الالتحاق بجامعة الزعيم صلاح الدين باسطنبول في إطار برنامج "إيراسموس بليس للتبادل الطلابي" للطلبة المتميزين، معتبرا أنّه لا مبرر قانوني أو قضائي لاتخاذ الإدارة لقرار رفض تجديد جواز سفره، خاصة وأنّه نقيّ السوابق العدلية. لذا تقدّم بدعوى الحال طالبا إلغاء قرار رفض تمكينه من جواز سفره.

وبعد الاطلاع على التقرير المدلى به من وزير الداخلية في الردّ على عريضة الدعوى بتاريخ 5 ديسمبر 2018 والمتضمن طلب الحكم برفضها، بما أنّ التحريّات الأمنية أثبتت أنّ المدعى عنصر سلفي تكفيري مصنّف خطير جدّا وتابع للتنظيم الإرهابي المحظور "أنصار الشريعة" وشارك في معظم الخيمات والملتقيات الدعوية التي تمّ تنظيمها بمدينة تونس الكبرى من قبل العناصر السلفية التكفيرية، بهدف استقطاب الفئات الشبابية وتحفيزهم على السفر إلى ليبيا وسوريا للقتال هناك. وترتيباً على ذلك، وفي إطار ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية التي تحوّل لها مراقبة جولان الأشخاص بكامل تراب الجمهورية وخاصة بالحدود الترابية، باعتبارها مسؤولة على المحافظة على النظام العام، عملاً بمقتضيات الفصل 4 من الأمر عدد 342 لسنة 1975 المؤرخ في 30 ماي 1975 والمتعلّق بضبط مشمولات

وزارة الداخلية، تم إخضاع المعنى بالأمر للإجراء الحدودي في إطار الخطة الوطنية الوقائية للتصدي للأعمال الإرهابية التي يتم الإعداد لتنفيذها بالتراب التونسي من قبل تلك العناصر التكفيرية، سواء المتواجدة منها بالداخل أو بالخارج، معتبرا أنه إجراء يندرج في نطاق العمل الأمني الاستباقي الوقائي بالأساس، فضلا عن صبغته المؤقتة، والذي يهدف إلى حماية الأمن العام بالبلاد التونسية لحساسية الأوضاع الأمنية الراهنة ودقة المرحلة التي تمرّ بها البلاد، خاصة في ظل حالة الطوارئ المعلن عنها في البلاد. وأضاف أنّ العارض يسعى إلى استخراج جواز سفر بهدف التحوّل إلى إحدى بؤر التوتر والالتحاق بالجماعات الارهابية، فضلا عن أنّ القانون عدد 40 لسنة 1975 المتعلّق بجوازات ووثائق السفر أقرّ في فصله 13 جملة من الاستثناءات إذا كان السفر من شأنه النيل من النظام والأمن العامين.

وبعد الاطلاع على التقرير المدلى به من وزير الداخلية بتاريخ 4 فيفري 2019، في الردّ على طلب المحكمة الإدلاء بالوثائق التي تثبت ادّعاءها بخطورة المدّعي على الأمن العام، والمتضمّن أنه يتعدّر تقديم الوثائق المطلوبة باعتبار أنّ المعلومات الاستخباراتية لا تتخذ شكلا ماديا ملموسا في أغلب الأوقات وأنّه في صورة وجود وثائق متضمنة لمعلومات أمنية استخباراتية فإن هذه الوثائق تتسم بطابعها السري.

وبعد الاطلاع على بقية الأوراق المظروفة بالملفّ وعلى ما يفيد استيفاء إجراءات التحقيق في القضية.

وبعد الاطلاع على الدستور،

وعلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 والمصادق عليه من قبل الدولة التونسية في 18 مارس 1969.

وعلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966 والمصادق عليه من قبل الدولة التونسية في 18 مارس 1969.

وعلى القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرّخ في أول جوان 1972 المتعلّق بالمحكمة الإدارية مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة له وآخرها القانون الأساسي عدد 2 لسنة 2011 المؤرّخ في 3 جانفي 2011.

وعلى القانون عدد 40 لسنة 1975 المؤرّخ في 14 ماي 1975 المتعلّق بجوازات السفر ووثائق السفر، مثلما تمّ تنقيحه وإتمامه بالنصوص اللاحقة وآخرها القانون الأساسي عدد 45 لسنة 2017 المؤرّخ في 7 جوان 2017.

وعلى الأمر عدد 342 لسنة 1975 المؤرّخ في 30 ماي 1975 المتعلّق بضبط مشمولات وزارة الداخلية مثلما نفّح بالأمر عدد 1454 لسنة 2001 المؤرّخ في 15 جوان 2001.

وبعد الاطلاع على ما يفيد استدعاء الطرفين بالطريقة القانونية لجلسة المرافعة المعيّنة ليوم الثلاثاء 2 أفريل 2019، وبما تمّ الاستماع إلى المستشارة المقررة السيّدة ر عبد الله في تلاوة ملخّص من تقريرها الكتابي وحضر المدّعي وتمسّك بطلباته كما حضر ممثّل وزير الداخلية بمقتضى تفويض كتابي وتمسّك.

وإثر ذلك حجرت القضية للمفاوضة والتصريح بالحكم لجلسة يوم 3 ماي 2019.

وبها وبعد المفاوضة القانونية صرّح بما يلي:

من جهة الشكل:

حيث قدّمت الدّعى مّن له الصفة والمصلحة وفي ميعادها القانوني، مستوفية بذلك مقوماتها الشكلية الجوهرية، مما يتعيّن معه قبولها من هذه الناحية.

من جهة الأصل:

عن المطعنين المتعلقين بانعدام السند الواقعي وخرق القانون معاً:

حيث يطلب العارض من خلال الدعوى الراهنة إلغاء القرار الصادر عن وزير الداخلية والقاضي برفض تمكينه من جواز سفره، ناعياً عليه عدم صحة الوقائع وخرق القانون.

وحيث برّرت الإدارة قرارها بخطورة المدعي على الأمن العام، باعتبار أنه سلفي تكفيري ويسعى إلى استخراج جواز سفر بهدف التحوّل إلى إحدى بؤر التوتر والالتحاق بالجماعات الارهابية.

وحيث أنّ الحق في الحصول على جواز سفر هو من الحقوق الأساسية لكل مواطن تونسي وهو حق مرتبط بحرية التنقل والتي كرّسها الدستور وكفلتها المعاهدات الدولية المصادق عليها.

وحيث ينصّ الفصل 24 من الدستور على أنّه "لكلّ مواطن الحرية في اختيار مقرّ إقامته وفي التنقل داخل الوطن وله الحقّ في مغادرته".

وحيث يندرج الحق في حرية التنقل في زمرة الحقوق المدنية والسياسية التي كفلتها المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المؤرّخ في 16 ديسمبر 1966 والذي صادقت عليه الدولة التونسية في 18 مارس 1969 والتي نصت على أنّه "لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته. لكل فرد حرية مغادرة بلد، بما في ذلك بلده. لا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه بأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحياتهم وتكون متناسبة مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد".

وحيث أنّ ممارسة المدعي لحقه في حرية التنقل وفي السفر شرط ضروري لممارسته بقية حقوقه الأساسية، باعتبار أنّ الحقوق هي وحدة متكاملة، مترابطة، متصلة وغير منفصلة، وأنّ الحرمان من حق التنقل يؤدي بالضرورة إلى الحرمان من ممارسة بقية الحقوق، كالحق في التعليم والحق في العمل والارتزاق والحق في الصحة بالنسبة للشخص المعني وبقية أفراد عائلته الذين في كفالتهم، وكلّها حقوق ضمنها الدستور ولم يميّز بينها، ناهيك أنه تمّ تكريسها صلب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966 والمصادق عليه من قبل الدولة التونسية في 18 مارس 1969.

وحيث تمّ تكريس حق الفرد في التربية والتعليم في كل من الفصل 39 من الدستور والمادة 13 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966.

وحيث اقتضى الفصل 20 من الدستور أنّ المعاهدات الموافق عليها من قبل المجلس النيابي والمصادق عليها أعلى من القوانين وأدنى من الدستور.

وحيث نصّ الفصل 49 من الدستور على أن "يحدّد القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها. ولا توضع هذه الضوابط إلا لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية وبهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمن العام، أو الدفاع الوطني، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، وذلك مع احترام التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها. وتتكفل الهيئات القضائية بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك".

وحيث أنّه لا جدال وأنّ من بين المهام الرئيسية للإدارات المكلفة بحماية الأمن الوطني والنظام العام والدفاع الوطني هو التصدي للإرهاب واتخاذ جميع التدابير اللازمة للتوقّي منه والقيام بالإجراءات الأمنية الوقائية والاستباقية الضرورية تجاه العناصر الخطيرة من المتطرفين ذوي النزعة الإرهابية، بما من شأنه أن يمنع حدوث كلّ ما يمكن أن يستهدف أمن الدولة التونسية ومواطنيها.

وحيث أخضع المشرّع ممارسة المهام المذكورة إلى ضوابط قانونية تلتزم بها الإدارة، تراعي التوازن بين كلّ من متطلبات النجاعة الأمنية واحترام حقوق الأفراد وحرياتهم، بما يحقق الموازنة بين حق الفرد في ممارسة حرياته من جهة، وحق المجموعة في الأمن والسلامة من جهة ثانية، وفقا لمتطلبات دولة القانون في مجتمع ديمقراطي.

وحيث، وفي هذا السياق وتكريسا لتلك الضمانات، نصّت أحكام الفصل 13 من القانون عدد 40 لسنة 1975 المؤرّخ في 14 ماي 1975 المتعلّق بجوازات السفر ووثائق السفر على أنّه "لكل تونسي الحقّ في الحصول على جواز سفر وتجديده أو التمديد في صلوحيته مع مراعاة الاستثناءات التالية:

أ- إذا كان قاصراً أو محجوراً ولم يدل برخصة من مقدّمه الشرعي...

ب- إذا كان في سن أداء الواجب العسكري ولم يتسنّ له الاستظهار بشهادة إعفاء أو تأجيل.

ج- بطلب من النيابة العمومية، إذا كان الراغب محل تتبّعات عدلية أو مفتش عليه من أجل جنائية أو جنحة، أو لقضاء عقوبة بالسجن إثر محاكمته.

د- إذا كان السفر من شأنه النيل من النظام والأمن العامين ومن سمعة البلاد التونسية."

وحيث، ومن جهة أخرى، نصّ الفصل 15 (رابعا) من ذات القانون على أنّه "إذا كان من شأن سفر حامل الجواز النيل من الأمن العام ولو في غياب التتبع أو الحكم ضده، يمكن لرئيس المحكمة الابتدائية التي يقع بدائرتها محل إقامة حامل الجواز، وبطلب من الإدارة عن طريق النيابة العمومية، تحجير السفر عليه بعد استدعائه بأي وسيلة تترك أثرا كتابيا بمقتضى قرار معلل للمدة التي يحددها على ألا تتجاوز في جميع الحالات ثلاثة أشهر. وعلى طالب الإذن إعلام المعني بالأمر به طبقا للإجراءات المقررة بمجلة المرافعات المدنية والتجارية في غضون ثلاثة أيام من تاريخ صدوره على أقصى تقدير".

وحيث، وفي ذات الاتجاه، اقتضى الفصل 15 (جديد) من القانون ذاته أنه يمكن سحب جواز السفر العادي أثناء مدة صلوحيته في عدد من الحالات ... منها (د) إذا كان من شأن سفر المعني بالأمر النيل من النظام أو الأمن العامين، بشرط أن تحصل الإدارة على إذن قضائي عن طريق النيابة العمومية صادر عن رئيس المحكمة الابتدائية في الغرض.

وحيث يستخلص من استقراء الأحكام السابقة أنّ المشرّع أقرّ حق كلّ مواطن تونسي في الحصول على جواز سفر وتجديده أو التمديد في صلوحيته، ولم يقيد هذا الحق إلاّ في حالة ما إذا كان من شأن سفر المعني بالأمر النيل من النظام أو الأمن العامين، على أن يكون ذلك بمقتضى قرار قضائي يتّخذه حصراً رئيس المحكمة الابتدائية بطلب من الإدارة عن طريق النيابة العمومية، يقضي بتجوير السفر أو سحب جواز السفر.

وحيث يستنتج ممّا سبق أنّ القانون لم يخوّل للإدارة أياً سلطة قانونية تقديرية تمكّنها من اتخاذ إجراءات إدارية من تلقاء نفسها تتعلق برفض تجديد جواز سفر أي مواطن والحدّ من حريته في التنقل إلى خارج البلاد، بل جعل دورها يقتصر، عند الاقتضاء وفي صورة تأكدها من خطورة شخص ما على الأمن العام والدفاع الوطني، على الطلب من النيابة العمومية استصدار قرار قضائي من رئيس المحكمة الابتدائية يقضي بسحب جواز سفره، ولا يمكنها تبعاً لذلك إلاّ اتخاذ الإجراءات التطبيقية لذلك الإذن القضائي إن صدر.

وحيث لا يجوز للإدارة، نتيجة لذلك، ومهما اتسعت سلطتها التقديرية، حرمان مواطن من ممارسة أحد حرياته الأساسية في قيمة حرية التنقل عبر رفض تجديد جواز سفره، دون سند قانوني يبيّن لها ذلك، ويكون بالضرورة نصّاً تشريعياً مطابقاً للدستور وملائماً للاتفاقيات الدولية المصادق عليها.

وحيث ولئن خوّلت أحكام الفصل 4 من الأمر عدد 342 لسنة 1975 المؤرخ في 30 ماي 1975 المتعلق بضبط مشمولات وزارة الداخلية مراقبة جولان الأشخاص بكامل تراب الجمهورية وخاصة بالحدود الترابية والبحرية ومباشرة الشرطة الجوية، وذلك في إطار مهمتها في حفظ الأمن العام، فإنّ تلك المراقبة لا يمكن أن تتعدّى المراقبة الأمنية العادية والضرورية التي يخضع لها المسافرون في الدخول والخروج إلى أرض الوطن، دون تمييز بينهم، ولا يمكن بأيّ حال أن تتحوّل إلى إجراءات استثنائية قد تصل إلى رفض تجديد جواز السفر ومنع الشخص من مغادرة أرض الوطن.

وحيث، ومن هذا المنطلق، فإنّه لا يمكن أن تكون السلطة التقديرية التي تمتلكها الإدارة في هذا السياق مدعاة للحدّ من حرية التنقل التي تعدّ من فئة الحريات الأساسية التي لا يمكن التقييد منها إلاّ في سياق ضوابط معينة وفي حدود ما يجيزه القانون وتحت الرقابة القضائية، مثلما تقتضيه دولة القانون في مجتمع ديمقراطي.

وحيث أنّه من وظائف القاضي الإداري الأساسية رقابة مدى احترام الإدارة لضوابط دولة القانون في مجتمع ديمقراطي، باعتباره الملاذ الأخير لكل من المواطن والإدارة للتأكد من أنّ قرارات وأعمال السلطات العمومية قد وازنت، وبشكل معقول وعقلاني، بين حماية حقوق الأفراد وحياتهم من ناحية، وحماية المصلحة العامة والنظام والأمن العامين من ناحية ثانية.

وحيث، وفي ذات السياق، فإنّ القرارات التي تصدر عن الإدارة تطبيقاً للمقتضيات المتعلقة برفض تجديد جوازات السفر تخضع بالضرورة إلى رقابة القاضي الإداري بغاية التأكد من سلامة مبنائها الواقعي والقانوني ومن مدى احترامها للضوابط القانونية المتعلقة بحرية التنقل، وخاصة استنادها من عدمه إلى إذن قضائي صادر في الغرض.

وحيث بالرجوع إلى أوراق القضية، يتضح أنّ الأسباب التي تحجّت بها الإدارة لا تُكسي القرار المطعون فيه التعليل المستساغ قانوناً، ولا تعتبر عنصراً كافياً للتحقق من صحّة ما دفعت به ومن مدى مطابقتها للقانون، خاصةً وأنها اكتفت بتعليل قرارها بأسباب تتعلق هكذا بحفظ الأمن والنظام العامين بالبلاد، دون أن تقدّم للمحكمة ما يؤكّد بأنها قامت بالتحريات والأبحاث اللازمة التي تثبت بشكل أو بآخر خطورة المعني بالأمر، وبالتالي خطورة مغادرته للبلاد على أمن الدولة التونسية، كما لم تسع إلى استصدار إذن قضائي تستند إليه في رفض تجديد جواز العارض ومنعه من السفر، على معنى الفصل 15 (رابعاً) من القانون المشار إليه أعلاه.

وحيث، وبقطع النظر عمّا سلف الخوض فيه، فإنّ امتناع جهة الإدارة عن تمكين المحكمة من الوثائق التي استندت إليها في اتخاذ القرار المطعون فيه، بدعوى سرّيتها، ينزع عن ذلك القرار كلّ شرعية ويجعله عرضة للإلغاء، ناهيك وأنه لا يجوز مجابهة القاضي الإداري بالصيغة السرية، باعتبار أن ذلك يحول دون تقديره لشرعية قرارات وأعمال الإدارة ودون إعمال حمايته لأسس دولة القانون.

وحيث، وطالما لم يتضمّن التشريع الوطني أيّ إجراء قانوني يُطلق يد الإدارة في تعطيل أو منع الأفراد من التنقل إلى خارج البلاد من خلال رفض تجديد جوازات سفرهم دون إذن قضائي، فإنّ وزير الداخلية يكون قد استحدث إجراءً جديداً يحدّ من الحريات لم ينص عليه القانون.

وحيث أنّه لا يستقيم قانوناً أن تنتصب الإدارة مكان القضاء لتقوم بدور التقييد من الحريات بداعي متطلّبات العمل الأمني الاستباقي في مكافحة الإرهاب، والحال أن المفهوم العصري للنجاعة الأمنية في مكافحة الإرهاب في دولة القانون يتمثّل في قدرة المنظومة الأمنية بمكوّناتها الأساسية الثلاثة، الأمنية والقضائية والسجنية، على التصدي للجريمة الإرهابية بشكل استباقي، بكلّ مهارة ومهنية وكفاءة، وبما لديها من إمكانيات بشرية ولوجستية وقانونية، وذلك في كنف احترام قواعد الديمقراطية وعلوية القانون وحقوق الانسان، الأمر الذي يستوجب من الجهاز الأمني التنسيق الدائم والمتواصل مع القضاء كلّما تعلق الأمر بالتقييد من الحريات، بما من شأنه أن يؤمّن وضع العمل الأمني تحت الرقابة الديمقراطية لدولة القانون.

وحيث أنّه لا جدال وأنّ وزير الداخلية، باتخاذ قرار منع العارض من السفر عبر عدم تمكينه من جواز سفره، يكون قد حال دون وصول المدّعي إلى ممارسة حقه في التنقل وفي مغادرة البلاد، عبر استعمال إجراء غير ملائم، ناهيك أنّ ذلك الإجراء يتعارض وحسن ممارسة الأفراد حريتهم في التنقل، فضلاً عمّا يشوبه من تمييز بين الأفراد في ممارسة حقوقهم دون وجه شرعي.

وحيث أنّه يترتب حتماً عمّا سبق الإلماع إليه ضرب لكلّ من عنصر "إمكانية الوصول" إلى الحق وعنصر "عدم التمييز" في ممارسته، وأيضاً عنصر "تلاؤم وتناسب" الشرط المستحدث مع ممارسة ذلك الحق، وهي عناصر أساسية يترتّب منها أصل كلّ حق من حقوق الإنسان، مهما كان نوعه، ويمثّل انتهاك أحدها أو جميعها انتهاكاً لجوهر الحق، وتبعاً لذلك نسفاً لكامل الحق وليس الحدّ والتقييد منه فحسب، وفي ذلك خرق واضح لأحكام الفصل 49 من الدستور الذي وضع بدقّة ضوابط الحدّ من ممارسة الحقوق.

وحيث أنه والحالة تلك، وتأسيساً على سلف الإلماع إليه، يكون من الثابت أنّ الإجراء غير القانوني المنتقد قد انتهك في ذات الوقت كلّاً من حقّ العارض في حرية التنقل إلى خارج الوطن وحرية في ممارسة بقية حقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتوقفة عن ممارسة ذلك الحقّ، وخاصة حقه في التعليم الجامعي والتفويت عليه فرصة مواصلة دراسته في الخارج عن طريق الالتحاق بجامعة أجنبية، الأمر الذي يشكّل خرقاً لكلّ من أحكام الفصول 20 و24 و39 و49 من الدستور، والمادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966، والمادة 13 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966، فضلاً عن خرقه لأحكام الفصول 13 و15 (جديد) و15 (رابعاً) من القانون عدد 40 لسنة 1975 المؤرّخ في 14 ماي 1975 المتعلّق بجوازات السفر ووثائق السفر.

وحيث، وطالما خلا ملف القضية من كلّ إذن قضائي يقضي برفض تجديد جواز سفر العارض أو بتحجير السفر عليه، استناداً إلى خطورته على الأمن العام وتمديده للنظام العام، فإنّ القرار المنتقد يكون غير مرتكز على أسانيد واقعيّة وقانونيّة سليمة ومخالف للقانون ويتّجه للتصريح بإلغائه على هذا الأساس.

ولهذه الأسباب:

قضت المحكمة إبتدائياً:

أولاً: بقبول الدّعوى شكلاً وأصلاً وإلغاء القرار المطعون فيه.

ثانياً: بحمل المصاريف القانونية على الدولة.

ثالثاً: بتوجيه نسخة من هذا الحكم إلى الطرفين.

وصدر هذا الحكم عن الدائرة الابتدائية الثالثة برئاسة السيّد هـ الحـ وعضوية المستشارتين السيّدات أـ والسيّدات سـ الشـ

وتلي علناً بجلسة يوم 3 ماي 2019 بحضور كاتبة الجلسة السيّدات سـ الدـ

المستشارة المقرّرة

الرئيس

ر عبد اللّاه

هـ الحـ