باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة فى يوم السبت ٦ أبريل سنة ١٩٩١ الموافق ٢١ رمضان سنة ١٤١١ هـ .

برئاسة السيد المستشار / ممدوح مصطفى حسن رئيس المحكمة

وحضور السادة المستشارين : الدكتور عوض محمد المر والدكتور محمد ابراهيم أبو العينين ومحمد ولى الدين جلال ونهاد عبد الحميد خلاف وفاروق عبد الرحيم غنيم وحمدى محمد على أعضاء

وحضور السيد المستشار / السيد عبد الحميد عمارة المفوض

وحضور السيد / رأفت محمد عبد الواحد أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٧ لسنة ١١ قضائية « دستورية » .

بعد أن أحالت محكمة أمن دولة طوارىء « السويس » ملف الدعوى رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٦

المرفوعة من

السيد المستشار / النائب العام بصفته (نيابة السويس الكلية) .

ضد

١ ـ محمد احسان ابراهيم .

٢ ـ محمد محمود النجارى .

٣ ـ زغلول حسن على .

الاجـــراءات

بتاريخ ٣ أبريل سـنة ١٩٨٩ وردت الى قلم كتاب المحكمة الدعوى رقـم ٤٩ لسـنة ١٩٨٦ جنح أمن دولة طوارىء السويس بعد أن قضت المحكمة بتاريخ ٣٠ يناير ١٩٨٩ بوقفها واحالة أوراقها الى المحكمـة الدسـتورية العليا للفصـل فى دسـتورية البند (ب) من المـادة (١٠) من قرار محـافظ السويس رقـم ٧٥ لسـنة ١٩٨٥

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة برأيها طلبت فيها رفض الدعوى •

وبعد تحضير الدعوى أودعت هيئة المفوضين تقريرا برأيها •

ونظرت الدعوى على الوجه المبين بمحضر الجلسـة ، وقررت المحكمة اصدار الحكم فيها بجلسة اليوم •

المحـكمة

بعد الاطلاع على الأوراق ، وسـماع الايضاحات والمداولة •

حيث أن الوقائع ـ على ما يبين من قرار الاحالة وسائر الأوراق ـ تتحصل فى أن النيابة العامة كانت قد اتهمت كل من محمد احسان ابراهيم وآخرين بأنهم فى يوم ٢٠ يناير سـنة ١٩٨٦ بدائرة قسم السويس قاموا بتفريغ مركب الصيد من الأسماك فى غير الزمان والمكان المحددين وبدون حضور اللجنة المنصوص عليها قانونا ، وطلبت عقابهم بالمواد ١ ، ٢ ، ٦ من قرار محافظ السويس رقم ٢١ لسـنة ١٩٨٥

وحيث أن محكمة جنح أمن الدولة طوارىء السويس بعد تكييفها الواقعة محل الاتهام الجنائى بأنها جنحة الشروع فى نقل الأسماك داخل محافظة السويس بغير تصريح ، أغفلت تنبيه المتهمين الى أنهـا عدلت القيد والوصف للتهمـة المنسوبة اليهم وقضت بجلسة ١٥ مارس سـنة ١٩٧٦ بتغريم المتهم الأول مائتى جنيه والزامه المصروفات الجنائية ومصـادرة المضبوطات وببراءة المتهمين الثانى

والثالث وذلك عملا بنص المادة (٧) والبند (ب) من المادة (١٠) من قرار محافظ السويس رقم ٧٥ لسنة ١٩٨٥ بشأن صيد الأسماك الطازجة بميناء الأتكة للموسم السمكى ١٩٨٥/١٩٨٦

وحيث يرى الله لدى التصديق على هذا الحكم ، تقرر اعادة محاكمة المتهمين أمام هيئة أخرى على أساس أن المرافعة فى الدعوى الجنائية جرت وفقا للقيد والوصف المرفوعة به هذه الدعوى مما يعد اخلالا بحق الدفاع . واذ أعيدت محاكمة المتهمين أمام هيئة أخرى ، قررت المحكمة بجلسة ٣٠ يناير سنة ١٩٨٩ وقف نظر الدعوى واحالتها الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية البند (ب) من المادة (١٠) من قرار محافظ السويس رقم ٧٥ لسنة ١٩٨٥ المشار اليه ، وذلك قولا منها بمخالفة هذا البند لنص المادة (٣٦) من الدستور فيما تضمنه من تقرير عقوبة المصادرة بغير حكم قضائى ولنصوص المواد ٦٦ ، ٨٦ ، ١١٢ من الدستور لتقريره عقوبات عن أفعال أتمها دون أن يكون ذلك بتشريع صادر عن مجلس الشعب أو رئيس الجمهورية .

وحيث ان البين من الاطلاع على قرار محافظ السويس رقم ٧٥ لسنة ١٩٨٥ المشار اليه ، ان هذا القرار وضع تنظيما لصيد الأسماك وتوزيعها داخل محافظة السويس ، وهو تنظيم استهدف أحكام الرقابة على عملية تفريغ حصيلة الصيد وعرضها للبيع بعد تحديد حصة المحافظة منها ومراجعة هذه الحصة من حيث كميتها ونوعها وجودتها ووزنها . واذ حظر هذا القرار كذلك الشروع فى نقل أى كمية من الأسماك داخل محافظة السويس بغير الحصول على تصريح معتمد من مديرية التموين ، وكان ذلك القرار قد نص أيضا فى البند (ب) من المادة (١٠) منه على أن تصادر الكميات موضوع المخالفة ووسيلة النقل ، ويصرف منها فى حدود ٥٠٪ للقائمين بالضبط ، ويعاقب مرتكبى المخالفة بالحبس مدة لا تتجاوز ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين ، فان القرار المذكور يكون قد دل بالعقوبة التى فرضها على الشروع فى نقل الأسماك داخل محافظة السويس دون

نصريح من مديرية التموين ، على تجريمه لهذه الواقعة التى تنحصر فيها المخالفة التى نسبتها محكمة الموضوع الى المتهمين على ما سلف البيـان •

وحيث أن محكمة الموضوع أحالت الى المحكمة الدستورية العليا نص البند (ب) من المـادة (١٠) من قرار محافظ السويس رقم ١٠ لسنة ١٩٨٥ المشار اليه وذلك للفصل فى دستوريته ، فان نطاق الطعن المـاثل يتحدد بهذا البند وينحصر فيـه •

وحيث أن مما تنعـاه محكمة الموضوع على الأحكام التى تضمنها هـذا البنـد ، تقريره مصادرة كميات الأسماك موضـوع المخالفة فضـلا عن وسيلة النقل بغير حكم قضائى وذلك بالمخالفة لنص المـادة (٣٦) من الدستور •

وحيث أن هذا النعى فى محله ، ذلك أن الدستور أرسى الأحكام الخاصة بالمصادرة بما نص عليه فى المـادة (٣٦) منه من أن « المصادرة العـامة للأموال محظورة ولا تجوز المصادرة الخاصة الا بحكم قضائى » فنهى بذلك نهيا مطلقا عن المصادرة العامة . وحدد الأداة التى تتم بها المصادرة الخاصـة وأوجب أن تكون حكما قضائيا وليس قرارا اداريا ، وذلك حرصا منه على صـون الملكية الخاصة من أن تصادر ألا بحكم قضائى كى تتوافر ـ فى اطاره ـ لصاحب الحق اجراءات التقاضى وضماناته التى تنتفى بها مظنـة العسف والافتئات على هـذا الحق ، وتوكيدا لمبدأ الفصل بين السلطة القضائية والسلطتين التشريعية والتنفيذية باعتبار أن السلطة القضائية هى السلطة الأصلية التى أقامها الدستور على شئون العدالة وخصها بتصريفها بحيث تنفرد دون غيرها بما يدخل فى اختصاصـها بما فى ذلك الأمر بالمصـادرة اذ كان ذلك ، وكان نص المـادة (٣٦) من الدسـتور الذى حظر المصادرة الخاصة للأموال الا بحكم قضائى قد جاء مطلقا من غير قيـد وذلك حتى يجرى النص على اطلاقه ويعم حكمه ليشمل المصادرة الخاصة فى كافة صورها ، فان ما تضمنه النص الطعين من مصادرة الأسـماك المضبوطة وكذلك وسيلة نقلها ـ بغير حكم قضائى ـ يكون مخالفا لنص المـادة (٣٦) من الدستور •

وحيث أن محكمة الموضوع تنعى كذلك على النص المطعون عليه أنه ينحل الى تنظيم لائحى قرر عقوبات عن أفعال أتتها دون أن يكون ذلك بتشريع صادر عن مجلس الشعب أو رئيس الجمهورية •

وحيث أن الواقعة محل الاتهام الجنائى فى الدعوى الراهنة تتمثل فى الشروع فى نقل أسماك داخل محافظة السويس دون تصريح معتمد من مديرية التموين ، ومن ثم يعتبر هذا التصريح قيدا على تداول تلك السلعة داخل هذه المحافظة ، وهو قيد ناطت السلطة التشريعية اتخاذه بوزير التموين دون غيره ، اذ يختص هذا الوزير ـ لضمان تموين البلاد وتوفير العدالة فى توزيع المواد التموينية ، وبعد موافقة لجنة التموين العليا ـ باصدار القرارات المنصوص عليها فى المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين ، ويندرج تحتها فرض القيود على انتاج أية مادة أو سلعة وتداولها أو استهلاكها بما فى ذلك توزيعها لضمان تموين البلاد وتحقيق العدالة فى توزيعها ، وله كذلك فرض قيود على نقل أية مادة أو سلعة من جهة الى أخرى • وتنص الفقرة الأولى من المادة (٥٦) من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ المشار اليه على أن :

« يعاقب على كل مخالفة أخرى لأحكام هذا القانون بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات وبغرامة لا تقل عن ثلاثمائة جنيه ولا تجاوز ألف جنيه ، ويعاقب على كل مخالفة ترتبط بسلعة من السلع التى تدعمها الدولة ويحددها وزير التموين والتجارة الداخلية بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات وبغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تجاوز ألف جنيه ••• » كما تنص الفقرة الرابعة من المادة ذاتها على أن : « ويعاقب بالعقوبات المنصوص عليها فى هذه المادة على مخالفة أحكام قرارات وزير التموين والتجارة الداخلية الصادرة تنفيذا لهذا القانون ، ويجوز أن ينص فى تلك القرارات على عقوبات أقل •••• » •

وقد التزم المرسوم بقانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٠ الخاص بشئون التسعير الجبرى وتحديد الأرباح ـ النهج الذى احتذاه القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين ، ذلك أن المرسوم بقانون المشار اليه بعد أن خول وزير التموين ـ فى المادة (٥) منه ـ أن يتخذ بقرارات يصدرها التدابير المتعلقة بتعيين المقادير التى يجوز شراؤها أو تملكها أو حيازتها من أية سلعة ، وبتقرير الوسائل اللازمة لمنع التلاعب بأسعار السلع والمواد الخاضعة لهذا المرسوم بقانون وتعيين مواصفتها ، وبالزام أصحاب المصانع والمستوردين بتسليم مقادير معينة من أية سلعة أو مادة الى الجمعيات التعاونية لتقوم بعرضها للبيع على أعضائها ، قضى هذا المرسوم بقانون فى الفقرة الأخيرة من المادة (٩) منه بأن « يعاقب بالعقوبات المنصوص عليها فى الفقرة الأولى من هذه المادة على مخالفة القرارات التى تصدر تنفيذا للمادة (٥) من هذا القانون ، ويجوز أن ينص فى تلك القرارات على عقوبات أقل » .

لما كان ذلك ، وكان المشرع قد خول وزير التموين اتخاذ كل أو بعض التدابير المنصوص عليها فى كل من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ والمرسوم بقانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٠ ، وكان المشرع قد عهد الى وزير التموين ـ فى نطاق التدابير التى يتخذها لضمان تموين البلاد من المواد والسلع ولتحقيق العدالة فى توزيعها مع الالتزام بجداول الأسعار الخاصة بها بسلطة تقرير عقوبات على مخالفة القرارات التى يتخذها فى هذا الصدد تكون أقل من تلك المنصوص عليها فى القانون ، فان ما تضمنه البند (ب) من المادة (١٠) من قرار محافظ السويس رقم ٧٥ لسنة ١٩٨٥ المشار اليه من تقرير عقوبة على الشروع فى نقل الأسماك داخل محافظة السويس وخارجها بغير تصريح من مديرية التموين ، لا يعدو أن يكون انتحالا لاختصاص مقرر لوزير التموين فى شأن التدابير التى ينفرد باتخاذها على مقتضى ما تقدم ، وتقريرا لعقوبة على مخالفة القيود التى فرضها هذا القرار فى شأن نقل الأسماك من جهة الى أخرى أو الشروع فى ذلك ، وهى عقوبة لا يملك تقريرها الا وزير التموين ، وذلك عملا

بنص الفقرة الثانية من المادة (٦٦) من الدستور التى تقضى بأنه « لا جريمة ولا عقوبة الا بناء على قانون » . فقد جرى قضاء هذه المحكمة على أنه اذا أورد المشرع مصطلحا معينا فى نص ما لمعنى معين ، تعين صرفه الى هذا المعنى فى كل نص آخر يردد ذلك المصطلح ، وأن الدستور الحالى اذ ردد فى المادة (٦٦) منه عبارة « بناء على قانون » الواردة فى المادة (٦) من دستور سنة ١٩٢٣ والتى أفصحت أعماله التحضيرية عن أن المقصود بها توكيد ما جرى عليه العمل فى التشريع من أن يتضمن القانون ذاته تفويضا الى السلطة المكلفة بسن لوائح التنفيذ فى تحديد الجرائم وتقرير العقوبات ... وذلك فى حين استعمل هنا الدستور ذاته عبارة مغايرة فى نصوص أخرى اشترط فيها أن يتم تحديد أو تنظيم مسائل معينة « بقانون » مثل التأميم فى المادة (٣٥) وانشاء الضرائب وتعديلها فى المادة (١١٩) ـ فان مؤدى ذلك كله أن المادة (٦٦) من الدستور تجيز أن يعهد القانون الى السلطة التنفيذية باصدار قرارات لائحية تحدد بها بعض جوانب التجريم أو العقاب وذلك لاعتبارات تقدرها سلطة التشريع وفى الحدود وبالشروط التى يعينها القانون الصادر منها ولا تعتبر القرارات التى تصدرها الجهة التى عينها المشرع لممارسة هذا الاختصاص من قبيل اللوائح التفويضية المنصوص عليها فى المادة (١٠٨) من الدستور ، ولا تندرج كذلك تحت اللوائح التنفيذية التى نظمتها المادة (١٤٤) من الدستور ، وانما مرد الأمر فيها الى نص المادة (٦٦) من الدستور التى تنطوى على تفويض بالتشريع يتناول بعض جوانب التجريم أو العقاب على ما سلف البيان . اذ كان ذلك كذلك ، وكان وزير التموين ـ على مقتضى ما تقدم ـ هو الجهة التى عهد اليها المشرع بنصوص صريحة فى اتخاذ التدابير المتعلقة بنقل أى مادة أو سلعة من جهة الى أخرى وكذلك تنظيم تداولها واستهلاكها وبتقرير العقوبة الأقل على مخالفة التدابير التى يتخذها فى نطاق اختصاصاته تلك ، فان تجريم البند (ب) من المادة (١٠) من قرار محافظ السويس رقم ٧٥ لسنة ١٩٨٥ للواقعة محل الاتهام الجنائى يكون منطويا على اغتصاب لسلطة عهد بها المشرع لوزير التموين فى الحدود التى بينتها المادة (٦٦) من الدستور ، ومن ثم يقع نص

البند (ب) من المـادة (١٠) المطعون عليه ـ فى اطار هذا التجريم ـ فى حومـه المخالفة الدستورية لتعارضه ونص المـادة (٦٦) من الدستور آنفة البيان .

ولا ينال مما تقدم ، ما نصت عليه الفقرة الأولى من المـادة (٢٧) من قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسـنة ١٩٨١ من أن « يتولى المحـافظ ـ بالنسـبة الى جميـع المرافق العـامة التى تدخل فى اختصاص وحـدات الحكم المحلى وفقـا لأحكام هذا القانون ـ جميـع السلطات والاختصاصات التنفيـذية المقـررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح ، ويكون المحافظ ـ فى دائرة اختصاصه ـ رئيسا لجميع الأجهزة والمرافق المحلية » ، ذلك أن القـانون المشـار اليـه استهدف تنظيم الأمور المتعلقة بنظام الحكم المحلى بانشاء وحـدات ادارية تتولى ممارسة السـلطات والاختصاصات التنفيـذية ذات الطبيعة الادارية اللازمة لادارة الأعمال المنوطة بالمرافق العـامة الواقعة فى دائرتها نقلا اليهـا من الحكومة المركزية بوزاراتها المختلفة ، وقصـد المشرع بنص المـادة (١/٢٧) المشار اليها أن يباشر المحافظون ـ بوصفهم رؤساء الأجهزة والمرافق العـامة التابعة لهم ـ السلطات والاختصاصات المقررة للوزراء فى هـذا الصدد ، دون أن يتعدى ذلك الى الاختصاص باصدار اللوائح التنفيذية ولا الى الاختصاص باصدار قرارات لائحيـة تحـدد بعض جوانب التجريم أو العقاب وذلك كلما كانت القوانين المعمول بها قد عهدت بهذا الاختصاص فى أى من هاتين الحالتين الى الوزراء ، اذ تستقل الجهـة التى عينها المشرع بممارسته ولا يجوز أن تفوض غيرها فيه ، وهو فى كل الأحوال اختصاص لا تشمله عبارة « السلطات والاختصاصات التنفيذية » الواردة بنص المـادة (١/٢٧) المشار اليها على ما سلف البيـان .

وحيث أن نص البند (ب) من المـادة (١٠) من قرار محافظ السويس رقم ٧٥ لسنة ١٩٨٥ بعد أن نص على مصادرة الأسماك موضوع المخالفة ووسيلة النقل ، قضى بأن يصرف من حصيلة بيعها فى حدود ٥٠٪ للقائمين بالضبط ، وكانت هذه المصـادرة قد تعلقت بأفعال جرمها ذلك القرار بالعقوبة التى فرضها على ارتكابها ،

فان قضاء هذه المحكمة ببطلان المصادرة وببطلان العقوبة التى تضمنها القرار المشار اليه لمخالفتهما للمادتين (٣٦) ، (٦٦) من الدستور على التوالى ، يستتبع زوال جميع الآثار التى ترتبت على أعمالهما بما فى ذلك مكافأة الضبط التى قضى النص المطعون عليه بصرفها الى القائمين عليه والتى لا يتصور قيامها الا مرتبطة بالمصادرة المستوفية لشرائطها الدستورية ، وهى فى النزاع الراهن مصادرة باطلة أصلا .

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم دستورية البند (ب) من المادة (١٠) من قرار محافظ السويس رقم ٧٥ لسنة ١٩٨٥ بشأن صيد الأسماك الطازجة بميناء الأتكة للموسم السمكى ١٩٨٥/١٩٨٦

أمين السر رئيس المحكمة