باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة فى يوم السبت ٢٥ من يونيه سنة ١٩٨٣ الموافق ١٥ من رمضان سنة ١٤٠٣ هـ .

المؤلفة برياسة السيد المستشار د . فتحى عبد الصبور .

وحضور السادة المستشارين : محمد على راغب يليغ ومصطفى جميل مرسى ومحمد عبد الخالق النادى ومنير أمين عبد المجيد ورابح لطفى جمعة وفوزى أسعد مرقس ، أعضاء .

وحضور السيد المستشار د . محمد إبراهيم أبو العينين ، المفوض .

وحضور السيد / أحمد على فضل الله ، أمين السر .

أصدرت الحكم الآتى :

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٣ لسنة ١ القضائية "دستورية" (٦ لسنة ٧ ق — ع) .

المرفوعة من :

١ — السيد / محمود توفيق اسماعيل .

٢ — السيدة / ثريا هانم على اسماعيل .

ضد :

١ — السيد / رئيس الجمهورية .

٢ — السيد / رئيس الوزراء .

٣ — السيد / وزير الزراعة والإصلاح الزراعى .

٤ — السيد / رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعى .

الإجراءات

بتاريخ ٢٩ مارس سنة ١٩٧٦ أودع المدعيان صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة طالبين الحكم بعدم دستورية القرار بقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٤ بإيلولة ملكية الأراضى الزراعية التى تم الاستيلاء عليها طبقا لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالإصلاح الزراعى والقرار بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ المعدل له — إلى الدولة دون مقابل .

وقدمت إدارة قضايا الحكومة مذكرة طلبت فيها الحكم أصليا بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى واحتياطيا برفضها .

وبعد تحضير الدعوى أودعت هيئة المفوضين تقريرا بالرأى انتهت فيه إلى عدم دستورية القرار بقانون المطعون فيه .

ونظرت الدعوى على الوجه المبين بمحضر الجلسة ، حيث التزمت هيئة المفوضين رأيها وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم .

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق ، وسماع الإيضاحات والمداولة :

حيث إن الدعوة استوفت اوضاعها الشكلية .

وحيث إن الوقائع — على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق — تتحصل فى أن المدعيين كانا قد أقاما الدعوى رقم ٥٦٨٥ لسنة ١٩٧٤ مدنى كلى أمام محكمة جنوب القاهرة الابتدائية طالبين الحكم بالزام المدعى عليهم متضامنين بتسليمهما سندات اسمية على الدولة بمبلغ ١٩٦٠٠ جنيه قيمة التعويض المستحق لهما عن أراضيهما الزراعية التى استولت عليها الحكومة تنفيذا لأحكام القرار بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ بتعديل بعض أحكام قانون الإصلاح الزراعى ، والتى امتنعت الدولة عن تسليمها لهما بحجة أن القرار بقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٤ قد قضى بإيلولة ملكية الأراضى الزراعية التى تم الاستيلاء عليها طبقا

لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالاصلاح الزراعى والقرار بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ المعدل له ـ إلى الدولة دون مقابل . واثناء نظر الدعوى دفع المدعيات بعدم دستورية القرار بقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٤ . وبجلسة ٢٢ فبراير سنة ١٩٧٦ رخصت المحكمة للمدعين برفع دعواهما الدستورية خلال شهرين ، فأقاما الدعوى الماثلة .

وحيث إن الحكومة دفعت بعدم إختصاص المحكمة بنظر الدعوى تأسيسا على أن القرار بقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٤ المطعون فيه — يعتبر عملا من الأعمال السياسية التى تستهدف الحفاظ على كيان الدولة الاقتصادى وتحقيق سياستها العليا فى القضاء على الاقطاع وتذويب الفوارق بين الطبقات ، وهو بهذه المثابة يعد من أعمال السيادة التى تنحسر عنها الرقابة على دستورية القوانين .

وحيث إن نظرية أعمال السيادة، وإن كانت فى أصلها الفرنسى قضائية النشأة ولدت فى ساحة القضاء الإدارى الفرنسى ، وتبلورت فى رحابه ، إلا أنها فى مصر ذات أساس تشريعى يرجع إلى بداية نظامنا القضائى الحديث الذى أقرها بنصوص صريحة فى صلب تشريعاته المتعاقبة المنظمة للمحاكم ومجلس الدولة . وآخرها ما ورد فى قانونى السلطة القضائية ومجلس الدولة اللذين استبعدا أعمال السيادة من ولاية القضاء العادى والقضاء الإدارى على السواء تحقيقا للاعتبارات التى تقتضى — نظرا لطبيعة هذه الأعمال — النأى بها عن الرقابة القضائية وذلك لدواعى الحفاظ على كيان الدولة، وإستجابة لمقتضيات أمنها فى الداخل والخارج ورعاية لمصالحها الأساسية . وقد وجدت هذه الاعتبارات صدى لدى القضاء الدستورى فى الدول التى أخذ بنظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين فإستبعدت المسائل السياسية من نطاق هذه الرقابة ، وهى صورة من أعمال السيادة التى لاتنبسط عليها رقابة القضاء فى النظام المصرى .

وحيث إن أعمال السيادة التى تخرج عن مجال الرقابة القضائية ، وإن كانت لاتقبل الحصر والتحديد وكان المرد فى تحديدها إلى القضاء ليقرر مايعتبر من أعمال السيادة ومالايعتبر منها بحسب ظروف كل حالة على حدة ، إلا أن هذه الأعمال يجمعها إطار عام هى أنها تصدر عن الدولة بما لها من سلطة عليا وسيادة داخلية وخارجية مستهدفة تحقيق المصالح العليا للجماعة ، والسهر على إحترام دستورها والإشراف على علاقتها مع الدول

الأخرى ، وتأمين سلامتها وأمنها فى الداخل والخارج . لما كان ذلك ، وكان القرار بقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٤ المطعون فيه قد صدر فى شأن يتعلق بالأراضى الزراعية التى تم الاستيلاء عليها طبقا لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ والقرار بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ متضمنا عدم أحقية ملاكها فى التعويض عن هذه الأراضى ، فتعرض بذلك للملكية الخاصة ، وهى من الحقوق التى عنى الدستور بالنص على صونها ، وتحديد الحالات التى يجوز فيها نزعها جبرا عن مالكها ، ووضع القيود والضوابط لحمايتها ، والتى ينبغى على سلطة التشريع أن تلتزمها وإلا جاء عملها مخالفا للدستور . ومن ثم لايكون ذلك القرار بقانون قد تناول مسائل سياسية تنأى عن الرقابة الدستورية على نحو ماذهبت إليه الحكومة ، ويكون الدفع المبدى منها فى هذا الصدد بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى غير قائم على أساس ، متعينا رفضه .

وحيث إن مما ينعاه المدعيان على القرار بقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٤ المطعون فيه أنه إذ قضى بإيلولة ملكية الأراضى الزراعية — التى تم الاستيلاء عليها طبقا لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالإصلاح الزراعى ، والقرار بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ المعدل له — إلى الدولة دون مقابل يكون قد أنطوى على إعتداء على الملكية الخاصة ومصادرة لها ، وذلك بالمخالفة لحكم كل من المادة ٣٤ من الدستور التى تنص على أن الملكية الخاصة مصونة والمادة ٣٦ منه التى تحظر المصادرة العامة ، ولا تجيز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائى .

وحيث إن المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالإصلاح الزراعى بعد أن نص فى مادته الأولى على أنه " لايجوز لأى شخص أن يمتلك من الأراضى الزراعية أكثر من مائتى فدان . وكل عقد يترتب عليه مخالفة هذا الحكم يعتبر باطلا ولايجوز تسجيله " فضى فى مادته الخامسة بأن " يكون لمن أستولت الحكومة على أرضه ، وفقا لأحكام المادة الأولى ، الحق فى تعويض يعادل عشرة أمثال القيمة الإيجارية لهذه الأراضى . مضافا إليه قيمة المنشآت والآلات الثابتة وغير الثابتة والأشجار . وتقدر القيمة الإيجارية بسبعة أمثال الضريبة الأصلية . . . . " كما نص فى مادته السادسة على أن " يؤدى التعويض سندات على الحكومة . . . وتستهلك خلال أربعين سنة . وتكون هذه السندات أسمية . . . ويصدر مرسوم بناء على طلب وزير المالية والاقتصاد يتعيين مواعيد وشروط إستهلاك هذه

السندات وشروط تداولها . . " وإذ صدر بعد ذلك القرار بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ بتعديل بعض أحكام قانون الإصلاح الزراعى ونص فى مادته الأولى على أنه "لا يجوز لأى فرد أن يمتلك من الأراضى الزراعية أكثر من مائة فدان و يعتبر فى حكم الأراضى الزراعية ما يملكه الأفراد من الأراضى البور والأراضى الصحراوية . . " وفى مادته الثالثة على أن تستولى الحكومة على ملكية ما يجاوز الحد الأقصى الذى يستبقيه المالك" قضى فى مادته الرابعة بأن "يكون لمن أستولت الحكومة على أرضه تنفيذا لأحكام هذا القانون الحق فى تعويض يقدر وفقا للأحكام الواردة فى هذا الشأن بالمرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه وبمراعاة الضريبة السارية فى ٩ سبتمبر سنة ١٩٥٢" كما نصت مادته الخامسة على أن "يؤدى التعويض سندات أسميه على الدولة لمدة ١٥ سنة . . وتكون السندات قابلة للتداول فى البورصة ـــ ويصدر قرار من وزير الخزانة بكيفية إصدار هذه السندات . . " .

وحيث إنه فى ٢١ مارس سنة ١٩٦٤ صدر القرار بقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٤ المطعون فيه ، ونص فى مادته الأولى على أن " الأراضى الزراعية التى تم الاستيلاء عليها طبقا لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ والقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ المشار إليهما ، تؤول ملكيتهما إلى الدولة دون مقابل " وفى مادته الثانية على أن "يلغى كل نص يخالف أحكام هذا القانون" ، وانتهى فى مادته الثالثة والأخيرة إلى النص على أن ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ، ويعمل به من تاريخ نشره . وقد تم نشره فى الجريدة الرسمية فى ٢٣ مارس سنة ١٩٦٤ .

وحيث إن الدساتير المصرية المتعاقبة قد حرصت جميعها منذ دستور سنة ١٩٢٣ على النص على مبدأ صون الملكية الخاصة وحرمتها باعتبارها فى الأصل ثمرة النشاط الفردى ، وحافزة على الانطلاق والتقدم ، فضلا عن أنها مصدر من مصادر الثروة القومية التى يجب تنميتها والحفاظ عليها لتؤدى وظيفتها الاجتماعية فى خدمة الاقتصاد القومى . ومن أجل ذلك حظرت تلك الدساتير نزع الملكية الخاصة جبرا عن صاحبها إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقا للقانون (المادة ٩ من كل من دستور سنة ١٩٢٣ ودستور سنة ١٩٣٠ والمادة ١١ من دستور ١٩٥٦ والمادة ٥ من دستور سنة ١٩٥٨ والمادة ١٦ من دستور سنة ١٩٦٤

والمادة ٣٤ من دستور سنة ١٩٧١) كما نص الدستور القائم صراحة على حظر التأميم إلا لاعتبارات الصالح العام وبقانون ومقابل تعويض (المادة ٣٥) . بل أنه إمعانا فى حماية الملكية الخاصة وصونها من الاعتداء عليها بغير حق حظر هذا الدستور المصادرة العامة حظرا مطلقا كما لم يجز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائى (المادة ٣٦) .

لما كان ذلك ، وكان استيلاء الدولة على ملكية الأراضى الزراعية الزائدة على الحد الأقصى الذى يقرره القانون للملكية الزراعية يتضمن نزعا لهذه الملكية الخاصة بالنسبة للقدر الزائد جبرا عن صاحبها ، ومن ثم وجب أن يكون حرمانه من ملكه مقابل تعويض وإلا كان استيلاء الدولة على أرضه بغير مقابل مصادرة خاصة لها لاتجوز إلا بحكم قضائى وفقا لحكم المادة (٣٦) من الدستور .

ولايقدح فى هذا النظر ماذهبت إليه الحكومة من أن المادة ٣٧ من الدستور قد سكتت عن النص، صراحة على تقرير حق التعويض بالنسبة للاستيلاء على الأراضى الزراعية المجاوزة للحد المقرر قانونا ، ذلك أن ما استهدفه المشرع الدستورى من إيراد هذا النص هو تقرير مبدأ تعيين حد أقصى للملكية الزراعية بما لايسمح بقيام الاقطاع ويضمن حماية الفلاح والعامل الزراعى من الاستغلال ، فكان مجال ذلك النص الدستورى مقصورا على تقرير هذا المبدأ ومحصورا فى إرساء حكمه، ولم يكن إيرادهذا النص بصدد تنظيم الاستيلاء على الأراضى الزراعية الزائدة عن الحد الأقصى . وبالتالى لم يكن ثمة مقتض فى هذا الصدد لتأكيد مبدأ التعويض عن الاستيلاء على الأراضى الزراعية الزائدة عن هذا الحد اجتزاء بما تغنى عنه المبادىء الأساسية الأخرى التى يتضمنها الدستور والتى تصون الملكية الخاصة وتنتهى عن نزعها إلا لمنفعة عامة مقابل تعويض ، ولاتجيز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائى . كما لاينال من ذلك ما أثارته الحكومة من أن القرار بقانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٦٤ قد جاء استجابة من المشرع لما يقرره الدستور فى مادته الرابعة من أن الأساس الاقتصادى للدولة يهدف إلى تذويب الفوارق بين الطبقات ، وفى مادته السابعة من ان التضامن الاجتماعى أساس المجتمع ذلك أن التزام المشرع بالعمل على تحقيق تلك المبادىء لايعنى ترخصه فى تجاوز الضوابط والخروج على القيود التى تضمنتها مبادىء الدستور الأخرى ومنها صون الملكية الخاصة وعدم المساس بها إلا على سبيل الاستثناء وفى الحدود وبالقيود التى أوردتها نصوصه .

وحيث إنه تمشيا مع هذا المفهوم الصحيح لأحكام الدستور ، فإن تشريعات الإصلاح الزراعى المتعاقبة التى صدر بها المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ ، والقرار بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ والقرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ والتى وضعت حد أقصى للملكية الزراعيه ، وقررت الاستيلاء على ما يزيد عن هذا الحد لم تغفل حق الملاك فى التعويض عن أراضيهم المستولى عليها ، وإنما قررت حقهم فى التعويض عنها وفقا للقواعد والأسس التى نصت عليها تلك القوانين . بل إن القرار بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٣ فى شأن حظر تملك الأجانب للأراضى الزراعية وما فى حكمها قد اعتنق هذا النظر ، فنص فى المادة الرابعة منه على أن يؤدى إلى ملاك تلك الأراضى تعويض يقدر وفقا للأحكام المنصوص عليها فى المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢

وحيث إنه على مقتضى ماتقدم ، فان القرار بقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٤ المطعون فيه ، إذ نص فى مادته الأولى على إيلولة ملكية الأراضى الزراعية التى تم الاستيلاء عليها طبقا لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالإصلاح الزراعى والقرار بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ المعدل له إلى الدولة دون مقابل ، يكون قد جرد ملاك تلك الأراضى المستولى عليها عن ملكيتهم لها بغير مقابل ، فشكل بذلك إعتداء على هذه الملكية الخاصة ومصادرة لها بالمخالفة لحكم كل من المادة ٣٤ من دستور سنة ١٩٧١ التى تنص على أن الملكية الخاصة مصونة ، والمادة ٣٦ منه التى تحظر المصادرة العامة للأموال ولاتجيز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائى ، مما يتعين معه الحكم بعدم دستورية المادة الأولى من القرار بقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٤

لما كان ذلك ، وكانت باقى مواد هذا القانون مترتبة على مادته الأولى ، بما مؤداه إرتباط نصوصه بعضها ببعض إرتباطا لايقبل الفصل أو التجزئة ، ومن ثم فان عدم دستورية نص المادة الأولى وإبطال أثرها يستتبع بحكم هذا الارتباط ــ أن يلحق ذلك الإبطال باقى نصوص هذا القرار بقانون المطعون فيه ، بما يستوجب الحكم بعدم دستوريته برمته .

لهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم دستورية القرار بقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٤ بأيلولة ملكية الأراضى الزراعية ـ التى تم الاستيلاء عليها طبقا لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بالإصلاح الزراعى والقرار بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ المعدل له ـ إلى الدولة دون مقابل ، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ ثلاثين جنيها مقابل أتعاب المحاماة .

أمين السر رئيس الجلسة

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة فى يوم السبت ٢٥ من يونيه سنة ١٩٨٣ الموافق ١٥ من رمضان سنة ١٤٠٣ هـ .

المؤلفة برياسة السيد المستشار د . فتحى عبد الصبور .

وحضور السادة المستشارين : محمد على راغب بليغ ومصطفى جميل مرسى ومحمد عبد الخالق النادى ومنير أمين عبد المجيد ورابح لطفى جمعه وفوزى أسعد مرقس ، أعضاء .

وحضور السيد المستشار د . محمد إبراهيم أبو العينين ، المفوض .

وحضور السيد / أحمد على فضل الله ، أمين السر .

أصدرت الحكم الآتى :

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٤ لسنة ١ القضائية "دستورية" (٧ لسنة ٧ ق ـ ع) .