باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت الرابع من يوليه سنة ٢٠٢٠، الموافق الثالث عشر من ذى القعدة سنة ١٤٤١ هـ.

برئاسة السيد المستشار / سعيد مرعى عمرو **رئيس المحكمة**

وعضوية السادة المستشارين: محمد خيرى طه النجار ورجب عبد الحكيم سليم والدكتور حمدان حسن فهمى ومحمود محمد غنيم والدكتور محمد عماد النجار والدكتور طارق عبد الجواد شبل **نواب رئيس المحكمة**

وحضور السيد المستشار الدكتور/ عماد طارق البشرى **رئيس هيئة المفوضين**

وحضور السيد / محمد ناجى عبد السميع **أمين السر**

أصدرت الحكم الآتى

فى الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٦١ لسنة ٣٦ قضائية "دستورية"، بعد أن أحالت المحكمة الإدارية العليا (الدائرة الحادية عشر– فحص طعون) بحكمها الصادر بجلسة ٢٠١٤/٧/٧، ملف الطعنين رقمى ١٩٩٢٦ و٢٠٣٩٣ لسنة ٥٥ قضائية "عليا".

المقام أولهما من

١– رئيس محكمة جنوب القاهرة الابتدائية، بصفته رئيس اللجنة المشرفة على انتخابات نقابة المحامين

٢– وزير العدل

ضـــد

١- خالد محمد أحمد بدوى، وشهرته "خالد بدوى"

٢- رئيس اللجنة المشرفة على إدارة نقابة المحامين

والمقام ثانيهما من

خالد محمد أحمد بدوى، وشهرته "خالد بدوى"

ضـــد

١- رئيس محكمة جنوب القاهرة الابتدائية، بصفته رئيس اللجنة المشرفة على انتخابات نقابة المحامين

٢- رئيس اللجنة المشرفة على إدارة نقابة المحامين

٣- وزير العدل

الإجـراءات

بتاريخ الثالث عشر من سبتمبر سنة ٢٠١٤، ورد إلى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا ملف الطعنين رقمى ١٩٩٢٦، ٢٠٣٩٣ لسنة ٥٥ قضائية "عليا"، بعد أن حكمت (الدائرة الحادية عشرة- فحص طعون) بالمحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠١٤/٧/٧، بوقف الطعنين تعليقًا، وإحالة أوراقهما إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية المادتين (٤٤، ١٣٤) من قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣.

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة، طلبت فيها الحكم برفض الدعوى.

وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريرًا برأيها.

ونُظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم.

المحكمـــة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن الوقائع تتحصل – على ما يتبين من حكم الإحالة وسائر الأوراق – فى أنه بتاريخ ٢٠٠٩/٤/١٩، أقام المطعون ضده فى الطعن الأول (الطاعن فى الطعن الثانى) الدعوى رقم ٣٥٢٦٢ لسنة ٦٣ قضائية، أمام محكمة القضاء الإدارى بالقاهرة، ضد كل من رئيس محكمة جنوب القاهرة الابتدائية، بصفته رئيس اللجنة المشرفة على انتخابات نقابة المحامين، ورئيس اللجنة المشرفة على إدارة تلك النقابة، ووزير العدل، طالبًا الحكم بقبولها شكلاً، وبوقف تنفيذ القرارين، الصادر أولهما: باستبعاده من كشوف الناخبين بالجمعية العمومية لنقابة المحامين، وثانيهما: بفتح باب الترشيح لانتخابات النقابة العامة للمحامين، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أهمها إدراج اسمه فى كشوف المرشحين للانتخابات المزمع إجراؤها فى ٢٠٠٩/٥/٢٣، وذلك على سند من صدور حكم ضده فى الجناية رقم ١٨ لسنة ١٩٩٩ جنايات عسكرية عليا، بالسجن لمدة ثلاث سنوات، وقد نفذ العقوبة وأُفرج عنه شرطيًّا فى ٢٠٠٢/١٠/٨، إلا أنه فوجئ بصدور قرار باستبعاد اسمه من كشوف الناخبين بالجمعية العمومية لنقابة المحامين، فتظلم من هذا القرار دون جدوى، مما حدا به إلى إقامة دعواه، ناعيًّا على القرار المطعون فيه صدوره مشوبًا بعيب إساءة استخدام السلطة والانحراف بها، وعيب اغتصاب السلطة، وكذلك عدم قيامه على سبب يتفق وصحيح حكم القانون. وبتاريخ ٢٠٠٩/٤/٣٠، أقام أيضًا الدعوى رقم ٣٦٧٥٥ لسنة ٦٣ قضائية، أمام المحكمة ذاتها، طالبًا الحكم بوقف تنفيذ القرار الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٤/٢٩، باستبعاد اسمه من كشوف المرشحين لمنصب نقيب المحامين للانتخابات المزمع إجراؤها بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٢٣، وتنفيذ الحكم بموجب مسودته الأصلية وبدون إعلان، وما يترتب على ذلك من آثار، أخصها وقف إجراء

انتخابات نقابة المحامين. وفى الموضوع بإلغاء ذلك القرار، وما يترتب على ذلك من آثار. وذلك استنادًا إلى أنه بتاريخ ٢٠٠٩/٤/٤، تم فتح باب الترشيح لانتخابات النقابة العامة للمحامين، وبتاريخ ٢٠٠٩/٤/١٣، تقدم إلى اللجنة القضائية المشرفة على الانتخابات بطلب ترشحه لمنصب نقيب المحامين، وبتاريخ ٢٠٠٩/٤/٢٩، صدر القرار المطعون فيه باستبعاده من كشوف المرشحين لهذا المنصب، على سند من استبعاده من كشوف الناخبين، فتظلم من هذا القرار دون جدوى، مما حدا به إلى إقامة الدعوى المشار إليها، ناعيًا على القرار المطعون فيه مخالفته للدستور والقانون، وصدوره منسوبًا بعيب إساءة استخدام السلطة والانحراف بها. تدوولت الدعويان أمام المحكمة، وتم ضمهما ليصدر فيهما حكم واحد، وقضت المحكمة فيهما بجلسة ٢٠٠٩/٥/١٠، بوقف تنفيذ القرارين الصادرين من رئيس محكمة جنوب القاهرة، بصفته رئيس اللجنة القضائية المشرفة على انتخابات نقابة المحامين، فيما تضمناه من استبعاد المدعى من كشوف الجمعية العمومية لنقابة المحامين ومن كشوف المرشحين لمنصب نقيب المحامين للانتخابات المزمع إجراؤها يوم ٢٠٠٩/٥/٢٣، مع ما يترتب على ذلك من آثار. وإذ لم يلق هذا القضاء قبولاً لدى الطاعنين فى الطعن رقم ١٩٩٢٦ لسنة ٥٥ قضائية عليا، فقد أقاما ذلك الطعن، ناعيين على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ فى تطبيقه وتأويله، لأسباب حاصلها أن الفصل فى ذلك النزاع يخرج عن نطاق الاختصاص الولائى لمحاكم مجلس الدولة، إعمالاً لنصوص قانون المحاماة، التى ناطت بجهة القضاء العادى الفصل فى الطعن على قرارات الاستبعاد من كشوف الناخبين أو المرشحين، فضلاً عن أن القرارين المطعون فيهما قد صدرا من السلطة المختصة بإصدارهما، على سند من السبب المبرر لهما قانونًا، بحسبان المدعى، وقد صدر ضده حكم فى جناية، قد فقد شرطًا من شروط القيد، وسقط قيده فى عضوية النقابة بقوة القانون،

منذ ذلك التاريخ، إعمالاً للمادة (١٣) من قانون المحاماة المعدلة بالقانون رقم ١٩٧ لسنة ٢٠٠٨، ومن ثم وجب على اللجنة القضائية المشرفة على الانتخابات استبعاده من كشوف الناخبين والمرشحين عند قيامها بمباشرة اختصاصها بمطابقة الكشوف للواقع الفعلى. ومن جانب آخر، وإذ لم يلق حكم محكمة القضاء الإدارى قبولاً لدى الطاعن فى الطعن رقم ٢٠٣٩٣ لسنة ٥٥ قضائية عليا، فقد أقام الطعن المشار إليه، ناعيًّا على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون. وتدوول نظر الطعنين أمام المحكمة الإدارية العليا، وبعد أن قررت ضمهما ليصدر فيهما حكم واحد، قضت فيهما بجلسة ٢٠١٤/٧/٧، بوقف الطعنين تعليقًا، وإحالة أوراقهما إلى هذه المحكمة للفصل فى دستورية المادتين (٤٤) و(١٣٤) من قانون المحاماه المشار إليه.

وحيث إن المادة (٤٤) من قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ تنص على أن "لمجلس النقابة بعد سماع أقوال المحامى أو بعد إعلانه فى حالة تخلفه عن الحضور، أن يصدر قرارًا مسببًا بنقل اسمه إلى جدول المحامين غير المشتغلين إذا فقد شرطًا من شروط القيد فى الجدول العام المنصوص عليها فى هذا القانون.

ويكون للمحامى حق الطعن أمام الدائرة الجنائية بمحكمة النقض فى القرار الذى يصدر فى هذا الشأن خلال الأربعين يومًا التالية لإعلانه بهذا القرار".

وتنص المادة (١٣٤) من القانون ذاته على أن "يكون الترشيح لعضوية المجلس بطلب يقدم من المرشح إلى مجلس النقابة فى الميعاد الذى يحدده لقبول طلبات الترشيح على أن يكون قبل الموعد المحدد لإجراء الانتخاب بأربعين يومًا على الأقل.

ويُعد مجلس النقابة قائمة المرشحين خلال عشرة أيام على الأكثر من قفل باب الترشيح، وتعلن على المحامين فى النقابات الفرعية. ولمن أغفل إدراج اسمه بها أن يتظلم إلى مجلس النقابة أو أن يطعن فى قراره أمام محكمة استئناف القاهرة خلال عشرة أيام من تاريخ نشر كشوف المرشحين، ويفصل فى الطعن على وجه الاستعجال".

وحيث إن محكمة الموضوع تراءى لها أنه إذ أسندت المادتان (٤٤، ١٣٤) من قانون المحاماة الاختصاص بالفصل فى المنازعات الواردة بهما إلى محكمتى النقض واستئناف القاهرة، التابعتين لجهة القضاء العادى، فإن مسلك المشرع يكون قد جاء مصادمًا لأحكام الدستور، الذى أضحى بمقتضاه مجلس الدولة، دون غيره من جهات القضاء، هو صاحب ولاية الفصل فى كافة المنازعات الإدارية وقاضيها الطبيعى. الأمر الذى حدا بها لإصدار حكم الإحالة إلى هذه المحكمة، للفصل فى مدى دستورية نصى هاتين المادتين.

وحيث إن المصلحة – وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية – مناطها أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة فى الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الحكم الصادر فى المسألة الدستورية، لازمًا للفصل فى الطلبات الموضوعية المرتبطة بها، والمطروحة على محكمة الموضوع. متى كان ذلك، وكان ما يحول بين المحكمة الإدارية العليا والفصل فى موضوع الطعنين المعروضين عليها، ما نصت عليه الفقرة الثانية فى كل من المادتين (٤٤، ١٣٤) من قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣، من إسناد أولاهما للدائرة الجنائية بمحكمة النقض، وإسناد ثانيتهما لمحكمة استئناف القاهرة، الاختصاص بالفصل فى الطعون على القرارات الواردة بكل من هاتين المادتين. وكان بحث أمر الاختصاص سابقًا على التعرض للموضوع. ومن ثم، يكون الفصل فى دستورية

الفقرة الثانية من المادتين السالفتى الذكر، أمرًا لازمًا للفصل فى الدعوى الموضوعية، وتتحقق به المصلحة فى الدعوى المعروضة. ويتحدد نطاقها فيما ورد بكل منهما من تحديد المحكمة المختصة بنظر الطعن، دون سائر ما تتضمنته من أحكام أخرى.

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن المشرع الدستورى، بدءًا من دستور سنة ١٩٧١، قد حرص على دعم مجلس الدولة، الذى أصبح بنص المادة (١٧٢) منه ، جهة قضائية قائمة بذاتها، محصنة ضد أى عدوان عليها أو على اختصاصها المقرر دستوريًا، وهو ما أكده الإعلان الدستورى الصادر بتاريخ ٢٠١١/٣/٣٠، الذى أورد الحكم ذاته فى المادة (٤٨) منه، وكذلك المادة (١٧٤) من الدستور الصادر عام ٢٠١٢، وأخيرًا المادة (١٩٠) من الدستور الحالى، التى تنص على أن "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل فى المنازعات الإدارية ..... ". ولم يقف دعم المشرع الدستورى لمجلس الدولة عند هذا الحد، بل جاوزه إلى إلغاء القيود التى كانت تقف حائلاً بينه وبين ممارسته لاختصاصاته، فاستحدث بالمادة (٦٨) من دستور سنة ١٩٧١، نصًا يقضى بأن التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة، وأن لكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا، ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء، وهو ما انتهجه نص المادة (٢١) من الإعلان الدستورى الصادر فى ٢٠١١/٣/٣٠، ونص المادة (٧٥) من الدستور الصادر عام ٢٠١٢، وقد سار الدستور الحالى على النهج ذاته فى المادة (٩٧) منه، وبذلك سقطت جميع النصوص القانونية التى كانت تحظر الطعن فى القرارات الإدارية، وأزيلت جميع العوائق التى كانت تحول بين المواطنين والالتجاء

إلى مجلس الدولة، بوصفه القاضى الطبيعى للمنازعات الإدارية . وإذ كان المشرع الدستورى بنصه فى عجز المادة (٩٧) من الدستور الحالى على أن " ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعى "، قد دل على أن هذا الحق فى أصل شرعته هو حق للناس كافة، تتكافأ فيه مراكزهم القانونية فى سعيهم لرد العدوان على حقوقهم والدفاع عن مصالحهم الذاتية، وأن الناس جميعًا لا يتمايزون فيما بينهم فى مجال حقهم فى النفاذ إلى قاضيهم الطبيعى، ولا فى نطاق القواعد الإجرائية أو الموضوعية التى تحكم الخصومة القضائية، ولا فى مجال التداعى بشأن الحقوق المدعى بها وفق مقاييس موحدة عند توافر شروطها، إذ ينبغى دائمًا أن يكون للخصومة الواحدة قواعد موحدة، سواء فى مجال اقتضائها أو الدفاع عنها أو الطعن فى الأحكام التى تصدر فيها. وفى ضوء تلك الأحكام، فقد غدا مجلس الدولة قاضى القانون العام، وصاحب الولاية العامة، دون غيره من جهات القضاء، فى الفصل فى كافة المنازعات الإدارية، عدا ما استثناه الدستور ذاته بنصوص صريحة ضمنها وثيقته.

وحيث إن الدستور الحالى قد نص فى الفقرة الأولى من مادته (٧٦) على أن "إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطى حق يكفله القانون، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتمارس نشاطها بحرية، وتسهم فى رفع مستوى الكفاءة بين أعضائها والدفاع عن حقوقهم، وحماية مصالحهم". كما نص فى المادة (٧٧) منه على أن " ينظم القانون إنشاء النقابات المهنية وإدارتها على أساس ديمقراطى، ويكفل استقلالها ويحدد مواردها، وطريقة قيد أعضائها، ومساءلتهم عن سلوكهم فى ممارسة نشاطهم المهنى، وفقًا لمواثيق الشرف الأخلاقية والمهنية .....".

وحيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد استقر على أن الحق فى تكوين التنظيم النقابى، فرع من حرية الاجتماع، وأن هذا الحق يتعين أن يتمحض

تصرفًا إراديًّا حرًا لا تتدخل فيه الجهة الإدارية، بل يستقل عنها، ليظل بعيدًا عن سيطرتها، ومن ثم تنحل الحرية النقابية، إلى قاعدة أولية فى التنظيم النقابى، تمنحها بعض الدول – ومن بينها جمهورية مصر العربية – قيمة دستورية فى ذاتها، لتكفل لكل عامل أو مهنى حق الانضمام إلى المنظمة النقابية التى يطمئن إليها، أو أن يَعدل عن البقاء فيها مُنهيًّا عضويته بها. وهذه الحقوق التى تتفرع عن الحرية النقابية، تُعد من ركائزها، ويتعين ضمانها لمواجهة كل إخلال بها.

وحيث إن قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣، قد نص فى مادته المائة والعشرين على إنشاء نقابة للمحامين، تكون لها الشخصية الاعتبارية، تضم المحامين فى جمهورية مصر العربية المقيدين بجداولها. وقد أضفى هذا القانون على النقابة شخصية اعتبارية مستقلة، وخولها حقوقًا من نوع ما تختص به الهيئات الإدارية العامة، مما يدل على أنها جمعت بين مقومات الهيئة العامة وعناصرها من شخصية مستقلة وقيامها على إدارة مرفق عام، مستعينة فى ذلك ببعض مزايا السلطة العامة التى منحها لها القانون، تمكينًا لها من أداء المهام الموكلة لها فى خدمة المهنة القائمة عليها، ورعاية أعضائها، والدفاع عن حقوقهم، وحماية مصالحهم، ومن أجل ذلك جعل عضويتها إجبارية على المشتغلين بمهنة المحاماة، كما ألزم المنتمين للنقابة بأداء رسم قيد واشتراكات سنوية، وأنشأ هيئة تأديبية يحاكم أمامها الأعضاء الذين يخالفون قانون النقابة أو لائحتها الداخلية أو يرتكبون أمورًا مخلة بواجبات المهنة أو ماسة بكرامتها، ومن ثم تغدو نقابة المحامين من أشخاص القانون العام، وتُعد الطعون المتعلقة بالقرار الصادر بنقل اسم المحامى إلى جدول المحامين غير المشتغلين إذا فقد شرطًا من شروط القيد فى الجدول العام، والطعون المتعلقة بإغفال إدراج اسم المحامى طالب الترشيح فى قائمة المرشحين لعضوية مجلس النقابة، من قبيل

المنازعات الإدارية، التى ينعقد الاختصاص بنظرها والفصل فيها لمحاكم مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى دون غيرها، طبقًا لنص المادة (١٩٠) من الدستور. وإذ أسندت الفقرة الثانية من كل من المادتين (٤٤، ١٣٤) من قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣، الفصل فى تلك المنازعات إلى الدائرة الجنائية بمحكمة النقض ومحكمة استئناف القاهرة، التابعتين لجهة القضاء العادى، فإن مسلك المشرع، على هذا النحو يكون مصادمًا لنص المادة (١٩٠) من الدستور، الذى أضحى، بمقتضاه، مجلس الدولة، دون غيره، هو صاحب الولاية العامة فى الفصل فى المنازعات الإدارية وقاضيها الطبيعى، الأمر الذى يتعين معه القضاء بعدم دستورية هذين النصين.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من كل من المادتين (٤٤ و١٣٤) من قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣، فيما تضمنه أولهما من إسناد الفصل فى الطعن على القرار الصادر بنقل اسم المحامى إلى جدول المحامين غير المشتغلين، إلى الدائرة الجنائية بمحكمة النقض، وما تضمنه ثانيهما من إسناد الفصل فى الطعن على إغفال إدراج اسم المحامى بقائمة المرشحين لعضوية مجلس النقابة، إلى محكمة استئناف القاهرة.

أمين السر رئيس المحكمة