بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	٣٠٣٣
بتاريخ:	٢٨ / ٣ / ٢٠١٨

ملف رقم: ٣٥٦/١/٥٨

السيد المهندس/ شريف إسماعيل

رئيس مجلس الوزراء

تحية طيبة وبعد . . .

فقد اطلعنا على كتابكم المؤرخ ٢٠١٧/٤/٣٠ الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة بشأن مدى التزام جمهورية مصر العربية بدفع نصيب من التعويض المحكوم به على جمهورية السودان للشركتين الفرنسيتين (CCI، وCFE) بالحكم الصادر عن هيئة التحكيم بغرفة التجارة الدولية بفرنسا عام ١٩٨٨ بشأن مشروع قناة جونجلي.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بتاريخ ١٩٥٩/١١/٨ أُبرم اتفاق بين الجمهورية العربية المتحدة وجمهورية السودان للانتفاع الكامل بمياه نهر النيل، وتم نشره فى الجريدة الرسمية – العدد الأول المؤرخ ٢ من يناير عام ١٩٦٠، وبدأ العمل به من ١٩٥٩/١١/٢٢، والذى تضمن النص على أن تتولى جمهورية السودان بالاتفاق مع الجمهورية العربية المتحدة إنشاء مشروعات زيادة إيراد النيل بمنع الضائع من مياه حوض النيل فى مستنقعات بحر الجبل وبحر الزراف وبحر الغزال وفروعه ونهر السوباط وفروعه وحوض النيل الأبيض، على أن يكون صافي فائدة هذه المشروعات من نصيب الجمهوريتين مناصفة بينهما، ويُساهم كل منهما في جملة التكاليف بهذه النسبة أيضًا، وتقوم جمهورية السودان بالإنفاق على المشروعات المشار إليها من مالها، وتدفع الجمهورية العربية المتحدة نصيبها في التكاليف بنسبة النصف ذاتها المقررة لها في فائدة المشروعات.

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

وفي شهر يوليو عام ١٩٧٦ أُسند العمل في مشروع قناة جونجلي بجنوب السودان إلى الشركتين الفرنسيتين(CCI، وCFE)، وتم حفر (٢٦٥) كيلو مترًا من إجمالي طول القناة البالغ (٣٦٠) كيلو مترًا بنسبة تنفيذ بلغت ٧٠%، كما تم تنفيذ بعض مشروعات التنمية، وعلى أثر الاضطرابات التي بدأت في جنوب السودان في عام ١٩٨٣ توقف حفر القناة مؤقتًا، ثم توقف العمل نهائيًا بالمشروع في فبراير عام ١٩٨٤ بعد هجوم المتمردين على معسكر السوباط والذين قاموا بتدميره وتدمير معدات الشركتين، فلجأت الشركتان إلى التحكيم، حيث أصدرت هيئة التحكيم فى عام ١٩٨٨ حكمًا لمصلحة الشركتين يتضمن إلزام وزارة الري بجمهورية السودان – بصفتها المتعاقدة – دفع تعويض لهما. وبتاريخ ١٩٩١/٣/١٢ أصدرت المحكمة العليا بالمملكة المتحدة أمرًا بتنفيذ هذا الحكم. وفي عام ١٩٩٢ أُبرم اتفاق بين جمهورية السودان والشركتين بموجبه تحدد المبلغ الواجب سداده بـ (١٧,٥) مليون دولار أمريكي، وتضمن هذا الاتفاق سداد الدين على أقساط محددة الموعد والمقدار، وقامت جمهورية مصر العربية وجمهورية السودان بسداد مبالغ مقدارها (٧,٥) مليون دولار مناصفة بينهما حتى عام ٢٠٠٠، وتبقى مبلغ مقداره (١٠) مليون دولار.

وبتاريخ ٢٠٠٠/٧/٢٤ تم توقيع ملحق لاتفاق عام ١٩٩٢ بين وزارة المالية والاقتصاد الوطني بالسودان والشركتين الفرنسيتين تضمن إعادة جدولة الدين المتبقي بحيث يصبح القسط الأخير مستحقًا في ٢٠٠٧/٣/٣١ بدلاً من ٢٠٠٣/٦/٣٠، إلا أن جمهورية السودان لم تقم بسداد باقي أقساط الدين المستحقة، فطالبتها الشركتان بمبلغ مقداره (٣٧٤١٥٧٥٨) يورو عبارة عن المبلغ المستحق وفوائده، وتَبِعَ ذلك إيقاف حسابات لوزارة الري والموارد المائية بالسودان في ثلاثة بنوك في فرنسا، فأُحيل الموضوع إلى المستشار القانوني لوزارة الموارد المائية والكهرباء بالسودان، الذي أحاله بدوره إلى المحامي العام والذي أيَّد تقديم اعتراض على قرار محكمة التنفيذ بمصادرة أموال وزارة الري والموارد المائية السودانية، على أن يُبنى الاعتراض على أمرين: أولهما: أن المبلغ يُستحق مناصفة بين حكومة السودان وحكومة مصر، ويجب أن يتم التنفيذ مناصفة بين الجانبين المصري والسوداني، وثانيهما: أنه نظرًا لانفصال جنوب السودان عن شَمَالِه، فإن هناك ترتيبات بين الشريكين (حكومة السودان، ودولة جنوب السودان) للنظر بشأن الديون الخارجية بين الدولتين.

وتبدون أنه ثار تساؤل بخصوص مدى التزام جمهورية مصر العربية بدفع نصيب من المبالغ المستحقة للشركتين الفرنسيتين تعويضًا وفقًا لحكم التحكيم المشار إليه آنفًا، وذلك في ضوء ما ورد بالفقرة ثالثًا من المادة الأولى من اتفاقية عام ١٩٥٩ بشأن الانتفاع الكامل بمياه النيل المشار إليها، وفي ضوء سبق قيام جمهورية مصر العربية بأداء جزء من مبلغ التعويض محل الاتفاق المبرم بين جمهورية السودان والشركتين الفرنسيتين عام ١٩٩٢ آنف البيان، لذلك طلبتم عرض الأمر على الجمعية العمومية لإبداء الرأي القانوني بشأنه.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ١٤ من فبراير عام ٢٠١٨م، الموافق ٢٨ من شهر جُمادَى الأولى عام ١٤٣٩ هـ؛ فتبين لها أن المادة (٥٦) من الدستور المؤقت الصادر في عام ١٩٥٨ – المعمول به وقت إبرام اتفاقية الانتفاع بمياه النيل الموقعة بين الجمهورية العربية المتحدة وجمهورية السودان عام ١٩٥٩ – والتي تعاقبت الدساتير المصرية على ترديد حكمها تنص على أن: "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات، ويبلغها مجلس الأمة وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة، على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمل خزانة الدولة شيئًا من النفقات غير الواردة في الميزانية، لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة".

وتبين للجمعية العمومية كذلك، أن الاتفاق المبرم بين الجمهورية العربية المتحدة وجمهورية السودان للانتفاع الكامل بمياه نهر النيل، ينص في **الديباجة** على أن: "نظرًا لأن نهر النيل في حاجة إلى مشروعات لضبطه ضبطًا كاملاً ولزيادة إيراده للانتفاع التام بمياهه لصالح جمهورية السودان والجمهورية العربية المتحدة على غير النظم الفنية المعمول بها الآن. ونظرًا لأن هذه الأعمال تحتاج في إنشائها وإدارتها إلى اتفاق وتعاون كامل بين الجمهوريتين لتنظيم الإفادة منها واستخدام مياه النهر بما يضمن مطالبهما الحاضرة والمستقبلة. ونظرًا إلى أن اتفاقية مياه النيل المعقودة في سنة ١٩٢٩ قد نظمت بعض الاستفادة بمياه النيل ولم يشمل مداها ضبطًا كاملاً لمياه النهر فقد اتفقت الجمهوريتان على ما يأتي: ..... ثالثًا: مشروعات استغلال المياه الضائعة في حوض النيل: نظرًا لأنه يضيع الآن كميات من مياه حوض النيل في مستنقعات بحر الجبل وبحر الزراف وبحر الغزال ونهر السوباط من المحتم العمل على عدم ضياعها زيادةً لإيراد النهر لصالح التوسع الزراعي في البلدين فإن الجمهوريتين توافقان على ما يأتي: (١) تتولى جمهورية السودان – بالاتفاق مع الجمهورية العربية المتحدة – إنشاء مشروعات زيادة إيراد النيل بمنع الضائع من مياه حوض النيل في مستنقعات بحر الجبل وبحر الزراف وبحر الغزال وفروعه ونهر السوباط وفروعه وحوض النيل الأبيض ويكون صافي فائدة هذه المشروعات من نصيب الجمهوريتين بحيث توزع بينهما مناصفة ويساهم كل منهما في جملة التكاليف بهذه النسبة أيضًا. وتتولى جمهورية السودان الإنفاق على المشروعات المنوه عنها من مالها وتدفع الجمهورية العربية المتحدة نصيبها في التكاليف بنفس نسبة النصف المقررة لها في فائدة هذه المشروعات. ..... سابعًا: يسري هذا الاتفاق بعد التصديق عليه من قبل الطرفين المتعاقدين على أن يخطر كل من الطرفين الطرف الآخر بتاريخ التصديق بالطريق الدبلوماسي. ... ". وقد نُشر هذا الاتفاق في الجريدة الرسمية (العدد الأول) الصادر في يوم السبت ٣

من رجب سنة ١٣٧٩ الموافق ٢ من يناير سنة ١٩٦٠، ونُص على اعتباره نافذ المفعول بدءًا من ٢٢ من نوفمبر سنة ١٩٥٩.

كما تبين للجمعية العمومية، أن المادة (٢) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٢ من مايو سنة ١٩٦٩، ودخلت حيز النفاذ فى ٢٧ من يناير سنة ١٩٨٠، والتي وقعت عليها مصر بتاريخ ١٩٦٩/٥/٢٢، وصدر بالموافقة عليها قرار رئيس الجمهورية رقم (٥٣٥) لسنة ١٩٨١ المنشور بالجريدة الرسمية العدد (٢٣) بتاريخ ١٠ من يونيه سنة ١٩٨٢ تنص على أن: "١- في مصطلح هذه الاتفاقية: (أ) يراد بتعبير "المعاهدة" اتفاق دولي معقود بين دول بصورة خطية وخاضع للقانون الدولي سواء أثبت في وثيقة وحيدة أو في اثنتين أو أكثر من الوثائق المترابطة، وأيًا كانت تسميته الخاصة ....."، وأن المادة (٢٦) منها -الواردة تحت عنوان: العقد شريعة المتعاقدين- تنص على أن: "كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها ويجب أن ينفذها الأطراف بحسن نية"، وأن المادة (٢٧) منها تنص على أن: "لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بأحكام قانونه الداخلي لتبرير عدم تنفيذه معاهدة ما. وليس في هذه القاعدة ما يُخل بالمادة (٤٦)"، وأن المادة (٣١) منها تنص على أن: "١- تُفسَّر المعاهدة بحسن نية ووفقًا للمعاني العادية التي ينبغي إعطاؤها لتعابير المعاهدة حسب السياق الواردة فيه وفي ضوء موضوع المعاهدة وغرضها. ٢- لأغراض تفسير المعاهدة، يشمل السياق، بالإضافة إلى النص مع ديباجته ومرفقاته، ما يلي: (أ) أي اتفاق يتعلق بالمعاهدة أُبرم بين جميع الأطراف بمناسبة عقد المعاهدة. (ب) أي صك وضعه طرف واحد أو أكثر، بمناسبة عقد المعاهدة وقبلته الأطراف الأخرى بوصفه صكًا ذا صلة بالمعاهدة. ٣- يُراعَى ما يلي بالإضافة إلى السياق: (أ) أي اتفاق لاحق بين الأطراف بشأن تفسير المعاهدة أو تطبيق أحكامها. (ب) أي ممارسات لاحقة في تطبيق المعاهدة تثبت اتفاق الأطراف بشأن تفسير المعاهدة. (ج) أية قواعد ذات صلة من قواعد القانون الدولي تنطبق في العلاقات فيما بين الأطراف. ٤- يعطى معنى خاص لأي تعبير إذا ثبت أن الأطراف أرادت ذلك"، وأن المادة (٤٦) من الاتفاقية ذاتها تنص على أن: "١- لا يجوز للدولة أن تحتج بأن التعبير عن موافقتها على الالتزام بمعاهدة ما قد تم على وجه ينطوي على خرق لحكم من أحكام قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بعقد المعاهدات كمبرر لإبطال موافقتها تلك، ما لم يكن هذا الخرق بيّنًا ومتصلاً بقاعدة ذات أهمية أساسية من قواعد قانونها الداخلي.٢- يكون الخرق بينًا إذا اتضح بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن طبقًا للممارسات المعتادة وبحسن نية".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٥٨ أسند لرئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات، أو الاتفاقيات الدولية، وأوجب إبلاغ مجلس الأمة (مجلس النواب حاليًا) بها بعد إبرامها،

كما أوجب نشرها وفقًا للأوضاع المقررة قانونًا، فإذا استوفت المعاهدة، أو الاتفاقية الدولية هذه المراحل الدستورية يكون لها قوة القانون، وتصبح نصوصها واجبة التطبيق، وتُعدُّ أحكامها بهذه المثابة نصوصًا خاصة واجبة الإعمال في نطاقها حتى فيما تخرج عليه في هذا الشأن من أحكام القوانين والتشريعات الأخرى المعمول بها تطبيقًا للقاعدة الأصولية التي تقضي بأن الخاص يقيد العام. وأنه طبقًا لاتفاقية فيينا **لقانون المعاهدات الدولية** التي انضمت إليها جمهورية مصر العربية؛ فإن المعاهدة، أو الاتفاقية الدولية التي يتم إبرامها بين دولتين، أو أكثر، أو بين دولة ومنظمة دولية، أو بين منظمات دولية فيما بينها، بهدف تسوية قضية معينة، أو تحديد التزامات كل منها حيال الأخرى، أو لوضع قواعد عامة موضوعية تلتزم الدولة باحترامها، سواء أكانت في شكل مكتوب، أم شفهي، تكون ملزمة لأطرافها فور إبرامها، والتصديق عليها، واستيفاء الإجراءات المقررة لنفاذها، نزولاً على الأصل المقرر في هذا الشأن والذى يفرض على الدول والمنظمات الدولية احترام تعهداتها **فيما بينها**، وأنه يتعين على أطراف المعاهدة، أو الاتفاقية دومًا تفسير أحكامها في إطار من حسن النية، ووفقًا للمعنى المعتاد لعباراتها والتي ينبغي إعطاؤها لتعابيرها، وبما لا يخل بموضوعها، أو أغراضها، ويُستعان في ذلك بسياق المعاهدة، أو الاتفاقية، بالإضافة إلى النص مع ديباجتها ومرفقاتها، كما يمكن الاستعانة بالوسائل التكميلية للتفسير بما فيها الأعمال التحضيرية وظروف إبرام المعاهدة، أو الاتفاقية، أخذًا بعين الاعتبار أي اتفاق لاحق بين الأطراف بشأن تفسير المعاهدة، أو الاتفاقية، أو تطبيق أحكامها، فضلا عن أية ممارسات لاحقة في التطبيق تثبت اتفاق الأطراف بشأن تفسيرها، فلا يعطى لأي من نصوص المعاهدة، أو الاتفاقية معنى خاصًا إلا إذا ثبت أن أطرافها أرادوا ذلك، وأن تخلف أحد أطرافها عن تنفيذ ما تنشئه على عاتقه من التزامات يُجيز لجميع أطراف المعاهدة، أو الاتفاقية فسخها، أو الدفع بعدم تنفيذها، أو تحريك دعوى المسئولية الدولية في مواجهة الطرف المُخل بالتزامه، يضاف إلى ذلك أنه لا يجوز لأية دولة طرف في المعاهدة، أو الاتفاقية الاستناد إلى قانونها الداخلي، أو نظامها الدستوري لتبرير عدم تنفيذ ما تعهدت به فى هذا الصدد.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن الاتفاقية الدولية المبرمة بين جمهورية مصر العربية وجمهورية السودان للانتفاع الكامل بمياه نهر النيل الموقعة بمدينة القاهرة بتاريخ ٨من نوفمبر سنة ١٩٥٩ قد استوفت الأوضاع، والاجراءات الدستورية التي نص عليها الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٥٨ التي عقدت في المجال الزمني للعمل به، وجرى نشرها بالجريدة الرسمية بالعدد الأول بتاريخ ١٩٦٠/١/٢، ومن ثم صار لها قوتها القانونية الملزمة طبقًا لحكم المادة (٥٦) من هذا الدستور، وأنه طبقًا للفقرة (١) من البند ثالثًا من هذه الاتفاقية فإن جمهورية السودان هي المسئولة عن إنشاء مشروعات زيادة إيراد النيل بمنع الضائع من مياه حوض النيل، على أن يكون صافي فائدة هذه المشروعات من نصيب طرفى الاتفاقية، بحيث توزع بينهما مناصفة،

وفي مقابل ذلك يلتزم كل منهما بأن **يساهم** في جملة التكاليف بهذه النسبة أيضًا، كما عهدت الفقرة ذاتها إلى جمهورية السودان الإنفاق على هذه المشروعات من مالها على أن تدفع جمهورية مصر العربية نصف جملة هذه التكاليف، وإذ وردت عبارة "جملة التكاليف" بصيغة العموم، ومن ثم فإنه ينبسط إلى كل ما يتحمله الجانب السودانى فى سبيل تنفيذ المشروع محل الاتفاقية، وما يرتبط بهذا التنفيذ، أو يترتب عليه، أيًا كان نوع هذه التكاليف، أو مصدر الالتزام بها، نزولا على مقتضيات الالتزام بقواعد تفسير المعاهدات، والاتفاقيات الدولية التى تقررها اتفاقية فيينا آنفة الذكر، ومن بينها مبدأ حسن النية فى تنفيذ الاتفاقيات الدولية، وهو ما ارتضته إرادة الجانب المصري **عام ١٩٩٢** من خلال قيام جمهورية مصر العربية بأداء جزء من مبلغ التعويض المحكوم به لمصلحة الشركتين الفرنسيتين المذكورتين إلى الجانب السوداني.

ولما كان ذلك، وكان الثابت أن وزارة الري بجمهورية السودان – بصفتها صاحب العمل – تعاقدت مع الشركتين الفرنسيتين (CCI، وCFE) لتنفيذ مشروع قناة جونجلى بطول (٣٦٠) كيلو مترًا، بيد أنه وبعد تنفيذ حوالى (٧٠%) من الحفر بطول (٢٦٥) كيلو مترًا توقف حفر القناة مؤقتًا، ثم توقف العمل نهائيًا بالمشروع في فبراير عام ١٩٨٤ على أثر هجوم المتمردين على معسكر السوباط، وقاموا بتدميره وتدمير معدات الشركتين، فلجأت الشركتان الفرنسيتان إلى التحكيم، حيث أصدرت هيئة التحكيم بغرفة التجارة الدولية بفرنسا حكمًا لمصلحة الشركتين المذكورتين يتضمن إلزام وزارة الري بجمهورية السودان – بصفتها المتعاقدة – دفع تعويض لهما بمبلغ (١٧,٥) مليون دولار أمريكي، وفقًا لما تم الاتفاق عليه بين الطرفين المتنازعين فى عام ١٩٩٢، وعلى أثر ذلك وافقت وزارة المالية بجمهورية مصر العربية على سداد نصيب مصر من الأقساط الواردة بالاتفاق الذي أمكن التوصل إليه بين الحكومة السودانية والشركتين الفرنسيتين، على ألا يتم هذا السداد إلا في ضوء ما يسدده الجانب السوداني فعلاً من نصيبه من هذه التعويضات طبقًا لاتفاقية الانتفاع الكامل بمياه نهر النيل سالفة الذكر، كما وافق مجلس الوزراء المصري بجلسته المعقودة في ١٩٩٢/١/٢٣على سداد نصيب مصر (ومقداره مليون دولار) في القسط الأول من التعويضات المستحقة للشركتين المشار إليهما، وقد بلغ إجمالي ما تم سداده للشركتين المذكورتين من مبلغ التعويض (٧,٥) مليون دولار مناصفة بينهما حتى عام ٢٠٠٠، وتبقى مبلغ مقداره (١٠) مليون دولار، ومن ثم يتعين على الجانب المصرى إعمالاً لقواعد التفسير سالفة البيان، وما كشف عنه التطبيق العملى للاتفاقية من قيامه بأداء جزء من المبلغ المحكوم به، الالتزام بأداء الباقى من نصيبه فى أصل المبلغ الذى حكمت به هيئة التحكيم للشركتين المذكورتين، بحسبان أن المبلغ المحكوم به يدخل فى عموم جملة التكاليف المنصوص عليها فى الاتفاقية المذكورة.

أما عن الفوائد المستحقة على ما لم يتم سداده للشركتين الفرنسيتين من ذلك المبلغ، فلما كان الثابت أن الالتزام بأداء تكاليف المشروع، بما فى ذلك المبلغ الذى حكمت به هيئة التحكيم، يقع على عاتق الجانب السودانى، نزولاً على صريح نص الفقرة (١) من البند "ثالثا" من الاتفاقية سالف الذكر، والذي جعل دور الجانب المصرى فى الوفاء بما يخصه تاليًا لقيام الجانب السودانى بالإنفاق، أو الأداء، ومن ثم فإن ما عساه ينشأ من فوائد، أو مبالغ نتيجة تأخر الجانب السودانى فى الوفاء بما يجب أداؤه من تكاليف إنما يقع عبء أدائه عليه وحده، فلا يجوز له الرجوع به على الجانب المصرى؛ لأن موعد التزام جمهورية مصر العربية بسداد نصيبها في القسط المستحق من التعويضات المحكوم بها على الجانب السودانى لا يحل إلا بعد قيام جمهورية السودان بسداد القسط المستحق من هذه التعويضات.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى التزام جمهورية مصر العربية باستكمال سداد باقى نصيبها – بمقدار النصف – من التعويضات المحكوم بها للشركتين الفرنسيتين الفرنسيتين(CCI، وCFE) المنفذتين لمشروع قناة جونجلى بجنوب السودان محل حكم التحكيم الصادر فى عام ١٩٨٨ دون الفوائد، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٠١٨/٩/٥

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

أحمد/