كلية الآداب

قســـم التاريـــخ

بحث مقدم لنيل درجة الماجستير

وعنــوانه

" مجلس الدولة المصرى من (١٩٤٦ -١٩٧٢) دراسة تاريخية "

إعـــداد

شـريف أحمـد إمـام أحمـد

المعيد بالقسم

إشـــــراف

أ.د/ عبد الخالق لاشين

أستاذ التاريخ الحديث والمعاصر بالقسم

أ.د/ أحمد زكريا الشلق

أستاذ التاريخ الحديث والمعاصر بالقسم

٢٠١٢

فهرس الدراسة

الموضـــــــــــوع	الصفحـــة
المقدمة.....	٣-٦
الفصل التمهيدى: تطور فكرة مجلس الدولة	٧-٤٢
الفصل الأول: إنشاء مجلس الدولة وتطوره حتى عام ١٩٤٩م.....	٤٣ - ٨٣
الفصل الثانى: مجلس الدولة قبيل سقوط الملكية (١٩٤٩-١٩٥٢).....	٨٤ – ١٢٤
الفصل الثالث: مجلس الدولة وثورة يوليو (١٩٥٢-١٩٥٤).....	١٢٥- ١٧٧
الفصل الرابع: مجلس الدولة فى ظل عهد عبد الناصر وأوائل عهد السادات حتى عام ١٩٧٢م	١٧٨- ٢٢٨
الخاتمة.....	٢٢٩- ٢٣٠
قائمة المراجع والمصادر.....	٢٣٠- ٢٥٩

المقدمة

شهدت مصر مطلع القرن التاسع عشر مجموعة من التغيرات فى بنائها القضائى، تجاوزت حدود المؤسسات القضائية إلى مصادر الأحكام القانونية نفسها. فلم تعُدِ المؤسسات القضائية قاصرةً على المحاكم الشرعية، وإنما تعدتها إلى مؤسسات قضائية مدنية كان أولها "جمعية الحقانية" سنة ١٨٤٢م، كما زاحمت القوانين والتشريعات الأوربية الشريعة الإسلامية التى لم تعدْ المصدر الأوحد للأحكام القانونية.

ودخل النظام القضائى المصرى مرحلة جديدة فى عصر الخديوى إسماعيل (١٨٦٣-١٨٧٩) حيث حاول وضع إطار مؤسسي للقضاء، فبدأ بتعميم مجالس الأقاليم ووسع اختصاصها، وأنشأ مجالس لاستئناف الأحكام، وبذلك أسس لمسألة التقاضي على درجتين، وعمد إلى الفصل بين الإدارة والقضاء، فأنشأ نظارة الحقانية التي مثلت أرفع سلطة تشريعية، وقطعت مصر فى عهده شوطاً أكبر فى التغريب التشريعى، حيث أسس إسماعيل مدرسة الحقوق والتي كانت بالطبع فرنسية الروح والجسد، فالإدارة واللغة والمواد فرنسية ، وأنشأ المحاكم المختلطة ١٨٧٥م والتى صارت تعتمد على تشريعات أوربية لا سيما أن معظم قضاتها من الأوربيين .

لكن حالة الإصلاح القضائى لم تفْضِ إلى إنشاء مجلس دولة يقوم بدور القاضى فى المنازعات الإدارية بين الدولة والأفراد، ويسعى إلى تحقيق المشروعية، ويتصدى إلى القرارات الإدارية المعيبة بالإلغاء والتعويض للمتضررين، فضلاً عن القيام بالإفتاء للإدارة، وصياغة التشريعات. وظل مجلس الدولة مجرد مشروع تم طرحه نحو أربع مرات، كان أولها فى عهد الخديوى إسماعيل سنة ١٨٧٩م، وآخرها سنة١٩٤١م أثناء اشتعال الحرب العالمية الثانية. ولم تعرف مصر الطريق إلى مجلس دولة إلا سنة١٩٤٦ م فى عهد وزارة إسماعيل صدقى(فبراير- ديسمبر١٩٤٦)، وإن عرف القضاء المصرى مهمتَيِ الإفتاء والتشريع والتى أنيط بهما أقلام قضايا الحكومة بشكلٍ جزئى، كما عرف القضاء المصرى العادى قبل إنشاء مجلس الدولة الطريق إلى التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة دون الإلغاء.

ويرجع اختيار الباحث لهذا الموضوع إلى أهمية مجلس الدولة فى تحقيق مبدأ سيادة القانون، فهو قاضى المشروعية، فضلاً عن دوره فى حماية الحقوق والحريات من عبث الإدارة وتغولها عليها، وقد يكلفه الدور الذى يلعبه الدخول فى صراع مع السلطة التنفيذية، فمن خلال تتبع الحركة القضائية لمجلس الدولة يمكن رصد جدلية العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية. كما شد الباحث إلى هذا الموضوع قلةُ الدراسة التاريخية الخاصة بمجلس

الدولة، والتى يمكن حصرها فى مقالتين أولهما للدكتور وليم سليمان قلادة سنة١٩٧٩ بمجلة مجلس الدولة ، والأخرى للمستشار طارق البشرى سنة١٩٨١ ألقاها بنادى القضاة وتم نشرها فيما بعد.

وقد عمد الباحث إلى تقسيم دراسته إلى أربعة فصول بالإضافة إلى الفصل التمهيدى، وفى الفصل التمهيدى " **تطور فكرة مجلس الدولة المصرى**" حاول الباحث تتبع المشاريع التى سبقت إنشاء مجلس الدولة سنة ١٩٤٦م، ومعرفة بواعث طرح كل مشروع وعوامل فشلها، مع التركيز على مضمون كل مشروع والسياق التاريخى الذى طرح فيه.

وفى الفصل الأول " **إنشاء مجلس الدولة وتطوره حتى عام ١٩٤٩م**" تتبع الباحث الظروف التى طُرح فيها مشروع مجلس الدولة، وعوامل نجاحه، فضلاً عن مضمون قانون مجلس الدولة الأول ١١٢ لسنة ١٩٤٦ والانتقادات التى وجهت إليه، كما رصد الباحث العوامل التى أثرت فى مجلس الدولة، والرعيل الأول للمجلس. وركز الباحث على بعض أحكام مجلس الدولة فى تكريس الحقوق والحريات العامة، والمعوقات الإدارية والفنية التى تعرض لها مجلس الدولة حتى عام ١٩٤٩.

أما الفصل الثانى " **مجلس الدولة فى ظل العهد الملكى من ١٩٤٩ إلى١٩٥٢**" فقد رصد الباحث فيه مجموعة التغيرات التى شهدها مجلس الدولة وأهمها تولى الدكتور عبد الرزاق السنهورى رئاسة مجلس الدولة وتعيين سليمان حافظ وكيلاً له، وتتبع الباحث حالات الصدام المتكرر بين السلطة التنفيذية ومجلس الدولة لا سيما فى عهد وزارة الوفد (١٩٥٠-١٩٥٢) والتى تسبب فيها كثرة القرارت الجائرة من قبل السلطة التنفيذية وتصدّى مجلس الدولة لها بسيف الإلغاء .

وتطرق الفصل الثالث "**مجلس الدولة والثورة (١٩٥٢ - ١٩٥٤)**" إلى العلاقة التى ربطت بين مجلس الدولة ومجلس قيادة الثورة، ومحاولة تفسير لفتوى المجلس فى مسألة الوصاية على العرش بعد طرد الملك فاروق، وتتبع القضايا التى عرضت على المجلس من الأحزاب بعد صدور قانون تنظيم الأحزاب السياسية، كما حاول الباحث الوقوف على أسباب وتداعيات حادثة الاعتداء على الدكتور السنهورى رئيس المجلس أثناء تأدية عمله.

وفى الفصل الرابع "**مجلس الدولة فى ظل عهد عبد الناصر وأوائل عهد السادات (١٩٥٥-١٩٧٢)**" ويرصد الباحث مجموعة التغيرات التى شهدها مجلس الدولة فى تلك الفترة، وأهمها القانون ١٦٥ لسنة١٩٥٥ ، والذى حوى المادة ٧٧والتى أدت إلى فصل تسعة

عشر عضوًا من أعضاء المجلس ، كما يرصد الباحث موقف مجلس الدولة من تحصين الإدارة للكثير من قراراتها، وأثر أزمة ١٩٦٩ بين القضاة والنظام على مجلس الدولة. ومدى التغير الذى لحق بمجلس الدولة بعد تولى الرئيس السادات الحكم.

وقد يُلاحَظ طول الفترة التى تناولها الباحث فى الفصل الرابع عن نظيرتها فى الفصول الأخرى، وهذا يرجع بالأساس إلى أن الباحث يختار السنة التى يقف عندها على أساس التحولات الكيفية التى يشهدها المجلس، والتى تجعله ينتقل من مرحلة إلى أخرى، وليس على طول المدة الزمنية أو قصرها. كما أن الباحث اختار الوقوف عند سنة١٩٧٢م على أساس أنها السنة التى شهدت اكتمال بناء مجلس الدولة حيث فوض له النظر فى كل المنازعات الإدارية بموجب القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢وتم النص عليه وعلى مهامه قبلها بعام فى دستور١٩٧١م مما حقق ضمانة للمجلس فى مواجهة الإدارة.

وقد حاول الباحث تتبع مصادر مادة بحثه فى مظانها الأصلية، فكان أول من اطلع على الوحدة الأرشيفية الخاصة بمجلس الدولة والمودعة بدار الوثائق القومية، بالإضافة إلى أكثر من عشر وحدات أخرى، أهمها وحدات مجلس الوزراء والنظار وعابدين والخارجية. بالإضافة إلى ملفات الخدمة الخاصة ببعض أعضاء مجلس الدولة والموجودة بدار المحفوظات بالقلعة.

أما على صعيد الوثائق الأجنبية غير المنشورة فقد اعتمد الباحث على مجموعة من وثائق وزارة الخارجية البريطانية

مجموعة F.O.141 Embassy and Consulate Archives

مجموعة F.O.371 Weekly reports

بالإضافة إلى مجموعة من الوثائق المنشورة العربية والأجنبية مثل أحكام محكمة القضاء الإدارى والإدارية العليا وفتوى الجمعية العمومية لقسم الفتوى. ومجموعة الوثائق الفرنسية Documents Diplomatiques Français(1871-1914)

كما اطلع الباحث على الكثير من مذكرات رجال القانون مثل وحيد رأفت وسليمان حافظ وجمال العطيفى وحسن عبد الغفار وغيرهم، فضلاً عن كتابات المستشار فاروق عبد البر ومحمد عصفور وطارق البشرى، والكثير من المراجع الأجنبية وأهمها كتابات الفقيه القانونى الفرنسى (Marcel waline) وكتابات القانونى الأمريكى(Jasper y. Brinton) ، كما اطلع الباحث على الكثير من المقالات المنشورة بمجلة مجلس الدولة ومجلة العلوم الإدارية و مجلة القانون والاقتصاد ومجلة مصر المعاصرة، ومجلة Revue Driot Public،

وكذا Journal of international law .

فضلاً عن العديد من الصحف والدوريات كالمصرى والدوائر القضائية والمقطم وغيرها.

وختاماً فإن الباحث يتقدم بخالص الشكر إلى الأستاذ الدكتور عبد الخالق لاشين الذى رشح هذا الموضوع للباحث لدراسته وتفضل بالإشراف عليه، ونَعِم الباحث دوما برعايته، فأضاف للباحث وللدراسة الكثير من واسع علمه.

أما الأستاذ الدكتور أحمد زكريا الشلق الذى تفضل بالمشاركة فى الإشراف على هذه الرسالة، رغم مشاغل سيادته الجمة والمسئوليات التى على عاتقه، فله أطيب الثناء وأجمل التقدير، حيث أمد الباحث بالعديد من المراجع المهمة لموضوع بحثه.

كما يتقدم الباحث بعميق الامتنان والشكر للأستاذة الدكتورة لطيفة سالم أستاذ التاريخ الحديث والمعاصر كلية الآداب جامعة بنها على تفضل سيادتها بالموافقة على مناقشة الباحث، ولما ستقدمه سيادتها من ملاحظات سوف تثرى هذا البحث وتثمنه. كما لايسعنى إلا التقدم بعميق الامتنان والشكر للأستاذ الدكتور جمال شقرة أستاذ التاريخ الحديث والمعاصر كلية التربية جامعة عين شمس على تفضل سيادته بالموافقة على مناقشة الباحث، ولما سيقدمه سيادته من ملاحظات لتقويم هذا البحث حتى يخرج عملاً أكاديمياً قيماً بإذن الله.

كما يتقدم الباحث بخالص الشكر إلى المستشار محمد أمين المهدى رئيس مجلس الدولة الأسبق، الذى منح الباحث من وقته، وأضاف له الكثير.

كما أتقدم بخالص الشكر لأساتذتي بكلية الآداب جامعة عين شمس وزملائي بقسم التاريخ، وأخص بالشكر الأصدقاء سامر قنديل وأحمد فاروق والدكتور محمود عبد الله وأحمد الهلالي، الذي قام بمراجعة لغوية للبحث.

ويقتضى واجب الاعتراف بالفضل أن أشكر العاملين بدار الوثائق القومية ودار الكتب ودار المحفوظات بالقلعة، والعاملين بمكتبة كلية الحقوق جامعة عين شمس والقاهرة، والمكتبة المركزية القديمة بجامعة القاهرة، والمكتبة المركزية بجامعة عين شمس .

وأخيراً فإن هذا البحث محاولة متواضعة من الباحث لرصد التطور التاريخى لأحد أهم الصروح القضائية فى مصر وهو مجلس الدولة، فإن أصبت فذاك حسبى، وإن قصرت فهى مجرد محاولة على طريق الكتابة التاريخية، التى لا يزال الباحث يتلمس سبلها، والله الموفق.

الفصل التمهيدى:

تطور فكرة مجلس الدولة

عندما فتح العثمانيون مصر وجدوا الاضطرابات تسيطر على كافة الأمور فـــى الـــبلاد، وكانت الناحية القضائية الأكثر ترديًا وسوءًا. وبدأ العثمانيون سلسلة من الإجراءات التدريجية والمنظمة تجاه القضاء، كان أولها إنشاء منصب قاضى عسكر[١]، وكان صاحبه رئيسًا للهيئة القضائية، وكان تركيًّا تُعيِّنه استانبول[٢]، وإن سُمِحَ لبعض المصريين تركيِّى التعليم من نَيْـل هذا المنصب[٣].

ولعل أهم سمات القضاء فى العصر العثمانى، هى تداخل عمل القضاة مع عمل الإدارة[•]، حيث مارس القضاة أمورًا سياسية وإدارية، كعزل الموظفين وتعيينهم، وتفقد الترع والجسور ونحوها [٤]، كما شهد انحسار الولاية القضائية للقضاة عن عدد كبير من الفئات، مثل الأشراف فأمْرُهم إلى نقيبهم، والانكشارية يُسلَّمون إلى قائد فرقتهم[٥]، والأجانب أمام قناصلهم يتقاضون[٦]. واستمرت التشريعات التى طبقتها المحاكم، تستقى موادَّها من الشريعة الإسلامية، بالإضافة إلى تشريعات السلاطين وأهمها قانون نامة.

لقد كان القضاء فى مصر – شأنه شأن الحكم – يشكل جزءًا من نظام خاص هرمى للوظائف[٧]، حيث قسمت مصر إلى ست وثلاثين قضاء يضم ستَّ رُتب، كان أعظمها فى الأقاليم قضاة المديريات البحرية والثغور[٨]، ولم يَستحدث العثمانيون منصبًا قضائيًا، باستثناء القسامة؛ لقسمة التركات واستخلاص حقوق الخزينة العامة منها[٩].

وكان واضحًا تأثر القضاة بحالة الاضطراب السياسى فى مصر والدولة العثمانية، فكانت أوضاع القضاة مستقرة ونظمهم ثابتة فى القرنين السادس عشر والسابع عشر، إلا أن القرن الثامن عشر شهد تفشيًا للفساد داخل القضاء وشراءً للمناصب القضائية والتعيش من الرسوم

---

(١) عبد الرازق عيسي، تاريخ القضاء في مصر العثمانية، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٨٤.

(٢) محمد بن أبي السرور البكري ، الروضة المأنوسة في أخبار مصر المحروسة ، تحقيق عبد الرازق عيســي ، مكتبــة الثقافــة الدينية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ١٦.

(٣) مهاب الدين الخفاجي، ريحانة الألبا وزهرة الحياة الدنيا،المطبعة القاهرة، القاهرة ، ١٢٧٣ هـــ ، ص ٣٦١.

(•) نقصد بالإدارة السلطة التنفيذية عموماً، وهذا المصطلح هو المستخدم فى قضاء مجلس الدولة.

(٤) قانون نامة مصر ، ترجمة أحمد فؤاد متولي ، الأنجلو مصرية ، القاهرة ، ١٩٨٣ ، ص ٦٩.

(٥) ليلي عبد اللطيف، دراسات في تاريخ ومؤرخي مصر والشام أبان العصر العثماني، مكتبة الخانجي ، القاهرة،١٩٨٠ ،ص ٩٥.

(٦) يعود ذلك الوضع للأجانب إلى معاهدة الامتيازات بين سليمان القانوني وفرنسوا الثاني سنة ١٥٣٥. راجع ليلي الصباغ ، الجاليات الأوربية في بلاد الشام في العهد العثماني ، مؤسسة الرسالة ، ط ٢ بيروت ، ١٩٨٩ ، ص ٩٣.

(٧) دانيال كريسيليوس، جذور مصر الحديثة، ترجمة عبد الوهاب بكر، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، ١٩٨٥، ص٤٧.

(٨) هاملتون جب وهارولد يووين ، المجتمع الإسلامي والغرب ، ترجمة أحمد عبد الرحيم مصطفي ، دار المعــارف ، القــاهرة ، ١٩٧١ ، ص٢٣٥.

(٩) ابن إياس، بدائع الزهور في وقائع الدهور، ج٥ ، تحقيق محمد مصطفي، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٤٥١.

القضائية[١]، وفى اتجاه آخر شهد عملية تمصير وإن كانت بطيئة، لكن عام ١٧٩٨ لم يكد ليحل، إلا ولم يبقْ هناك سوى ستة قضاة من الأتراك العثمانيين[٢].

ومع مجيء بونابرت إلى مصر فى نهاية القرن الثامن عشر، شمل برنامجه الخاص بسياسة التحديث الميدان القضائى[٣]، وكان أوّل الإجراءات: الفصل فى المسائل القانونية التى تُعْرض على المسؤولين الفرنسيين وفقًا للقانون الفرنسى[٤]، تلا ذلك إنشاءُ محاكم ذات نوعية جديدة وهى المحاكم التجارية، وتختص بالفصل فى المنازعات التجارية والمدنية، وقد شكلت محكمة القاهرة التجارية من ستة أعضاء من تجار المسلمين وستة من الأقباط برئاسة قاضٍ قبطى[٥]، وصرفت لأعضاء المحكمة مرتبات مرتفعة؛ لتسد باب الرشوة عليهم[٦]، وأصبح لقضاتها المسلمين حق تفسير الشريعة الإسلامية والإشراف على المحاكم الشرعية وإلغاء الأحكام وتعديلها، واقتراح عزل القضاة، كما نظمت طرق المرافعة أمامها[٧].

ومع عودة الديوان العام فى عهد مينو أسند إليه النظر فى الدعاوى والمنازعات، فإن كانت من القضايا الشرعية يَنظر فيها قاضى الديوان بما يراه العلماء، أو يُرسلها إلى قاضى المحكمة الشرعية، وقد وسع مينو عمل الديوان، فجعله بمثابة محكمة استئناف للأحكام[٨].

ورغم أن التغييرات التى أحدثتها الحملة الفرنسية فى البُنيان القضائى المصرى لم تكنْ جذرية، واحتفاؤُه بزوال الوجود الفرنسى، فإنها مهدت لإمكانية تقبُّل وضع قضائى يكون مشاركًا للقضاء الشرعى، وتشريعًا لا يَستقى مواده من الشريعة. ووضعت بداية لفرنسة القضاء إدارة وقانونًا، وهو الأمر الذى آتى أُكله فى أواخر القرن التاسع عشر.

وبوصول محمد على إلى حكم مصر، يمكن أن نرصد ثلاثة إصلاحات جذرية كانت كفيلة بتغيير المسار القضائى المصرى برمته:

---

(١) عزيز الخانكى ،التشريع والقضاء قبيل إنشاء المحاكم الأهلية، المطبعة العصرية، القاهرة،١٩١٧ ،ص١٠.

(٢) ميكل ونتر، المجتمع المصري تحت الحكم العثماني ، ترجمة إبراهيم محمد، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة ، ٢٠٠٠، ص ١٨٦.

(٣) لطيفة سالم ، المؤثرات الأوربية في القضاء المصري الحديث ، بحث في كتاب " مصر وعالم البحر المتوسط في العصر الحديث ، زهراء الشرق ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ١٠١.

(٤) نفس المرجع، ص١٠١ وما بعدها.

(٥) عبد الرحمن الجبرتي ، عجائب الآثار في التراجم والأخبار ، تحقيق عبد الرحيم عبد الرحمن ، ج ٥ ، مكتبة الأسرة ، القاهرة ،2009، ص ٣٧.

(٦) أمين سامي، تقويم النيل، ج ٢ ، الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة ، ٢٠٠٩، ص ١١٨ ، ص ١٥١.

(٧) شفيق شحاتة ، تاريخ حركة التجديد في النظم القانونية في مصر مطلع القرن التاسع عشر ، الجمعية المصرية للدراسات التاريخية ، القاهرة ، ١٩٦١ ، ص ٤٤.

(٨) عبد الرحمن الرافعي، تاريخ الحركة القومية ، ج ٢، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص١٨٧ .

أوَّل تلك الإصلاحات: محاولة توحيد القوانين، فأصدر محمد على قانوناً موحدًا "المنتخبات" سنة ١٨٣٠، وبدأ عملية ترجمة منظمة للقوانين الأوربية إلى العربية بدءًا من عام ١٨٣٥، وكانت البداية بالقوانين العسكرية كقواعد المدفعية والطوبجية[١]، وبذلك أوجد رافدًا تشريعيًّا جديدًا غير الشريعة الإسلامية فى صياغة القوانين المصرية.

أما ثانى الإصلاحات: فكانت مجلس جمعية الحقانية سنة ١٨٤٢، وهى مؤسسة قضائية مدنية، شاركت المحاكم الشرعية مهامَّ القضاء، وقلَّصت من نفوذها، وبذلك دشَّن لازدواجية القضاء.

أما آخر إصلاحات محمد على: فهى إنشاء "مجلس تجارمختلط" بالإسكندرية وآخَر بالقاهرة، يتألف من تجار وطنيين وأجانب؛ للفصل فى المنازعات التجارية بين المصريين والأجانب التى يكون فيها الجانب المصرى المدعى عليه، وعلى الرغم من أن الأجانب فضلوا اللجوء إلى قنصلياتهم لممارسة ضغوط دبلوماسية عن اللجوء لتلك المحاكم التى اتسمت بالرشوة، وعدم معرفة رئيسها وأعضائها بالقوانين[٢]، لكنها على كلٍّ تُعد النواة الأولى للقضاء المختلط.

وفى عهد عباس الأول حافظ على جمعية الحقانية، ولكن فى صورة مجلس الأحكام[٣]، كما قام بتشكيل مجالس الأقاليم بعد أن كان القضاء غير الشرعى مُوكلاً إلى الإداريين، ووضعت لتلك المجالس لائحة تنظيم، وكانت أحكامها تُستأنف أمام مجلس الأحكام، كما أنشأ بكل مديرية ومحافظة قلمَ الدعاوى؛ للتحقيق فى المسائل الجنائية وتقديم المتهمين للمحاكمة أمام المجالس؛ على أن يدور التحقيق تحت إشراف المدير[٤]. لقد تعثر النظام القضائى فى عهد سعيد وتعطل مجلس الأحكام أكثر من مرة، وسيطرت عناصر تركية جامدة عليه، وكثيرًا ما حضرت الرشوة والمحسوبية داخل أروقته[٥].

وعلى أى حال، يمكن لمتتبع المسار القضائى قبل إصلاحات إسماعيل ملاحظة التالى: الاستمرار فى حركة التغريب التشريعى، والابتعاد شيئا عن الشريعة الإسلامية، والتوسع فى

---

(١) يحيي محمد محمود ، الأسس الثقافية والاجتماعية لتشريعات العقوبات عند محمد علي دراسة وثائقية تاريخية ، مجلة الجمعية التاريخية ، ع ٤٥ ، القاهرة ، ٢٠٠٧، ص ٦٠٣.

(٢) لطيفة سالم ، النظام القضائي المصري الحديث ، ج١ ،الهيئة العامة للكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص٥٩.

(٣) رمزي سيف رزق الله، تنازع الاختصاص بين المحاكم الأهلية والمحاكم المختلطة، القاهرة، مطبعة فتح الله الياس، ١٩٣٨، ص٢٢.

(٤) لطيفة سالم ، النظام القضائي ، ج١ ، ص ٣٢.

(٥) للمزيد أحمد فتحي زغلول ، المحاماة ، مطبعة المعارف ، القاهرة ، ١٩٠٠ ، ص ٢٣٣.

تشكيل المجالس القضائية المدنية([1])، والتداخل المُفرط بين الإدارة والقضاء، وفوضى المحاكم والمجالس القضائية وتنوعها وتداخلها وحاجتها إلى تنظيم.

إصلاحات إسماعيل ومشروع مجلس الدولة الأول ١٨٧٩:

كان جوهر الإصلاح القضائى هو كيفية حل المشاكل الناجمة عن الامتيازات الأجنبية، والعودة إلى المضمون الأصلى للامتيازات الممنوحة من قبل السلاطين العثمانيين[٢]. وقاد خطة الإصلاح القضائى نوبار باشا الذى كان مقتنعًا بأن أحسن نظام للحكم فى الشرق هو الحكم المطلق، ولكن بشرط أن يَخضع الحاكم لسلطة القانون الذى يجب أن يستند إلى دعامة أخرى مستقلة عن الحاكم وأقوى منه، وذلك بفرض عنصر أوربى على القضاء بحيث لا يُخاطر الوالى بتحديه خوفًا من الدول الأوربية[٣].

وارتكز مشروع إسماعيل على ثلاثة محاور إصلاحية:

أولا: محاولة وضع إطار مؤسسى للقضاء، فبدأ بتعميم مجالس الأقاليم ووسع اختصاصها، وأنشأ مجالس استئنافية، وبذلك أسس لمسألة التقاضى على درجتين، كما أسس إسماعيل مدرسة الحقوق والتى كانت بالطبع فرنسية الروح والجسد، فالإدارة واللغة والمواد فرنسية.

ثانيا محاولة الفصل بين الإدارة والقضاء، فأنشأ نظارة الحقانية التى مثلت أرفع سلطة تشريعية، وصارت تضع القوانين معتمدة فى أغلبها على التشريع الفرنسى، وبذلك سُحبت أعمال القضاء من الداخلية.

ثالثا محاولة تنظيم القضاء للأجانب، ففى سنة ١٨٦٧م قدم نوبار تقريرًا لإسماعيل لكى يمضى قُدمًا فى إنشاء المحاكم المختلطة، وأكد نوبار على أن المحاكم الجديدة سوف تمهد لاستقلال قضائى بكل معانى الكلمة بعيدًا عن أى تدخل حكومى، وستصبح هذه المحاكم سلاحًا من أجل إضعاف الوصاية من قبل القوى الأوربية[٤]. واستقدم إسماعيل مشاهير الفكر الأوربى للترويج لبرنامج الإصلاح القضائى والدعاية له فى أوربا[٥]، وأنشئت المحاكم المختلطة وبدأت عملها فى فبراير سنة ١٨٧٦ م، وخولت النظر فى كافة المنازعات بين الأهالى والأجانب، ما عدا ما يتعلق بالأحوال الشخصية، حيث شمل اختصاصها المواد المدنية والتجارية وبعض المواد الجنائية، أيضًا أُنيط بها التسجيل الذى دخل مصر طبقًا للنظام الفرنسى.

([1]) محمد نور فرحات، المجتمع والشريعة و القانون، كتاب الهلال، القاهرة، ١٩٨٦، ص١٣٩.

([2]) إيمان عرفة، تطور القضاء في مصر، مجلة البحوث القانونية والقضائية، المنوفية ،ع ٢٠ ،٢٠٠١ ،ص ٥

([3]) Edward Dicey, the story of the khedivate , London, 1902 , p. 125.

([4]) Robert Hunter, Egypt under the khedives, Cairo, 1984, p. 175.

([5]) رمزي سيف رزق الله ، آثر إسماعيل في الإصلاح القضائي ، المجلة الحقوقية والاقتصادية للبحوث القانونية ، ع ٢ ، الاسكندرية ، ابريل سنة ١٩٥٤ ، ص ٣٠٨.

وتشكلت المحاكم المختلطة من ثلاث درجات، جزئية وابتدائية واستئنافية، أما عن جنسية القضاة وعددهم، فالمحكمة الجزئية من قاضٍ واحدٍ أجنبى، والمحكمة الابتدائية تشكلت من سبعة قضاة؛ أربعة أجانب، وثلاثة مصريين، وعن محكمة الاستئناف فتشكلت من أحد عشر مستشارًا، الأغلبية للأجانب، ورئاسة الجلسة لقاضٍ أجنبى.[١]

لكن المحصلة الحقيقية لإصلاحات إسماعيل، تظهر فى أمور ثلاثة:

أولا: قطْع شوطٍ أكبر فى التغريب التشريعى، فقد كانت اللغة الفرنسية هى لغة المناقشات والجلسات والمرافعات والأحكام والمذكرات، سواء علنيًّا فى قاعة الجلسات أو عند المداولة، واعتمدت المحاكم المختلطة على القانون الفرنسى بالقدر الأكبر، وعلى بعضٍ من القوانين الإيطالية والبلجيكية، كما كانت مدرسة الحقوق فرنسية البناء، فالإدارة واللغة والمواد فرنسية، فدخلت مصر بذلك فى نظام التشريع الغربى، وخضع قضاؤها لتنظيمات وأسس وقواعد مستوردة ما عدا القليل المحلى[٢].

ثانيا اتساع عدد المؤسسات القضائية العلمانية، على حساب تقلص دور المحاكم الشرعية، وباتت المؤسسات القضائية العلمانية صاحبة الولاية القضائية العامة.

ثالثا: فشل خُطى إسماعيل الإصلاحية، لا سيما فى تحقيق استقلال القضاء، كما أن المحاكم الجديدة لم تحقق المنشود منها، فالقوانين الجديدة لم تكن معروفة لدى الفلاح العادى، فأصبحت وسيلة لابتزاز الفلاحين على أيدى المرابين الأجانب[٣]. وكان وجود تلك المحاكم يتنافى مع سيادة الحكومة التى كان من المُفترض أن تتناول سلطتها كل المواطنين فى مصر، كما أن إنشاءها لم يُغير كثيرًا مما كان عليه الحال قبل تشكيلها، فالمحاكم القنصلية بقيت صاحبة الحق فى محاكمة رعاياها الذين يرتكبون جرائم بمصر سواء كان المجنى عليه وطنيًّا أو أجنبيًّا، فيما عدا الجنح والجنايات التى تقع على موظفى المحاكم المختلطة أثناء القيام بوظيفتهم وجرائم الإفلاس[٤].

وكان نوبار والذى دافع عن تلك المحاكم بوجود نظير لها فى الأستانة[٥]، قد عزَا ما حدث فيها من تجاوزت إلى شريف باشا الذى قَبِل التدخل الفرنسى فى اختيار القضاة، فضلاً عن

---

(١) محمد كامل مرسي و سيد مصطفي، قوانين المحاكم المختلطة والقوانين المكملة لها، القاهرة ، ١٩٣٦، ص ١٠ .

(٢) لطيفة سالم ، النظام القضائي ، ج ١ ، ص ٨٠.

(٣) أحمد عبد الرحيم مصطفي ، مصر والمسألة المصرية ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٢١.

(٤) حامد علي دسوقي ، النظام الإداري في مصر في عهد إسماعيل ، رسالة ماجستير غير منشورة ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٢١

(٥) نجيب مخلوف ، نوبار وما تم علي يديه ، القاهرة ، د. ت ، ص ٦٤٥.

الضغط الفرنسى الذى أدى لقبول تشريع الرهن العقارى وهو القانون الذى أدى منذ تأسيس المحاكم إلى عدد كبير من التجاوزات فى حق الأهالى الذين كانوا يجهلون مواده[١].

على الرغم من تلك الإصلاحات كانت القضايا الإدارية فى مصر تُناقَش أمام المجلس الخصوصى[٢]، وهو المنوط بالفصل فى القضايا التى يَدعى فيها أشخاص على الحكومة والمتعلقة بأحد الدواوين [٣]، وهذا هو جوهر عمل مجلس الدولة القضائى(*)، ولكن هذا المجلس كان أقرب إلى السلطة التنفيذية، منه إلى السلطة القضائية. وعند إنشاء المحاكم المختلطة لم تُفكر الحكومة فى إخراج الخصومات الإدارية من دائرة اختصاص تلك المحاكم الجديدة، بل صدرت جميع مشروعاتها فى هذا الشأن عن فكرة القضاء الموحَّد؛ أعنى القضاء العادى الذى يَفصل فى جميع الخصومات؛ إدارية كانت أو غير إدارية، دونما تفكيرٍ فى إنشاء مجلس دولة للفصل فى المنازعات الإدارية وإلغاء القرارات الإدارية المعيبة وتعويض المتضررين، ورغم المسعى الفرنسى إلى فصل المنازعات الإدارية عن المحاكم المختلطة، مُتأثرة بعقليتها الراسخة فى نظام مجلس الدولة فإن هذه المحاولة باءت بالفشل[٤]، فجاء قضاء المحاكم المختلطة شاملاً لكل المنازعات، لكنه قضاء تعويض فقط بخصوص المنازعات الإدارية، كما أكدت ذلك المادة ١١ من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة، فى عدم أحقية تلك المحاكم فى تفسير القرار الإدارى أو إيقافه، إنما تنظر فى الضرر الذى يلحق من ذلك العمل بحق الأجنبى وتعوضه عنه[٥]، وبذلك أكدت مصر على نظام القضاء الموحد، وحصر مسؤولية الدولة فى إطار التعويض عن أضرار قراراتها وليس إلغاء تلك القرارات[٦]، وكانت فرنسا أيضًا من أكثر المعارضين للمادة ١١، ففى خطاب وزير خارجيتها دوق ديكاز إلى

---

(١) مذكرات نوبار باشا ، ترجمة جارو روبير طبقيان ، دار الشروق ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٩.

(٢) فليب جلاد ، قاموس الإدارة والقضاء، ج ٤ ، الإسكندرية ، ١٨٩١، ص ٦٩.

(٣) نادية عبد المنعم، المجالس القضائية في مصر مطلع القرن التاسع عشر حتى١٨٨٠، دكتوراه غير منشورة، عين شمس،٢٠٠٤، ص ٢٣٥

(*) يقوم مجلس الدولة بثلاثة مهام رئيسيه، هي القضاء في المنازعات الإدارية التي تنشا بين الدولة والإفراد، نتيجة تظلم الإفراد من قرار إداري، ويقضى المجلس في حالة عدم مشروعية القرار بإلغائه وتعويض المتضرر، أو التعويض فقط، كما يقوم المجلس بالفتوى وإعطاء الرأي للإدارة، كما يشارك المجلس في التشريع ووضع المراسيم.

(٤) زهير جرانة، الأمر الإداري ورقابة القضاء له في مصر، القاهرة، ١٩٣٥،ص ص٨٦ ٨٧. الجدير بالذكر أن فرنسا أول من اخذ بنظام مجلس الدولة سنة ١٨٠٦م ،ومر المجلس لديها بتطور تدريجي حيث كانت تحتاج أحكامه إلى تصديق السلطة التنفيذية عليها، مما عرف (بالوزير القاضي)، لكنه حصل بعد ذلك على القضاء المفوض سنة ١٨٧٢ م، ثم استطاع بعد ذلك الحصول على الولاية العامة في المنازعات الإدارية

للمزيد راجع .M.Kessler, Le Conseil de 'Etat, Paris,1968,p.74 et s

(٥) محمد كامل مرسي ، سيد مصطفي ، قوانين المحاكم المختلطة والقوانين المكملة لها ، ص١٥.

(٦) لائحة ترتيب المحاكم الأهلية ، مطبعة الجامعة ، القاهرة ، ١٨٨٣ ، ص ٥.

القنصل العام الفرنسى بمصر "أن المادة ١١ من اللائحة من شأنها أن تفصل بين القضاء الإدارى وبين القضاء المدنى والتجارى وتقصر ولاية المحاكم الجديدة على هذا القضاء الأخير دون غيره"[١].

لكن فرنسا اضطرت إلى الموافقة مع تأكيدها على أحقية الحكومات الأجنبية والقائمين بأعمالها السياسية أو قناصلها التدخل دائمًا، لطلب وقف أعمال الحكومة المصرية أو موظفيها المناهضة للمعاهدات أو المنافية لمبادئ القانون الدولى العام، أو تعويض الضرر الذى يلحق رعاياها من جرائها، وتبدى الحكومة الفرنسية تحفظاتها التامة فى هذا الصدد وتمتنع عن قبول ولاية المحاكم الجديدة بالنسبة لرعاياها فى الأحوال المشار إليها آنفًا[٢]. لكن بعد أربع سنوات من إنشاء المحاكم المختلطة، حدث تغيير من قبل السلطة المصرية فى رؤيتها لنظام القضاء الموحد، ففى ٢٣ أبريل سنة ١٨٧٩ أصدر الخديوى إسماعيل مرسومًا بإنشاء مجلس شورى الحكومة (مجلس الدولة).

<u>بواعث تأسيس مجلس الدولة سنة ١٨٧٩:</u>

١-توتر العلاقة مع القوى الأوربية والرغبة فى الاحتواء:

شهد مطلع سنة ١٨٧٩ فصلاً جديدًا فى العلاقة المصرية مع القوى الأوربية، فلقد وضع الخديوى إسماعيل نفسه على رأس المعارضة المتنامية ضد التدخل الأوربى والوزارة الأوربية، وبدأ مجلس شورى النواب-الذى شهد تلاحماً بين الحركة الوطنية والنزعة الدستورية- يعقد اجتماعاته مطلع العام، وسط إشاعة تسربت مؤداها أن الخديوى اجتمع سرًّا بالشخصيات البارزة من أعضاء المجلس، ولمح لهم أنه لن يَشعر بالاستياء إذا قاوموا تدخل الدول الأوربية المتزايد فى شؤون البلاد[٣]، وتزايدت الضغوط الشعبية التى أسفرت عن الإطاحة بوزارة نوبار باشا وتعيين الأمير توفيق فى ١٠ مارس، وفى ٥ أبريل سنة ١٨٧٩ تقدم النواب باللائحة الوطنية للخديوى، والتى تضمنت إبعاد الدول الأوربية عن الإشراف على المالية، وتشكيل وزارة مصرية خالصة مسؤولة أمام مجلس شورى النواب، وأن يستعمل الخديوى سلطته فى إقالة الوزيرين الأوربيين[٤].

---

(١) وحيد رأفت ، رقابة القضاء لأعمال الدولة ، مكتبة وهبة ، القاهرة ، ١٩٤٢ ، ص ٥٢٩ وما بعدها.

(2) Documents Diplomatiques Français, Le Duc Decazes a M. Michels ,9\6\1875, Tom 2 , Pairs, 1914, p.15.

(٣) طارق البشري، تطور فكرة مجلس الدولة فى التاريخ المصرى ، ضمن كتاب ماهر أبو العينين، المفصل في شرح اختصاصات مجلس الدولة، ج٤ ،القاهرة ،٢٠٠٤ ص ٦.و كذلك أنور عبد الملك، نهضة مصر "تكوين الفكر والايديولوجية فى نهضة مصر الوطنية"١٨٠٥-١٨٩٢،ترجمة حمادة إبراهيم، مكتبة الأسرة، القاهرة،٢٠٠١، ص٢٨٨ وما بعدها.

(٤) الكسندر شولش ، مصر للمصريين ، ترجمة رءوف عباس ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٠، ص ٨٦.

وحسب الوثائق الفرنسية؛ فإن الخديوى استدعى قناصل الدول ليخبرهم بنبأ قبوله اللائحة الوطنية وتعيين شريف باشا رئيسًا للوزراء[١]. ولحظ القنصل الفرنسى أن الخديوى يثير الرأى العام حيالهم، فاحتجت إنجلترا وفرنسا على إقالة الوزارة الأوربية واعتبرت أن قرار الخديوى كان متسرعًا، ولكن إسماعيل رد على ذلك بعدم إمكانية العودة عن تلك القرارات؛ لأنها إرادة الشعب، وبالفعل قوبل هذا القرار بإزاحة الوزارة الأوربية بترحيب مصرى واسع النطاق[٢].

وكانت أول الإجراءات الجدية أثناء وزارة شريف باشا أن أصدر الخديوى مرسومًا بتسوية الديون فى ٢٢ أبريل، طبقًا لما قررته اللائحة الوطنية، وقد جاء فى ديباجة المرسوم "بناء على المحضر والتقارير التى عرضت علينا من الأمة" وهى صيغة جديدة وغير مألوفة تؤكد احترام إسماعيل لإرادة الأمة فى ظل مسعها الاستفادة من دعم ممثلى الشعب فى صدامة مع الأجانب، ورغم اعتراف فرنسا بأن هذا المرسوم لا يخرج عن إطار المشاريع الأوربية السابقة، فإنها رفضت ذلك المرسوم[٣]، وبعدها بيوم صدر مرسوم بإنشاء مجلس شورى الحكومة.

ومن خلال تتبع الوثائق الفرنسية يتضح أن شريف باشا بذل كل ما فى وسعه؛ ليدخل الطمأنينة إلى الدوائر الأوربية، بالنسبة للقوانين التى اعتزمت الحكومة إصدارها بعد إقرار اللائحة الوطنية، من خلال إنشاء مجلس شورى الحكومة[٤]، وذلك بجعل جزء كبير من أعضائه من الأجانب، وفى رسالة القنصل الفرنسى لوزارة الخارجية، يتضح أن شريف باشا اقترح أن يتولى إنجليزى وفرنسى وكالة مجلس الدولة؛ ليتجنب إصرار الدولتين عن رجوع الوزيرين[٥]، وأكد القنصل الفرنسى أن شريف باشا أكد أن للوكيلين الحقَّ فى حضور جلسات مجلس الوزراء بصفة استشارية حين النظر فى مشروعات القوانين التى يقترحها مجلس الوزراء.

ومن ثم فإن إنشاء المجلس يأتى فى سياق حالة الشد والجذب التى شهدتها العلاقة المصرأوربية، وجزءًا من تكتيك إسماعيل وشريف لاحتواء التوتر مع أوربا؛ لا سيما الإنجلوفرنسيين، ومن ثم انعكس هذا الهدف على تشكيل المجلس وصلاحياته.

٢- الرغبة فى مواجهة مد المحاكم المختلطة المتزايد والحفاظ على الأملاك الخديوية.

لقد تضخمت صلاحيات المحاكم المختلطة، حتى صار من حقها نظر الدعاوى المقامة على الحكومة والخديوى من الأجانب، وليس ذلك فحسب؛ بل إن ما تصدره من أحكام فى هذا

---

(1) Godeaux a Waddington, 8 Avirl 1879, p. 469.
(2) Godeaux a Waddington, 7 Avirl 1879, p. 467.
(3) Godeaux a Waddington, 5 Mai 1879 , p.490.
(4) Godeaux a Waddington, 25 Avirl 1879, p.482.
(5) Godeaux a Waddington, 12 Mai 1879, p.495