



مشروع "تعزيز القوانين التجارية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"

مسودة

التقرير الوطني حول "الإطار القانوني لقطاع العقارات في إمارة دبي، الإمارات العربية المتحدة"

مشروع "تعزيز القوانين التجارية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"

بدعم من مبادرة الشراكة الشرق أوسطية





القسم الأول: النظام القانوني

القسم الثاني: الإطار القانوني لقطاع العقارات في إمارة دبي

أ- القوانين الاتحادية

ب- قوانين إمارة دبي

ج- لوائح إمارة دبي

القسم الثالث: المبادئ القانونية

أ- الحقوق العينية

1- الملكية العقارية أو الحق في الملكية

2- حقوق المساحة

3- الرهن العقاري

4- الأراضي الممنوحة

ب- الحقوق الشخصية

القسم الرابع: السلطات العامة المعنية بالقطاع العقاري

أ- بلدية دبي

ب- دائرة الأراضي والأملاك

ج- مؤسسة دبي العقارية

ح- مؤسسة التنظيم العقاري (ريرا)

القسم الخامس: أهم المعنيين من القطاع الخاص في تطوير المشاريع العقارية



المطور

ب- الوسيط

ج- اتحاد الملاك

القسم السادس: حل المنازعات العقارية

أ- الحل الودي/رييرا

ب- محاكم دبي العقارية

ج- التحكيم

القسم السابع: تقييم قطاع العقارات من حيث المنظور القانوني

أ- مكان القوة

ب- مكان الضعف

القسم الثامن: التوصيات



شهدت إمارة دبي أكبر وأوسع طفرة طالت عالم البناء والعقارات مع بروز مشاريع التطوير العقاري التي تغذيها الحكومة والشركات الرائدة، سواء كانت خاصة أو حكومية أو شبه حكومية. فخلال السنوات القليلة الماضية، تم ضخ المليارات من الدولارات في القطاع العقاري وقطاع البناء والتشييد في دبي.

بيد أنه نتيجة لهذا الازدهار ثارت تكهنات بشأن بعض جوانب قوانين دبي الفتنية التي تنظم صناعة و/ أو قطاع العقارات. فبعد هذا الازدهار الهائل، برزت أزمة لا مثيل لها خلال العام الماضي ومع ذلك لم يكتمل تنفيذ الإطار القانوني لتنظيم القطاع العقاري في دبي بشكل سليم وشامل. أجل، تم اتخاذ خطوات إصلاحية في الماضي، كما وتدخلت التطورات التشريعية الجديدة لتنظيم الأوضاع الحالية ومن المتوقع أن تقوم بعضها بتحسين الوضع في المستقبل، ولكن في غضون ذلك، ما هي المبادئ القانونية التي تحكم القطاع العقاري، وإلى أي مدى، ملكية الممتلكات العقارية مضمونة؟ وهل يحمي القانون المستثمرين والمشتريين والمطورين أو يغطيهم؟ وهل للقوانين الجديدة مفعول فوري أم لا؟ وهل القوانين متطورة بما فيه الكفاية لحل المشاكل الراهنة التي تواجه السوق؟ كثيرة هي الأسئلة التي أثارت غير أن الرد جاء إجابات مربكة! ومن المتأمل وضع إطار قانوني كامل.

في ضوء ما ورد أعلاه، وبغية تسليط الضوء على وضع تطوير الإطار القانوني لقطاع العقارات في دبي والصعوبات التي تواجهه، وخصوصاً في ما يتعلق بملكية العقارات، سيصار إلى تقديم نبذة عن النظام القانوني لدولة الإمارات ودبي إضافة إلى القوانين والمبادئ القانونية ذات الصلة بقطاع العقارات، وسيتم تقييم الوضع القانوني من وجهة نظر عملية ستمكن من وضع التوصيات التي يتعين اعتمادها.

إن التحليل التالي لا يحمل الطابع الأكاديمي ولا هو بشامل. وبما أن دبي تتمتع بنظام قضائي فتي حيث غالبية القوانين في القطاع العقاري تم سنّها مؤخراً، وحيث الحصول إلى المعلومات والبيانات صعب، ارتأينا أنه من الأفضل عدم اتباع نهج عملي منمّق. عليه، سيصار إلى معالجة هذا المشروع الضخم مع التركيز على العناصر الثلاثة التي تتطلبها أية دراسة قانونية: القانون والوقائع والحل.



يقوم النظام القانوني في الإمارات على القانون المدني. من الناحية التاريخية، تأثر النظام القانوني الإماراتي بشكل كبير بالنظام القانوني المصري الذي بدوره يقوم على مفاهيم وتقاليد القانونين الفرنسي والروماني.

وعلى غرار باقي الأنظمة القانونية القائمة على القانون المدني تنظم القوانين التشريعية الإمارات وهي تضم، ضمن جملة أمور، العلاقات المدنية والتجارية بين الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين في مختلف أنحاء الإمارات¹. ينظم القانون المدني الإماراتي المعاملات المدنية وهو مدون في القانون الاتحادي الإماراتي حول المعاملات المدنية² وينظم القانون التجاري الإماراتي المعاملات التجارية وهو بدوره مدون في القانون الاتحادي حول المعاملات التجارية³. أما الشريعة الإسلامية فتتدخل في المسائل التي لا يتم تناولها تحديداً من قبل القوانين المذكورين. إن الشريعة الإسلامية قائمة على القوانين الإسلامية أي الأعراف التي تستند إلى القرآن الكريم والدين الإسلامي⁴.

¹ علماً بأن هناك أيضاً قانون جنائي خاص بالإمارات يستند إلى القانون الجنائي الاتحادي رقم (3) لسنة 1987، وهو ينظم المسائل الجنائية وقد يكون بذي أهمية لمجتمع الأعمال في مسائل الغش والمعاملات غير المشروعة

² رقم 5 لسنة 1985، بالصيغة المعدلة بموجب القانون الاتحادي رقم 1 لسنة 1987

³ رقم 18 لسنة 1993

⁴ وفقاً للقانون I من القانون المدني في الإمارات، ثمة تسلسل هرمي للمذاهب الإسلامية التي تنص على أن المحاكم عليها تطبيق أنسب الحلول من مذاهب الإمام مالك والإمام أحمد بن حنبل وفي حال لم تقدم هذه المذاهب حلاً مناسباً، على المحاكم اعتماد اجتهاد الإمام الشافعي والإمام أبي حنيفة (أي ما يخدم مصلحة العامة بشكل أفضل)



القسم الثاني: الإطار القانوني لقطاع العقارات

إن دولة الإمارات عبارة عن اتحاد يضم سبع إمارات⁵. كدولة فيدرالية، فإن الدستور الاتحادي هو الذي يحكمها ويسمى بالدستور الاتحادي لدولة الإمارات⁶، وينص على توزيع بعض الصلاحيات التشريعية بين الاتحاد والإمارات الفردية. وفقا للمواد 120 و121 و122 من الدستور، بعض المسائل منوطة حصرا بالاتحاد فيما يتعلق بسن القوانين وتنفيذها بينما ثمة مسائل أخرى للاتحاد سلطات خاصة في تشريعها بينما يقع التنفيذ على الإمارات الفردية.

للقوانين الاتحادية أسبقية على القوانين السارية في الإمارات الفردية ومع ذلك يجوز للإمارات الفردية أن تسن قوانينها الخاصة في المسائل التي ليست حكرا على الاتحاد وكذلك في تلك المسائل لم يمارس الاتحاد سلطاته التشريعية عليها.

إن قطاع العقارات هو السائد في إمارة دبي وتنقسم القوانين النافذة ذات الصلة إلى قسمين: القوانين الاتحادية وقوانين دبي. وإذا اتبعنا تقسيماً آخراً لتوصيف القوانين، مثلاً القوانين ذات التطبيق العام مقابل قوانين ذات التطبيق المحدد، فإننا نخلص إلى النتيجة ذاتها أي أن القوانين ذات التطبيق العام هي القوانين الاتحادية والقوانين ذات التطبيق المحدد هي القوانين التي تسنها إمارة دبي.

أخيراً، يمكن تقسيم النصوص إلى قسمين آخرين هما: القوانين مقابل اللوائح. وبغية تسهيل الوصول إليها سنعددها على النحو التالي:

أ- القوانين الاتحادية

وهي القوانين التي يسنها اتحاد الإمارات وهي ذات أهمية خاصة:

- الدستور
- القانون المدني
- القانون التجاري

ب- قوانين إمارة دبي:

⁵ الإمارات السبع هي: أبوظبي، دبي، الشارقة، عجمان، الفجيرة، أم القيوين ورأس الخيمة وأنشئت في 2 كانون الثاني/ديسمبر 1971

⁶ الدستور المؤقت في 18 تموز/ يوليو 1971 مع بعض التعديلات الطفيفة بموجب قانون التعديل الدستوري رقم 1 لعام 1996



وهي القوانين التي سنتها إمارة دبي باعتبارها إمارة فردية. وهي على سبيل المثال لا الحصر على ما يلي:

- قانون رقم (3) لسنة 2003 بشأن الأنشطة العقارية في إمارة دبي ؛
- قانون رقم (7) لسنة 2006 بشأن التسجيل العقاري في إمارة دبي ("القانون رقم 7")
- قانون رقم (27) لسنة 2007 بشأن الملكية المشتركة للممتلكات في إمارة دبي
- قانون رقم (8) لسنة 2007 بشأن حسابات ضمان التطوير العقاري في إمارة دبي (" قانون حساب الضمان ")
- قانون رقم 26 لسنة 2007 الذي ينظم العلاقة بين المؤجر والمستأجر والمعدل بالقانون رقم (33) لعام 2008؛
- قانون رقم (13) لسنة 2008 الذي ينظم السجل العقاري المبدئي في إمارة دبي بصيغته المعدلة بموجب القانون رقم (9) لسنة 2009 ("قانون رقم 13")
- قانون رقم (14) لعام 2008 فيما يتعلق بالرهون العقارية في إمارة دبي ("قانون الرهن العقاري")

ج- اللوائح التنفيذية التي سنتها إمارة دبي:

"اللوائح" هي النصوص النافذة في إمارة دبي وليست القوانين في حد ذاتها. وهي على سبيل المثال لا الحصر على النحو التالي:

- مرسوم رقم. 9 لسنة 2009 بتعديل بعض أحكام المرسوم رقم. 1 لسنة 2009 بشأن تأجير العقارات في إمارة دبي
- مرسوم رقم. 1 لسنة 2009 بشأن تأجير العقارات في إمارة دبي،
- مرسوم رقم 27 لسنة 2007 بشأن العقارات في إمارة دبي؛



- مرسوم رقم 42 لسنة 2006 في ما يتعلق بإجراءات العقارات في إمارة دبي

- الأمر الصادر من حاكم دبي في 20 كانون لأول/ديسمبر 1994 ("أمر 1994") في ما يتعلق بالأراضي الممنوحة للمواطنين في إمارة دبي بصيغته المعدلة من قبل الأمر الصادر من الحاكم في 14 أيار/مايو 1996 ولائحته ("أمر 1996")

- تنظيم سجل الوسطاء العقاريين في دبي، بحسب القانون رقم 85 لعام 2006 "تنظيم سجل الوسطاء العقاريين"

أجري استطلاع في ما يتعلق، ضمن جملة أمور، بالعقارات في دولة الإمارات العربية المتحدة⁷. وفيما يتعلق بأهمية الاطلاع على القانون العقاري جاءت النتائج على النحو التالي:

أهمية قانون العقارات:

اعتبر معظم المستطلعين المشمولين بالدراسة أي 97٪ أن القانون العقاري مهم لتعزيز مناخ الاستثمار والنمو في دولة الإمارات (المرفق). وفقاً لسلم درجات من 1 (غير مهم إطلاقاً) إلى 5 (مهم جداً) جاء المعدل الوسطي الإجمالي لتقييمات المستطلعين في حدود 4.6.

⁷ قام معهد الأبحاث والاستشارات بتنفيذ استطلاعات الرأي ذات الصلة بموضوع قانون العقارات في الإمارات وذلك ضمن إطار مشروع تعزيز القوانين التجارية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذي يقوم بتنفيذه المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة بدعم من مبادرة الشراكة الشرق الأوسطية والتي أطلقتها وزارة لخارجية الأميركية. وقد استهدف المسح 165 شخصاً من الفعاليات المعنية بموضوع الدراسة. توزعت العينة على ثلاثة أنواع من القطاعات (أو عينات فرعية): القطاع الخاص (45 مستطلعاً)، القطاع العام (40 مستطلعاً)، القطاع القانوني (80 مستطلعاً). هذا بالإضافة إلى أنه تم توزيع العينة بشكلٍ يراعي التمثيل الجندري، وقدّر الإمكان مختلف فئات الأعمار ومستويات التعليم وعدد سنوات الخبرة.. الخ، بهدف الوصول إلى أكبر قدر من المعطيات المطلوبة.

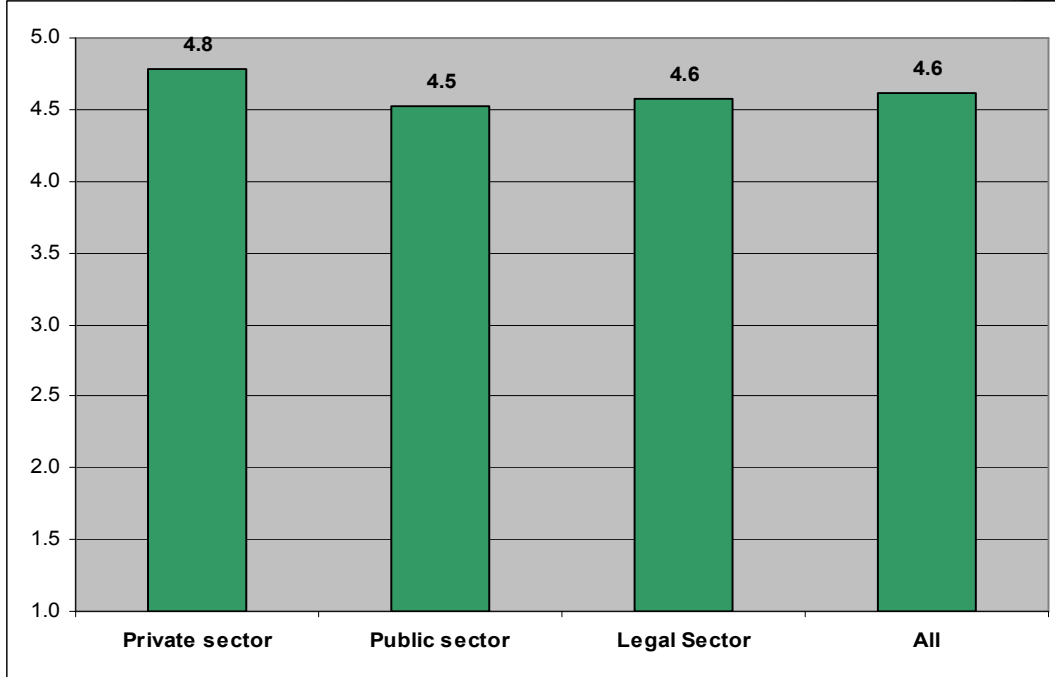


Figure 1: Real Estate Law Importance Perception (rating points)

الجدول 1: أهمية القوانين العقارية

الإلمام بالقوانين والأنظمة العقارية

طلب من المستطلعين تقييم مدى اطلاع الناس العاملين في الإمارات على القوانين والأنظمة العقارية وذلك وفق سلم درجات من 1 (غير مطلعين على الإطلاق) إلى 5 (مطلعون بشكل كامل). اعتبر نحو 92% من المستطلعين أن الإماراتيين إما متوسطو الاطلاع أو قليلو الاطلاع على هذه القوانين.

وتبدو كافة المجموعات الثلاث المشمولة بالاستطلاع متوافقة بالنسبة لهذا الموضوع، مع تسجيل أدنى المعدلات لدى المستطلعين في القطاع الخاص حيث بلغ المعدل نحو 2.2.

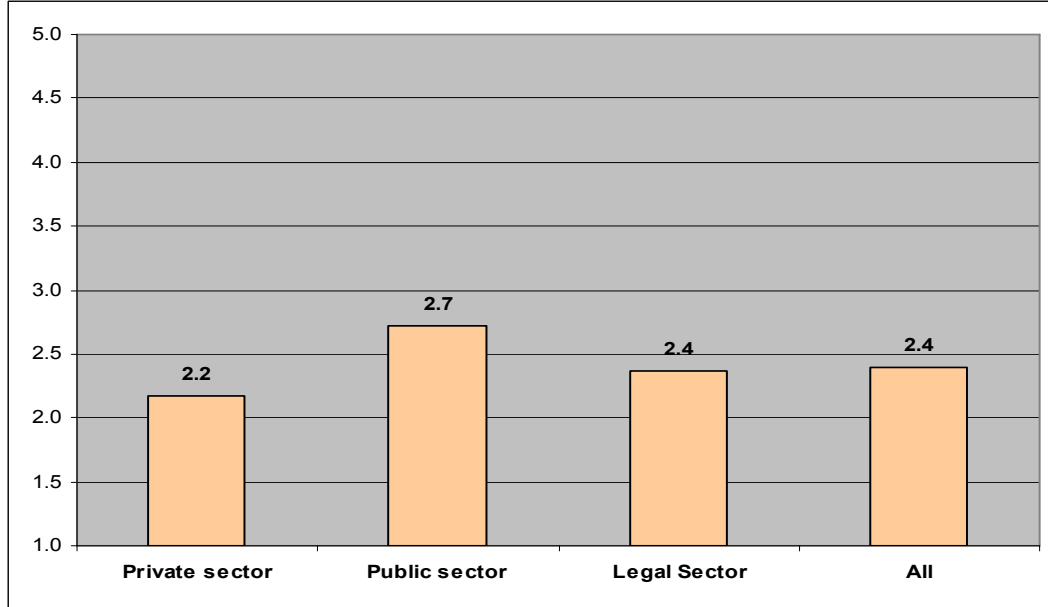


Figure 1: People's Familiarity with Real Estate Law Perception (rating points)

الجدول 2: درجة الاطلاع على القوانين العقارية

كما وطلب من المستطلعين تقييم مدى اطلاعهم على الموضوع فاعتبر نحو 87% من المستطلعين أنهم "متوسطو الاطلاع" أو "مطلعون بشكل كامل" حيث بلغ المعدل الإجمالي نحو 4.3 (الجدول 3). أما معدل الاطلاع الشخصي فسجل نحو 4.5 و 4.4 بين القطاعين الخاص والعام على التوالي. ولكن المستغرب تماماً، أن معدل الاطلاع الشخصي لدى القطاع العام سجل أدنى معدل وهو 3.8.

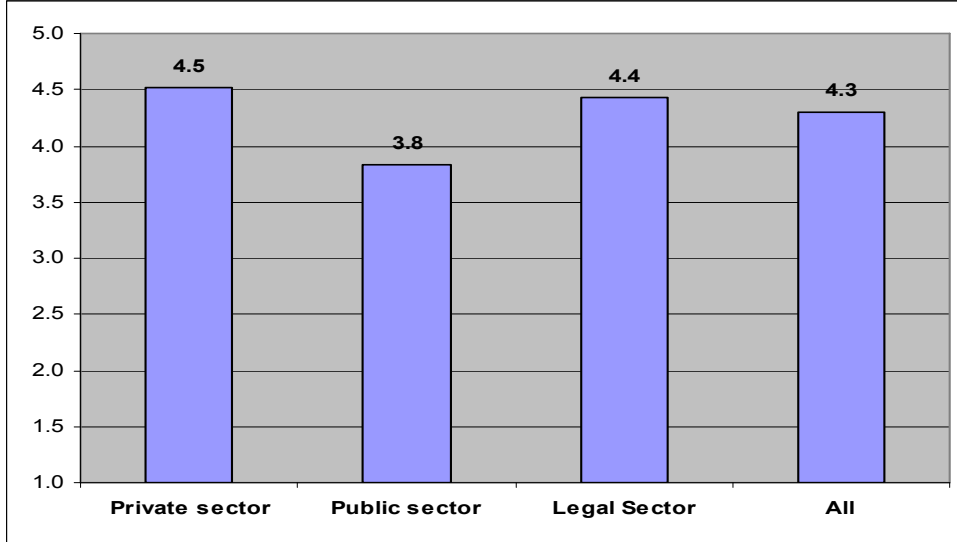


Figure 3: Respondents' Familiarity with Real Estate Law Perception (rating points)

الجدول 3: درجة الاطلاع على القانون العقاري



القسم الثالث: المبادئ القانونية

يُميز النظام القانوني في الإمارات ودبي بين الحقوق العينية والحقوق الشخصية. فالإمارات تتبع أيضاً التقسيم الطبيعي بين الأملاك غير المنقولة (أي الأرض) والأملاك المنقولة. وبشكل عام، تعتبر كافة المعاملات ذات الصلة بالأرض على أنها علاقات عقارية باستثناء عقود الإيجار التي تعتبر معاملات شخصية⁸.

برزت هذه المسألة من حقيقة أن عقود الإيجار الأصلية يتم التعامل معها في إطار الترتيبات التجارية الشخصية التي تمنح الطرف الآخر الحق في استخدام الأرض مقابل مبلغ من المال وهو الإيجار. غير أن هذه العقود الشخصية لا تعط الحق في الأرض نفسها.

أ- الحقوق العينية

إن أهم المناقشات التي دارت في إطار قوانين القطاع العقاري السائدة في إمارة دبي، عالجت مسألة الحقوق العينية المختلفة ذات الصلة بالملكية العقارية سواء فردياً أم جماعياً. في الواقع، ثمة أنواع مختلفة من الحقوق ومع أن الحق في الملكية⁹ هو الأكثر أهمية إلا أنه ينبغي عدم تجاهل الحقوق العينية التبعية الأخرى على غرار حق الملكية والرهن العقاري أو المساطحة¹⁰. سنبحث في أدناه موجز لخصائص كل من هذه الحقوق.

1- ملكية العقار أو حق الملكية

كما سبق وذكرنا، اعتمد النظام القانوني لدولة الإمارات ودبي مفاهيم قانونية مماثلة لنظيرتها في أنظمة القانون المدني حيث المكونات الرئيسية للملكية هي ذاتها:

⁸ شخصية أو حقوق شخصية تعبر عن المفهوم القانوني ذاته وبالتالي سوف تستخدم في هذا التقرير

⁹ في إطار حق الملكية، نصت المادة 1133 من القانون المدني على ما يلي: "...هو سلطة المالك في أن يتصرف في ملكه تصرفاً مطلقاً عينياً ومنفعة واستغلالاً. بالإضافة إلى ذلك، الملكية أو حق الملكية منصوص عليه بموجب المادة 21 من الدستور. تصون هذه المادة الملكية الخاصة وتنص بشكل واضح وصريح على أنه لا ينزع من أحد ملكه إلا في الأحوال التي تستلزمها المنفعة العامة وفقاً لأحكام القانون

¹⁰ على الرغم من أنها حقوق عينية أيضاً، غير أن هذه الدراسة لن تتطرق إلى مسألة حق المرور وحق الري



حق الملكية الكاملة:

شراء العقارات على أساس التملك الحر، (سواء بالنسبة لواطني الإمارات ودول مجلس التعاون الخليجي أو لغير مواطني الإمارات في المناطق المحددة) يعني أن الملكية تبقى باسم المالك لمدى الحياة، وتنتقل عند وفاته إلى ورثته¹¹. بالإضافة إلى ذلك، لمالك/مالكة العقار الحق في بيع أو التصرف أو وهب ملكيته عبر الوصية، الإهداء، أو تأجير ممتلكاته/ممتلكاتها كما يحلو له.

لا قيود زمنية:

يتمتع مالك العقار بأسمى أشكال الملكية الخاصة للممتلكات غير المحدودة حيث مدة الملكية أبدية.

نطاق الملكية:

يعتبر مالك العقار المالك المطلق للأرض والمباني المشمولة باسمه¹².

الحجة في مواجهة الغير:

ينبغي تسجيل حق الملكية لدى دائرة الأراضي والأملاك مما يمنح الحق المطلق لمالك العقار لإقامة حجة في مواجهة الغير.

قيود على ملكية غير مواطني دول مجلس التعاون (ملكية الأجانب)

¹¹ الملكية هو حق ينتقل إلى الورثة بشكل عام أما بالنسبة لغير المسلمين ففضايا الميراث غير واضحة بسبب تداخل القوانين في هذا الصدد

¹² على عكس الإطار القانوني الذي ينظم القطاع العقاري في إمارة أبوظبي، فإن تشريع إمارة دبي يقر بملكية الأجانب للأراضي. في إمارة أبوظبي، تمتد

الملكية الأجنبية فقط إلى ما يسمى في النظام الفرنسي بـ"حق المساحة" "Droit de superficie"



حدد الأمر المحلي رقم 3 لسنة 2006¹³ المناطق التي يمكن للأجنبي تملك العقارات فيها على أساس التملك الحر في إمارة دبي.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد عدد هذا الأمر بعض المناطق حيث يمكن للأجانب "تملك" العقارات فيها على أساس التاجير لمدة لا تزيد على 99 عاماً.

أما نتائج الاستطلاع في ما يخص ملكية الأجانب فجاءت مثيرة للاهتمام. فقد جاء تصنيف سياسة الإمارات بشأن السماح بالملكية العقارية من الرعايا الأجانب مقارنة مع البلدان العربية المجاورة مختلفاً بحسب القطاعات المشمولة بالاستطلاع (الجدول 4).

يبدو وأن القطاع العام كان الأكثر تفاوتاً هنا حيث اعتبر سياسة الإمارات فوق المتوسط بقليل أي بمعدل 4.4. من ناحية أخرى، اعتبر المستطلعين من القطاع الخاص السياسة قريبة من المتوسط (2.9).

¹³ أصدر صاحب السمو حاكم إمارة دبي هذا الأمر المحلي وفقاً لأحكام القانون رقم 7 الذي ينص على أنه وخلافاً لمواطني الإمارات ودول مجلس التعاون الخليجي، تقتصر ملكية الأجانب للعقارات في إمارة دبي إلى مناطق معينة داخل أراضي دبي. هناك 23 منطقة محددة منها على سبيل الحصر دبي لاند، برج دبي، والخليج التجاري، ومدينة الإنتاج الإعلامي، مدينة دبي للإنترنت، والنخلة، العالم، والينابيع، والسهول، والبحيرات، وتلال الإمارات، والمرابع العربية ودبي مارينا...

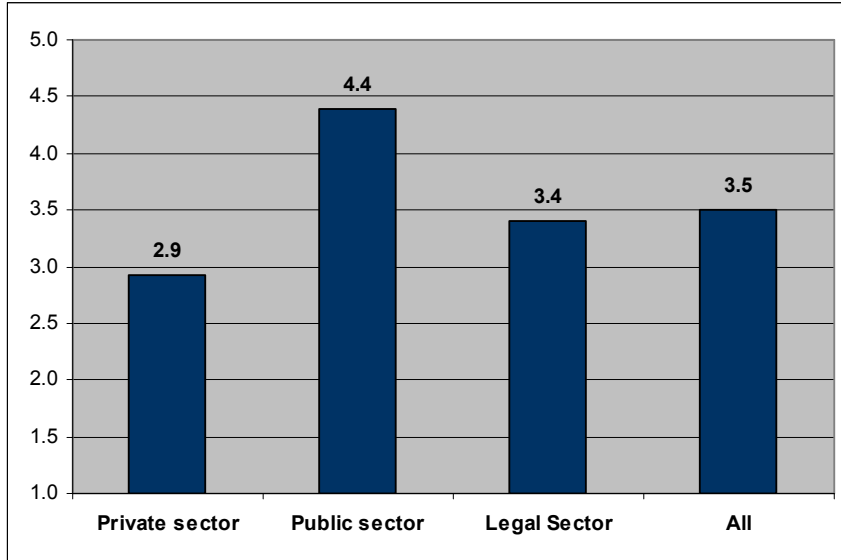


Figure 4: Classification of Real Estate Ownership by Foreign Nationals Perception (rating points)

رسم 4: تصنيف ملكية الأجانب للعقارات

1- حقوق المساطحة:

تعريف:

يحدد القانون المدني حق المساطحة كحق عيني يعطي صاحبه الحق في إقامة بناء أو اغراس على أرض الغير.

القيود الزمنية:

لا يجوز ان تزيد مدة حق المساطحة على خمسين سنة. فإذا لم تحدد مدة جاز لكل من صاحب الحق ومالك الأرض أن ينهي العقد بعد سنتين من وقت التنبيه على الآخر بذلك.



نطاق حق المساطحة

يملك صاحب حق المساطحة ما أحدثه في الأرض من مباني أو أغراس وله أن يتصرف فيها مقترنة بحق المساطحة. يكسب حق المساطحة بالاتفاق أو بمرور الزمان وينتقل بالميراث أو الوصية كما ويجوز التنازل عن حق المساطحة أو اجراء رهن عليه.

الحجية على الغير:

يجب تسجيل حق المساطحة لدى دائرة الأراضي والأماك.

2. الرهن التأميني:

يصف قانون الرهن التأميني على أنه "عقد به يكسب الدائن على عقار مخصص لوفاء دينه حقا عينيا يكون له بمقتضاه أن يتقدم على الدائنين العاديين والدائنين التاليين له في المرتبة في استيفاء حقه من ثمن ذلك العقار في أي يد يكون".

وبحسب القانون ذاته، لا ينعقد الرهن التأميني إلا بتسجيله وتحديد حجم القرض وفترة السداد وقيمة الممتلكات موضوع القرض. كما أنه ينبغي بيع رهون العقارية في دبي من قبل المؤسسات المالية المسجلة وينبغي أن يكون مؤمن عليها. بالإضافة إلى ذلك، يشترط القانون الراهن والمرتهن بتقديم وثائق مالية كاملة لدى تسجيل القرض العقاري.

2- منح الأرض:

حق ملكية كاملة ...

من الشائع في دبي أن يمنح صاحب السمو أرضاً سكنية لا سيما لمواطني دولة الإمارات أو الهيئات الحكومية/ شبه الحكومية. يجوز لمن تم منحه أرضاً سكنية تسجيلها باسمه فتمسي حجة ضد الغير.



... ولكن ثمة قيود

إن حق الملكية مقيد ومنظم بشكل كبير. في الواقع، أصدر صاحب السمو حاكم دبي أمراً لسنة 1994 فيما يتعلق الأراضي الممنوحة للمواطنين في إمارة دبي والذي يحظر بشكل واضح وصريح التصرف بالأرض الممنوحة سواء بالبيع أو الرهن أو الإيجار طويل الأجل... الخ، ما لم يمنح صاحب السمو حاكم دبي إذناً خاصاً بذلك.

والاستثناء الوحيد على هذه القاعدة العامة مستمد من الأمر المحلي لسنة 1996 الذي سمح برهن الأرض الممنوحة سواء للغرض التجاري أو السكني، والتي يصدر بشأنها سند ملكية من إدارة الأراضي والأموال (فيما يلي الدائرة) شريطة استعمال أجر القرض من أجل تطوير الأرض.

يحظر هذا الأمر الدائرة من تسجيل عقد الرهن على الأراضي الممنوحة لأي غرض آخر غير الغرض المستثنى المذكور أعلاه. وعلاوة على ذلك، يحظر أمر عام 1994 الكاتب العدل من إشهار أي عقد تصرف في الأراضي الممنوحة (بما في ذلك الرهن العقاري) ما لم يتم الحصول على موافقة الدائرة.

في هذا الإطار، أظهرت محاكم دبي نهجاً¹⁴ تحفظياً للغاية.

ب- الحقوق الشخصية¹⁵

على الرغم من أنها حقوق شخصية إلا أننا سنتناولها في هذا القسم إلى جانب الإيجار والحقوق التأجيرية بما أنه يتم التعامل مع الإيجارات على أنها ترتيبات تجارية شخصية

¹⁴ محكمة تمييز دبي رقم 20 لسنة 2001: حكمت المحكمة بإلغاء نقل ملكية ممنوحة من مواطن دولة الإمارات إلى غير مواطن دولة الإمارات اعتباراً من تاريخ صدور أمر عام 1994 على الرغم من أنه في وقت إبرام العقد كان هذا النقل قانونياً. وفي ذات الإطار أصدرت محكمة نقض دبي قرار رقم 84 لسنة 2007 وقرار رقم 56 لسنة 2009 يقضي بإلغاء نقل ملكية الأراضي الممنوحة.

¹⁵ شخصية أو حقوق شخصية تعبر عن المفهوم القانوني ذاته وبالتالي سوف تستخدم في هذا التقرير



Arab Center for the Development of the Rule of Law and Integrity – ACRLI
تمنح للطرف الآخر الحق في استخدام الأرض لقاء أجر معلوم. غير أن مثل هذه العقود الشخصية لم تمنح الحق في الأرض نفسها.

1- عقد الإيجار

الاختلاف في الحقوق العينية:

الفرق الرئيسي بين حق ملكية وحق الإيجار هو أن الأول دائم في حين أن هذا الأخير مقيد بمدة زمنية (على سبيل المثال، "إيجار طويل الأجل" أو "99 سنة إيجار"). أما الفارق الرئيسي الثاني هو أن الحق في الملكية يضم، بالإضافة إلى الحق في "احتلال" و "التمتع"، الحق في "استغلال" (التصرف).

الفرق الرئيسي الثالث هو أن المستأجر لا يحق له الحصول على سند الملكية؛ فحقه في العقار مسجل لدى دائرة الأراضي والأملاك باعتباره "إيجار طويل الأجل محدود إلى حد أقصى قدره تسعة وتسعين عام".

وعلاوة على ذلك، الإيجارة نوع من أنواع الحقوق الشخصية وليس العقارية. في الواقع، المادة 110 من القانون المدني والتي تضم الحقوق العينية، لا تتضمن المستأجرة كحق عيني.

عدم الوضوح:

على الرغم من أن عقد الإيجار حق شخصي وليس عيني، وهو أمر واضح من وجهة النظر القانونية، إلا أن اللغظ لا يزال قائماً.

لا تزال أسباب هذا الارتباك تاريخياً قائمة حيث أن الملكية الأجنبية لحق عيني لم تكن مشروعة في دبي؛ وكان عقد الإيجار الوسيلة القانونية الوحيدة التي تسمح للأجنبي بحماية مصالحه في الممتلكات العقارية وبالتحديد على القوانين المعمول بها في ذلك الوقت.

ثمة جذور أخرى لهذا الارتباك نجدها في بعض الأحكام القانونية التي صدرت مؤخراً. فمثلاً ينص قانون الرهن العقاري في المادة 22 منه على أنه "يجوز لصاحب حق الانتفاع أو الإيجار طويل الأجل لمدة تتراوح بين 10 و 99 عاماً رهن العقار أو وحدة



الملكية طوال مدة الانتفاع أو الإيجار طويل الأمد¹⁶. فلحقوق العينية هنا اسبوعية على الحقوق الشخصية.

1- الاستئجار (أو الإيجار):

أما مفهوم عقد الاستئجار / الإيجار، أي "التأجير المشترك" أو "استئجار قصير الأجل" فهو محدد في القانون المدني ومعروف في جميع أنحاء العالم على أنه نقل مؤقت للحق لاستخدام الممتلكات العقارية (الأرض أو أماكن العمل) من مالك إلى مستأجر مقابل بدل هو الإيجار.

عقود الإيجار هي العقود المبرمة بين الملاك والمستأجرين، والمالك هو صاحب الملكية الحقيقية. الاستئجار هو حق شخصي وليس عقاري¹⁶. وعادة ما يكون العقد لمدة قصيرة يحددها الطرفين مسبقاً. ويخضع الإيجار إلى أحكام القانون المدني وقوانين وأنظمة خاصة تصدر من وقت لآخر في إمارة دبي.

وعلاوة على ذلك، صاحب العقار في عقد التأجير يتم تحديده مسبقاً وغير قابل للتغيير خلال كامل فترة الإيجار.

كما يمكن للمستأجر تعيين حقوقه والتزاماته وفقاً لعقد التأجير، أما بالنسبة لعقد الاستئجار، تخضع الإحالة لموافقة مسبقة من مالك العقار وعدم الامتثال لهذا الشرط قد يؤدي إلى الإنهاء المبكر لاتفاق الإيجار/عقد الإيجار.



القسم الرابع: السلطات العمومية المعنية بقطاع العقارات¹⁷

أ- بلدية دبي

تأسست بلدية دبي في عام 1960 لتوفير الخدمات البلدية لسكان دبي. ويشمل عملها ما يلي: التخطيط الحضري، الإشراف على البناء، حماية البيئة وتحسينها، الحفاظ على الحدائق العامة، تنظيم وضمان معايير الجودة العالمية في مجال التشييد ومواد البناء والأغذية والخدمات المهنية.

كما وتوفر بلدية دبي خدمات التخطيط والبناء مثل تخصيص الأراضي الصناعية؛ شهادات عدم الاعتراض، التخطيط؛ منح تراخيص البناء، وتقديم خدمات الإشراف والتفتيش وغيرها...¹⁸

وكانت البلدية القوة الرئيسية المحركة لعملية تنمية قطاع العقارات في إمارة دبي.

ب- دائرة الأراضي والأمالك في دبي

تشكلت دائرة الأراضي والأمالك في العام 1960 للإشراف على الشؤون المتعلقة بالعقارات في دبي وهي تتعهد بمسائل تقنين وبيع وشراء الممتلكات العقارية وتنظيم عملية تسجيل وحماية الممتلكات من سوء الاستغلال.

تقدم الدائرة أيضاً خدمات متنوعة مثل خدمات الإضافة أو الفصل، وتغيير مالك الأرض والتعويض، وتحويل الملكية، والمبيعات، والاندماج، والرهن العقاري، والخدمات الاجتماعية، الخ

¹⁷ يقتصر هذا الفرع على السلطات المختصة في إمارة دبي. أما في بعض المناطق الأخرى والمعروفة باسم المناطق الحرة تتدخل سلطات أخرى في القطاع العقاري

¹⁸ الصلاحيات والسلطات المذكورة في هذه الفقرة هي التي تمارسها (1) سلطة المنطقة الحرة بمطار دبي عن المنطقة الحرة في المطار، (2) سلطة المنطقة الحرة بجبل علي عن المنطقة الحرة في جبل علي وغيرها من المشاريع البحرية مثل النخلة، العالم، من قبل نيكوم للمشاريع التطويرية في مدينة الإنتاج الإعلامي، ستوديو سيتي، مدينة دبي للإنترنت، قرية المعرفة، و مركز دبي للسلع المتعددة



طلب من المستطلعين تقييم إدارة أداء إدارة الأراضي والأملاك ووفقا للرسم 5 أدناه، تراوحت درجات الرضا ما بين 3.4 و 3.5. في هذا السياق، سجل القطاع العام أعلى المعدلات تراوحت ما بين 4.4 و 4.6، في حين سجل القطاع الخاص أدنى المعدلات ما بين 2.6 و 2.9.

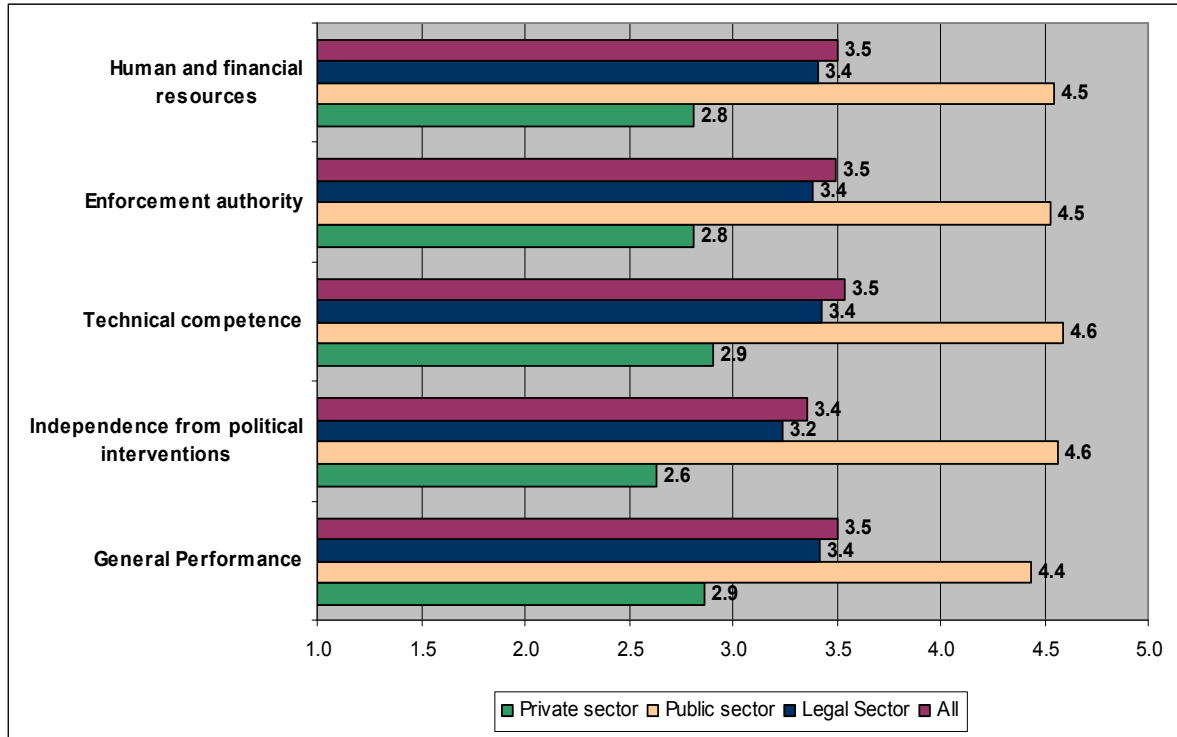


Figure 5: Evaluation of the DLD (satisfaction rating)

الجدول 5: تقييم دائرة الأراضي والأملاك (درجة الرضا)



Arab Center for the Development of the Rule of Law and Integrity – ACRLI
 يبدووا أنه كلما ارتفعت نسب الأعمار كلما تدهرت معدلات العوامل الخمسة كلها (الجدول 6). بالإضافة إلى ذلك، سجلت فئة الإناث معدلات رضا أعلى من فئة الذكور مع متوسط تراوح ما بين 4.0 و 3.4 على التوالي.

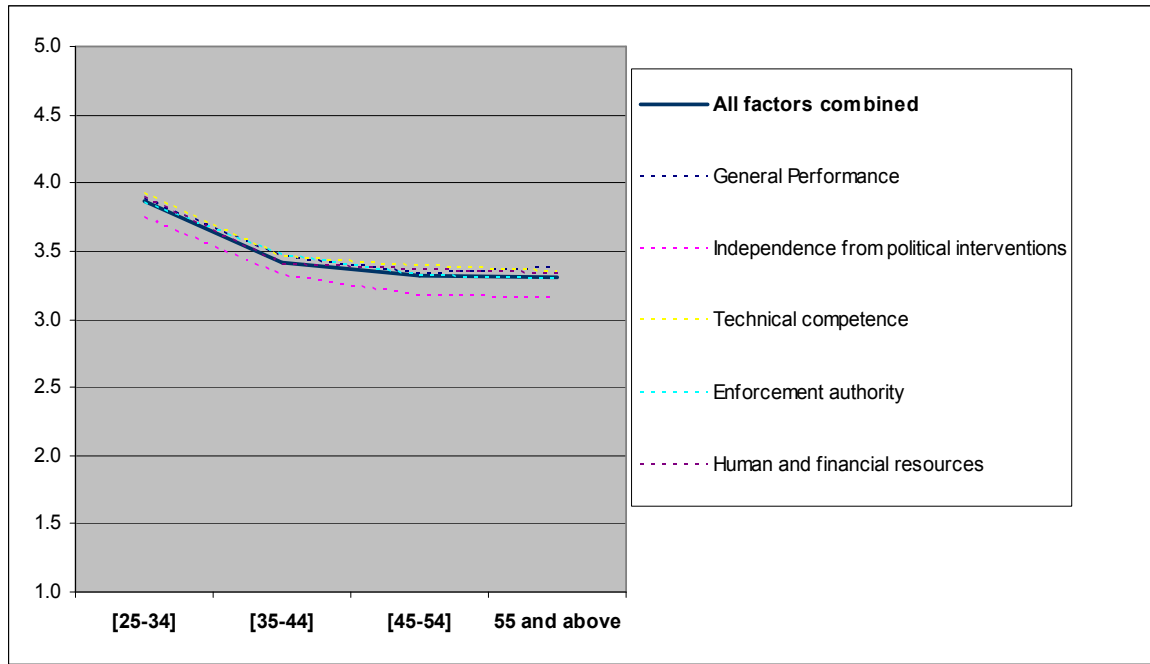


Figure 6: Evaluation of the DLD by Factor and By Age (satisfaction rating)

الجدول 6: تقييم أداء إدارة الأراضي والأملاك وفقاً للعوامل وفئة الأعمار

أ- مؤسسة دبي العقارية (DREC)



أنشئت مؤسسة دبي العقارية (DREC) في حزيران/ يوليو 2007 وفقاً للقانون رقم 14 لسنة 2007 (بصيغته المعدلة) وهي مؤسسة حكومية ورثت صلاحيات الإدارات السابقة لحكومة دبي¹⁹.

وتشمل أنشطة المؤسسة تملك وإدارة الأراضي التي تضم كميات كبيرة من الممتلكات العقارية المسجلة باسم حكومة دبي. كما تمتد صلاحياتها لتشمل عمليات البناء، والاستثمار في والاستفادة من الأراضي التجارية والصناعية والعقارات.

ب- مؤسسة التنظيم العقاري (RERA)

تعتبر مؤسسة التنظيم العقاري أو ريرا (في ما يلي المؤسسة) جزءاً من دائرة الأراضي والأموال وهي تقوم بصياغة وتنظيم وإدارة وترخيص مختلف الأنشطة المتصلة بالعقارات في دبي. أنشئت المؤسسة بموجب القانون رقم 16 لسنة 2007 وهي وكالة عامة تتعلق بدائرة الأراضي والأموال.

تقدم هذه المؤسسة الدعم والمشورة بشأن أسس التقييم العقاري وفقاً للمعايير المحدثة المتبعة في هذا المجال كما وتوفر البيانات المحددة التي تشمل معلومات وتقارير ذات الصلة بالمشروع العقاري موضع النزاع للأفراد المخول لهم بذلك على غرار المشتري الذي يود الحصول على المعلومات حول المشروع والبائع.

وعلاوة على ذلك تلعب المؤسسة دوراً رئيسياً في عملية إلغاء المشاريع أو تعليقها وإبرام العقود وتوفير المعلومات الرسمية والوثائق الداعمة في ما يتعلق بأي نزاع عقاري للمحاكم.

طلب من المستطلعين تقييم أداء المؤسسة حيث أعطى القطاع العام أعلى المعدلات لكافة العناصر والتي تراوحت بين 4.5 و4.6 أما القطاع الخاص فسجل أدنى المستويات. أنظر الجدول رقم 7.

¹⁹ مجلس التنمية وإدارة التمويل العقاري
23 / 46

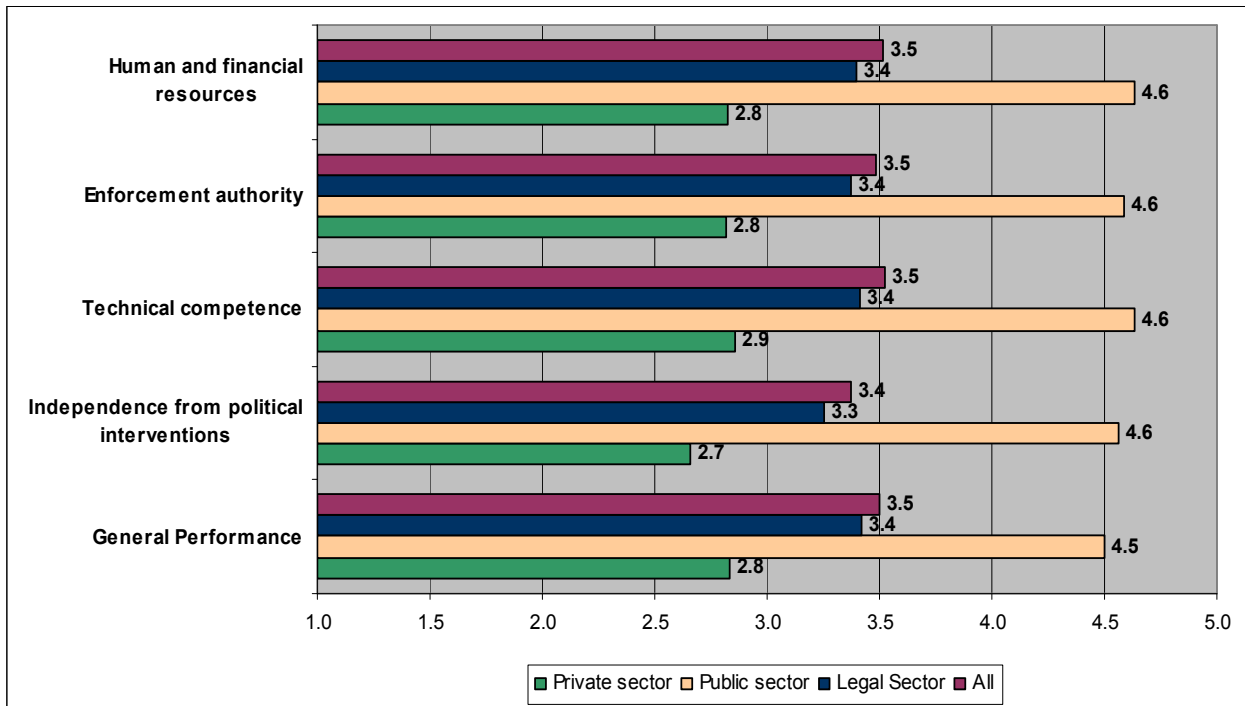


Figure 7: Evaluation of the Real Estate Regulatory Agency (rating points)

الجدول 7: تقييم مؤسسة التنظيم العقاري



القسم الخامس: أهم المعنيين بتطوير المشاريع العقارية²⁰

يفرض تطوير المشاريع العقارية في إمارة دبي التفاعل والترابط بين عدة معنيين هم المشتري والمقاول والمطور والوسيط واتحاد الملاك.

أ- المطور العقاري²¹

عموماً، لا يمكن تطوير المشاريع العقارية في دبي إلا من خلال شركة تطوير مرخص لها بممارسة هذا النشاط. على كل مطور يرغب بتطوير مشروع الحصول على كافة التراخيص والموافقات اللازمة للمشروع من بلدية دبي و/أو غيرها من السلطات اعتماداً على موقع المشروع مثل المنطقة الحرة في جبل علي، تيكوم أو المنطقة الحرة بمطار دبي²².

بمجرد الموافقة على المشروع، يجب تسجيله في مؤسسة التنظيم العقاري وفتح حساب ضمان لهذا المشروع المحدد مما سيمكن من بدء عمليات البيع على الخريطة.

تجدر الإشارة إلى أنه تم تنظيم عملية تطوير وبيع المشاريع على الخريطة في دبي مؤخراً فقط أي منذ العام 2007 (وإن كانت شائعة في دبي منذ فترة معينة من الوقت).

²⁰ لاحظنا أنه فيما يتعلق بالمعنيين بالعقارات من القطاع الخاص في دبي، لا يوجد أي أنظمة تقييم أو نظم المساءلة المالية

²¹ تسري الفقرات التالية على المطور الرئيسي والفرعي على حد سواء، على الرغم من أن الأخير هو أساساً وعملياً مسؤول عن أعمال البنية التحتية. المطور الرئيسي هو الشخص المرخص له بالشروع في أعمال التطوير العقاري في إمارة دبي وبيع الوحدات العقارية لأطراف ثالثة، في حين أن المطور هو أياً كان يطور جزءاً من المشروع الذي يتعهد به المطور الرئيسي بموجب اتفاق بينهما.

²² يرجى رؤية الحاشية رقم 19



في هذا الإطار تم إصدار قوانين خاصة مثل القانون رقم 9 و 13 والقانون رقم 8 (أي قانون حساب الضمان) والتي جاءت مكملة للقانون المدني.

ب- الوسيط العقاري

يمكن للمطور العقاري استخدام خدمات طرف ثالث، هو الوسيط العقاري لترويج وبيع مشروعه في دبي. يعرف القانون رقم 85 لسنة 2006 لتنظيم السجل العقاري في دبي الوسيط بأنه الشخص الذي يضطلع بأنشطة الوساطة المالية، أي العقد الذي من خلاله

يتعهد الوسيط إلى شخص آخر للبحث عن طرف ثالث لإبرام عقد معين من خلال وساطة في مفاوضات التعاقد مقابل مبلغ من المال²³.

لا يجوز لأي شخص مزاوله نشاط الوساطة المالية في دبي إلا إذا كان مرخصاً من قبل السلطات المختصة²⁴، ومسجلاً في السجل الإلكتروني للوسطاء العقاريين في دائرة الأراضي والأملاك. يسرد القانون رقم 85 لسنة 2006 قوائم العقوبات التي يجب فرضها على الوسيط.

ج- جمعية الملاك

العقار المشترك هو كامل المبنى أو أي جزء منه أو الأرض أو كلاهما والتي يتم تقسيم أي منها إلى وحدات مخصصة للتملك المستقل ويتم تحديد جزء من ذلك المبنى أو الأرض كأجزاء مشتركة. أما الأجزاء المشتركة فهي الأجزاء المشتركة من العقار والمخصصة للاستخدام المشترك لمالكي وشاغلي الوحدة المبينة في مخطط الموقع.

تتأسس جمعية الملاك بحكم القانون عند تسجيل أول بيع لوحدة في عقار مشترك في السجل. وتتكون الجمعية من مالكي وحدات العقار المشترك بما في ذلك المطور الرئيسي أو الفرعي بالنسبة للوحدات غير المباعة. وتعتبر جمعية الملاك مؤسسة لا تهدف للربح ويكون لها شخصية معنوية مستقلة عن شخصية أعضائها.

²³ أصدرت محكمة دبي للنقض قرار رقم 222 لسنة 2004 يقضي بأن الالتزامات المترتبة على الوسيط تقتصر على تعريف المشتري المحتمل إلى البائع، وبالتالي يحق له الحصول على الأتعاب المتفق عليها

²⁴ دائرة دبي للتنمية الاقتصادية (والتي تضم دائرة سجل الشركات)



وتتولى جمعية الملاك مسؤولية إدارة وتسجيل وصيانته وإصلاح الأجزاء المشتركة ويتعين عليها لهذا الغرض الحصول على ترخيص من الدائرة. ويجوز لجمعية الملاك تفويض بعض صلاحياتها إلى أي شخص أو شركة مقابل أتعاب ووفق شروط يتفق عليها. ويدفع كل مالك وحدة إلى جمعية الملاك حصته من رسوم الخدمة السنوية لتغطية كافة المصاريف²⁵.

القسم السادس: حل النزاعات العقارية

أ- التسوية الودية

في الآونة الأخيرة ونتيجة للأزمة الاقتصادية لعبت مؤسسة التنظيم العقاري (ريرا) دوراً رئيسياً في التوسط بين المستثمرين والمطورين في محاولة لتسوية نزاعهما ودياً. ومن المثير للاهتمام أن القانون رقم 13 يبين أنه على المطور إخطار الدائرة برغبته إنهاء العقد بينه وبين الشاري وعلى الدائرة إمهال المشتري 30 يوماً.

وقد أثبت هذا الحكم أنه أداة مهمة لدائرة الأراضي والأموال/مؤسسة التنظيم العقاري في توفير تسويات ودية بين المشتري والمطور أو الاستماع وإن بصورة غير رسمية، إلى بعض شكاوى المشتريين فيما يتعلق ببعض التطورات.

توصي مؤسسة التنظيم العقاري الأطراف الذين فشلوا في الوصول إلى تسوية، حل نزاعاتهم أمام محاكم دبي للملكية.

وبالإضافة إلى ذلك فقد أصدرت مؤسسة التنظيم العقاري تعميمات إدارية توعد المطورين بإعادة جدولة خطط الدفع حتى لعقود سابقة وذلك تمشياً مع مراحل البناء، ولكن بناء على أسس محددة.

وفقاً للقانون رقم 16 لسنة 2009 تم إنشاء مركز التسوية الودية للمنازعات في محاكم دبي بتاريخ 28 حزيران/يونيو 2009 يختص بالنظر في المنازعات لتعزيز التسوية

²⁵ عملياً، ثمة نوعان من الرسوم في ما يخص المشاريع التطويرية الرئيسية في إمارة دبي (1) رسوم البناء التي تدفع للجمعية و(2) والرسوم التي تدفع إلى



الودية قبل الجوء إلى محكمة دبي الابتدائية. وينبغي التوصل إلى حل للنزاع خلال مهلة شهر واحد من الامتثال أمام المركز وهي مهلة قابلة للتمديد على أساس كل حالة. في حال عدم التوصل إلى تسوية، يتعين على الطرفين الدخول في اتفاق تسوية الذي يعكس أحكام وشروط التسوية بينهما. يجوز إحالة القضايا إلى محكمة دبي الابتدائية في أعقاب اتخاذ المركز قرار لهذا الغرض. نظراً لصدور هذا القانون الجديد، مؤسسة التنظيم العقاري لم تعد مجبرة في الاستمرار في تيسير أي تسوية ودية لتسوية المنازعات.

ب- محكمة دبي العقارية²⁶

في سنة 2008، أنشئت محكمة جديدة ومختصة في دبي هي محكمة دبي العقارية تختص فقط في الفصل في المنازعات العقارية وهي إحدى غرف محاكم دبي. قضايا العقارات هي تلك التي تتعلق بالنزاعات الناشئة عن أفعال أو معاملات متعلقة بالملكية أو الوساطة، فيما عدا قضايا الإيجار التي تتولاها لجنة إيجارات بلدية دبي حصراً.

تنظر محكمة دبي العقارية في أنواع مختلفة من قضايا الملكية في دبي وأينما تواجد العقار في دبي، أي تلك التي تتعلق بمطالب إنهاء العقد، والتحقق من صحة العقد والكتابة وتسليم العقود، بالإضافة إلى قضايا السمسرة أو الوساطة.

من شأن هذه المحكمة تخفيف أعباء مؤسسة التنظيم العقاري، والتي منذ تأسيسها، قد تعهدت بالعديد من قضايا الملكية ذات الصلة بالتأخر في الإنجاز أو عدم الامتثال من قبل المطورين مع الوصف الأصلي للممتلكات عقارية.

²⁶ كما ذكر سابقاً، فإن الدستور الاتحادي لدولة الإمارات هو الذي يحكم النظام القانوني للإمارات. بموجب الدستور، يحق لكل إمارة إما بإنشاء هيئتها التشريعية قضائها الخاص وإما بأن تندمج مع نظام المحاكم الفيدرالية. نتيجة لذلك، ثمة مزيج من المحاكم الفيدرالية والمحلية (أو على صعيد الإمارة) في دولة الإمارات مع صلاحيات مماثلة اعتماداً على النظام الفردي الذي اختارته كل إمارة على حدة. إن النظم القضائية لمعظم الإمارات - باستثناء دبي ورأس الخيمة وأبو ظبي التي ما زالت تحتفظ بأنظمتها القضائية المحلية الفردية - قد اندمجت في السلطة القضائية الاتحادية لدولة الإمارات. محاكم دبي مختصة بتطبيق القوانين الاتحادية في الإمارات، إلى جانب القوانين واللوائح التي يصدرها صاحب السمو حاكم دبي، شريطة أن تنظم بشكل صحيح المعاملة العقارية.



وفقاً لـ 11 درجات من 1 (أبداً) إلى 5 (دائماً)، طلب من المستطلعين تقييم أداء محاكم الإمارات في ما يخص الفصل في المنازعات العقارية. ووفقاً للجدول 7 أدناه، اعتبر المستطلعون المشمولون في الدراسة أن المحكمة هي غالباً "صادقة وغير فاسدة" و"قادرة على إنفاذ قراراتها". ومن ناحية أخرى، أفادوا بأن المحاكم نادراً ما تكون "ذات تكلفة في متناول اليد" و"سريعة في البت".

عند مقارنة المجموعات الثلاثة المشمولة في الدراسة، تبين أن القطاع الخاص سجل أدنى المعدلات للمحاكم في حين أن القطاع العام سجل الأعلى.

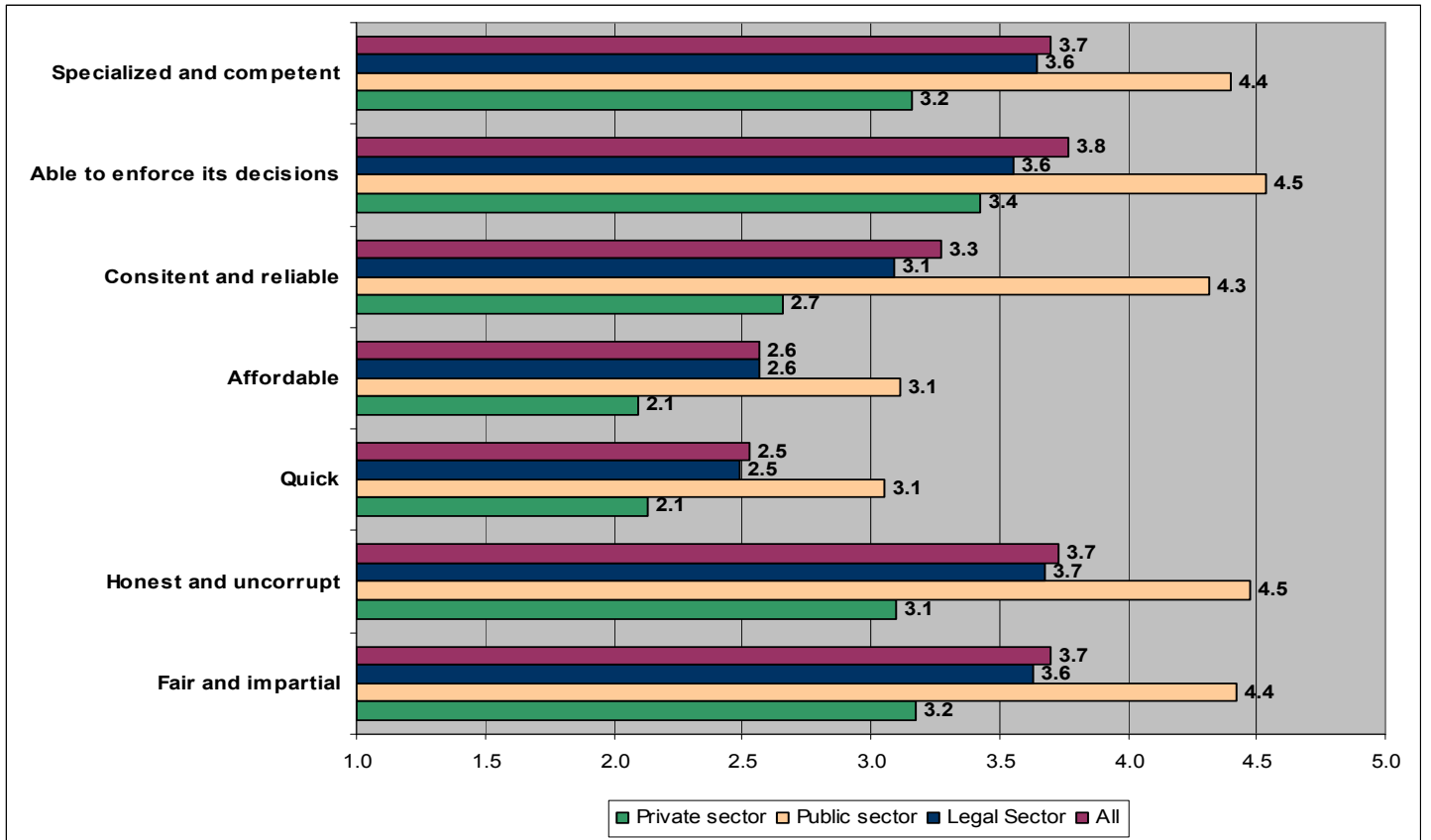


Figure 7: Evaluation of Courts (satisfaction rating)

الجدول 7: تقييم المحاكم (درجة الرضا)



ج- التحكيم

التحكيم هو شكل من أشكال الحل البديل للنزاع، وإنما هو أسلوب قانوني لتسوية المنازعات خارج المحاكم عبر إحالتها إلى شخص أو أكثر ("المحكّمين"، "الحكام" أو "هيئة التحكيم")، يصدر قراراً ("قرار تحكيمي") ملزماً. وهي تقنية تسوية تمكن الطرف الثالث من دراسة الحالة وفرض قرار ملزم قانوناً لكلا الجانبين.

إن التحكيم شكل كثير الاستخدام لتسوية المنازعات كبديل عن التقاضي أمام محاكم الإمارات.

تعولّ إمارة دبي على عدد من مراكز التحكيم منها مركز دبي للتحكيم الدولي (DIAC) الذي يعمل تحت رعاية غرفة دبي للصناعة والتجارة، والذي تم مؤخراً إعادة تسميته بغرفة دبي. يملك هذا المركز مجموعة من قواعد تحكيم تم تفصيلها إلى حد كبير لتواكب قواعد تحكيم غرفة التجارة الدولية (ICC) محكمة التحكيم الدولية في باريس.

وبالإضافة إلى ذلك، أنشأ مركز دبي المالي العالمي (DIFC) مركز تحكيم خاص به بالتعاون مع محكمة لندن للتحكيم الدولي (DIFC-LCIA) الذي أصدر مجموعة من القواعد تم تفصيلها لنتشابه بشكل كبير مع قواعد التحكيم التابعة لمحكمة لندن للتحكيم الدولي.

يصدر هذا القانون أحكاماً مفصلة لضمان سير إجراءات التحكيم في مركز دبي المالي العالمي، من تشكيل هيئة التحكيم إلى الاعتراف والإنفاذ، فضلاً عن إلغاء القرارات التحكيمية وهو مشابه إلى حد كبير لقانون الأونسيترال²⁷ النموذجي. تعرض مركز دبي المالي العالمي - محكمة لندن للتحكيم الدولي للنقد الحاد لجهة مدى إنفاذ قراراته التحكيمية²⁸.

²⁷ لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال)

²⁸ من أجل فهم حجم هذه المشكلة، يرجى الاطلاع على مساهمة الدكتور حبيب الملا لصحيفة جلف نيوز يوم 19 نوفمبر، 2008. باختصار، يتعين النظر في اثنين من الخصائص الرئيسية لمركز دبي المالي العالمي. الخاصية الأولى هي أنه منطقة جغرافية، أي يجب أن يتواجد في منطقة معينة ويجب القيام بأنشطته في هذه المنطقة المحددة. أما الخاصية الثانية فهي أن الأنشطة التي يمكن للمركز القيام بها هي حصراً الأنشطة التبعية والمالية كما هو محدد في القوانين. كما وأن قدرة المناطق الحرة المالية على إصدار لوائحها الخاصة مقيدة. تم تجسيد هذه المبادئ الأساسية في القوانين المحلية التي صدرت وفقاً للقانون الاتحادي. يقدم مركز التحكيم الجديد خدماته للكائنات غير التابعة لمركز دبي المالي العالمي ويغطي الأنشطة التي لا تتعلق بالخدمات التبعية أو المالية كما هو محدد في القانون الاتحادي رقم 8 لسنة 2004 بشأن المناطق الحرة المالية مما يعد انحرافاً خطيراً عن القوانين الاتحادية التي أنشأت المناطق الحرة المالية. إن القرارات التحكيمية التي صدرت في انتهاك لمثل هذه القوانين ستواجه بالتأكيد تحديات إنفاذ عندما يطلب الإنفاذ من خارج مركز دبي المالي العالمي.



في الوقت الحاضر، يشهد سوق دبي إقبالاً هائلاً على التحكيم في ما يخص المنازعات العقارية حيث لجأ الأطراف المتعاقدون وما زالوا للتحكيم بدلاً من المحاكم المحلية. من المهم بمكان الإشارة إلى أنه لو كانت إحدى الأطراف المتعاقدة في اتفاق التحكيم هيئة حكومية في دبي فإن القوانين التي يجب تطبيقها هي قوانين دولة الإمارات ودبي ولا يتم التحكيم إلا في مركز التحكيم في إمارة دبي حتى لو كان العقد المبرم بين الأطراف المتعاقدة ينص على خلاف ذلك. (أمر محلي مؤرخ 6 فبراير 1988).

القسم السابع: تقييم قطاع العقارات من حيث المنظور القانوني

أ- مكان القوة

اعتمدت إمارة دبي نظام حماية ملكية (تحت يد الدولة) من أجل حماية الملكية العقارية. إن تسجيل أي معاملة في ما يتعلق بالتملكات العقارية شرط أساسي²⁹ بالإضافة إلى ذلك، تبين أن الحكومة هي التي تسيطر على القطاع العقاري من خلال فرضها لمتطلبات التسجيل. في كلمة أخرى "التسجيل" أصبح يعادل "الحماية".

تسجيل العقار والمعاملات العقارية:

تحتفظ دائرة الأراضي والأملاك بسجل عقاري تسجل فيه كافة المعاملات العقارية (التأجير، والرهن العقاري، والمساحة، وملكية العقارات المنجزة) مما يضمن حقوق الأطراف المتعاقدة تجاه أنفسهم وتجاه الغير كما ويثبت صحة المعاملة فيما يتعلق بالتملكات العقارية³¹³⁰.

²⁹ التسجيل هو شرط للحصول على الملكية، فهو أكثر من مجرد آلية لإثبات الملكية

³⁰ بموجب قانون دبي، التسجيل هو شرط لصحة المعاملة وإلا اعتبرت باطلة.

³¹ أصدرت محكمة نقض دبي رقم 224 لسنة 2007 قراراً يتعلق ببيع عقارات عبر عقد غير مسجل في الدائرة فأفادت بأن الملكية لا تنتقل من البائع إلى المشتري. وفي السياق ذاته، (1) قرار محكمة دبي للنقض رقم 203 لعام 2008؛ (2) قرار محكمة دبي للنقض رقم 194 لسنة 2008



ومن الجدير بالذكر أنه لا تخضع أية معاملة عقارية تتعلق بالبيع على الخارطة للتسجيل في مثل هذا السجل العقاري. لهذا أنشأت حكومة دبي السجل العقاري المبدئي كما هو مفصل أدناه.

يتطلب القانون رقم (13) تسجيل كافة عقود بيع الأراضي التي لم يتم البيع فيها على الخارطة لدى دائرة الأراضي والأملاك في السجل العقاري المبدئي والذي يهدف إلى جعل سوق دبي العقاري مكاناً أكثر أمناً لمشتري العقارات والمستثمرين والرد على الشكاوى الماضية من قبل المستثمرين في الأراضي التي لم يتم البيع فيها على الخارطة.

ينص القانون رقم 13 أيضاً على إجراء إلزامي ينطبق على أي مطور يسعى إلى إنهاء عقود بيع وشراء. تم تعديل بعض أحكام هذا القانون بالقانون رقم 9 لسنة 2009 وخاصة فيما يتعلق بإنهاء مراحل البناء ونسب استرداد المدفوعات المستحقة للمستثمرين وطريقة استرداد المبلغ.

ينص القانون رقم (13) على أنه يجب تسجيل كافة عقود بيع الأراضي التي لم يتم البيع فيها على الخارطة لدى الدائرة قبل أن يتم إعادة بيعها. مما سيؤدي إلى إبطاء سرعة التخمين، وإعادة بيع الممتلكات.

يجب أن تشمل معلومات التسجيل (1) اسم المشتري والبائع؛ (2) قيمة العقار؛ (3) موقع العقار؛ (4) الرهن العقاري أو تفاصيل خطة السداد؛ (5) تاريخ السداد بما في ذلك الرسوم المستوجبة والمدفوعة.

ومن الجدير بالذكر بأن القانون ألزم كل مطور قام بالبيع أو بأي تصرف من التصرفات الناقلة أو المقيدة للملكية قبل العمل بأحكام القانون أن يقوم بتسجيلها في السجل العقاري المبدئي وإلا فإن تلك العقود تسمى باطلة³².

عند التسجيل، تسمى الوحدات التي تم شراؤها محمية تماماً، ليس فقط تجاه الأطراف المتعاقدة ولكن أيضاً تجاه الغير.

³² محكمة دبي العقارية تقوم حالياً بإلغاء كافة اتفاقات بيع وشراء وحدات خارج الخارطة إذا لم تسجل في السجل العقاري المبدئي التابع للدائرة



كما ألزم القانون في مادته الثالثة جميع المطورين الذين قاموا ببيع أو نقل أي حق عيني قبل صدور القانون بالتسجيل في السجل العقاري المبدئي التابع للدائرة خلال فترة لا تتجاوز العقود 60 يوماً من تاريخ دخول القانون رقم 13 حيز التنفيذ.

رسوم التسجيل

تفرض دائرة الأراضي والأماك رسوماً مختلفة لعملية تسجيل أي من المعاملات المذكورة أعلاه.

منع القانون رقم 13 المطورين والوكلاء الجشعين من فرض رسوم تحويل عقود بيع وشراء؛ فرسوم التسجيل المتوجبة هي تلك التي تدفع للدائرة فقط ومع ذلك، فإنه ما زال بإمكان المطورين فرض رسوم إدارية.

يجب أن يكون المطور مسجلاً لدى "سجل المطورين" كما تنص المادة 4 من قانون حساب الضمان على إنشاء سجل خاص هو "سجل المطورين" يكون خاضعاً لإدارة وتنظيم دائرة الأراضي والأماك (كما هو موضح فيما يلي) يمكن كافة "المطورين" من الحصول على ترخيص لمزاولة نشاطهم في مجال التطوير العقاري في دبي.

لا يجوز للمطورين القيام بأي نشاط يتعلق بالتطوير العقاري (بما في ذلك الإعلان) ما لم يكن مسجلاً لدى سجل المطورين العقاريين التابع لسجل دائرة الأراضي والأماك.

كما وتنص المادة 5 من قانون حساب الضمان على أنه لا يجوز للمطور الإعلان في وسائل الإعلام المحلية أو الخارجية، أو المشاركة في المعارض المحلية أو الخارجية للترويج لبيع وحدات أو عقارات على الخارطة، إلا بعد الحصول على تصريح خطي من الدائرة.

ومن الجدير بالذكر أن الحصول على تصريح من هذا القبيل شرط إضافي ليتم التسجيل لدى الدائرة ويشكل ضماناً لمشتري الوحدات أو العقارات على الخارطة بأن استثماراتهم هي فقط بغرض تنفيذ مشروع صالح وسليم.



ينص القانون رقم 13 بوضوح على أنه لا يجوز للمطور الشروع في تطوير المشروع أو بيع وحداته على الخارطة قبل حيازته على الأرض التي سيتم بناء المشروع عليها والحصول على الموافقات اللازمة من السلطات المختصة في الإمارة، أي سلطة المنطقة الحرة بجبل علي أو تيكوم أو بلدية دبي³³.

هذا الشرط الذي فرضه القانون رقم 13 هو خطوة وقائية تحمي بيع ممتلكات الآخرين كما كان الحال بالنسبة لبعض وحدات أو عقارات على الخريطة في دبي قبل صدور هذا القانون. والسبب هو أن بعض المطورين كانوا يبيعون الممتلكات أو الوحدات العقارية على الخارطة قبل الحيازة على الأراضي التي سيبنى عليها المشروع من المطور الرئيسي أو بائع هذه الأرض.

فتح حساب ضمان لكل مشروع

بعد التسجيل في سجل المطورين، يجب على المطور الراغب في بيع وحدات على الخارطة تقديم الطلب إلى الدائرة لفتح حساب الضمان يكون مرفقاً بمستندات تحدد الدائرة وذلك لضمان المثول لكافة الشروط والقوانين والأنظمة ذات الصلة بغرض بيع وحدات على الخارطة والأهم لتأكيد ملكيته للأرض التي سيبنى عليها المشروع. وبالتالي، ينص قانون حساب الضمان على أنه "ينشأ حساب الضمان بموجب اتفاقية خطية بين المطور وأمين الحساب يتم بموجبها إيداع المبالغ المدفوعة من المشترين لوحدة على الخارطة أو من الممولين وذلك في حساب خاص يفتح لدى أمين الحساب باسم المشروع العقاري".

هذا يعني أن المطور يجب أن يكون مسجلاً لدى مؤسسة التنظيم العقاري لاضطلاع بدوره في الأنشطة اليومية ولا بد له فتح حساب ضمان خاص باسم كل مشروع سيقوم بتطويره للاحتفاظ بإيداعات المشترين المحتملين من بيع لوحدة على الخارطة لدى أمين حساب، سواء كانت مؤسسة مالية أو مصرفية، وافقت عليها الدائرة لتشغيل

³³ أصدرت المحكمة العقارية في دبي، الدرجة الأولى، قراراً (لم ينشر بعد) ألغى خلاله اتفاق بيع وشراء واعتبره باطلاً بما أن الأرض ليست مسجلة باسم



حساب الضمان. هذا ضمان بان الاموال المدفوعة من قبل المشتري لوحدة على الخارطة في مشروع معين مخصصة حصرياً لأغراض إنشاء المشروع العقاري. ووفقاً لقانون حساب الضمان، لا يجوز الحجز على المبالغ المودعة فيه لصالح دائني المطور³⁴.

هذا القانون ضمان للمحافظة على حقوق المستثمر بما يضمن إكمال المشروع العقاري أو إعادة المبالغ المدفوعة من قبله أو جزء منها في حال قيام أية ظروف يترتب عليها عدم إكمال المشروع.

أخيراً لا يجوز لأي وسيط القيام بأي نشاط ما لم يكن مسجلاً لدى دائرة الأراضي والأموال.

ب- مكان الضعف

في ظل وجود نظام عقاري حديث تنظمه القوانين واللوائح في معظم أجزائه، (أي التأجير، والرهن العقاري، بيع وحدات على الخارطة، حساب الضمان، وكيل...)، لا يمكن تجاهل أزمة الائتمان وما ترتب عنها من آثار لا تزال بصماتها محفورة في سوق عقارات دبي لا يزال غير منظم بمعظمه.

سنشير أدناه إلى بعض الثغرات ومكان القلق الكبيرة التي تشوب سوق العقارات في الوقت الحاضر.

أولاً، وعلى الرغم من أن النصوص التنظيمية مفيدة وضرورية لتحقيق الاستقرار في سوق بيع الوحدات والعقارات على الخارطة، إلا أن الضغوطات التي نتجت عن الأحداث الأخيرة وتلك التي تمارسها الدائرة والمؤسسة ومن ثم حكومة دبي قد استلزمت اتخاذ بعض التدابير الفريدة من نوعها من أجل حماية سوق دبي العقاري وبالتالي اقتصاد دبي.

تم انتقاد بعض هذه التدابير لأنها بطريقة أو بأخرى (1) غير عادلة أي أنها جاءت لصالح المطورين، (2) في تناقض مع جوهر النظام القضائي في دولة الإمارات حينما تلعب بعض الهيئات الحكومية على غرار مؤسسة التنظيم العقاري والدائرة دور

³⁴ المواد 7، 9، 10، 11، 13، 14 و 15 من قانون حساب الضمان



القاضي في التحديد المسبق لنسبة حساب إعادة الأموال إلى المستثمرين، والتعويضات المستحقة للمطور وطريقة استرداد المستحقات و(3) و/ أو تخرق القانون المدني والقانون رقم 13 ومن ثم قام القانون رقم 9 بتقييد شروط احتمال إنهاء صفقة بيع الممتلكات العقارية أو نقل الحق الحصري للمطورين في حال عدم الدفع للمستثمرين أي من الأقساط في حين أن خطط الدفع وفي معظم الحالات تم تحديد تواريخها سابقاً وحيث البناء الفعلي للمشروع إما في مراحل المبكرة، مؤخر أو حتى غير موجود.

وقد اعتبرت هذه المسألة مناقضة مع مفهوم المادتين 246 و 272 من القانون المدني حيث يمكن لأي من الأطراف المتعاقدة الامتناع عن تنفيذ التزاماته في حال لم ينفذ

الطرف المتعاقد الآخر التزاماته لتعاقدية وبالتالي سيحكم القاضي إما بالأداء النوعي أو بإلغاء العقد³⁵.

كما ويعد خرقاً واضحاً للمادتين 289 و 290 من القانون المدني والتين تنصان على أنه يجب تقييم الأضرار من قبل الأطراف وفي حال عدم الوصول إلى اتفاق من قبل القاضي.

ثانياً، على الرغم من أن قانون حساب الضمان نص صراحة على عدم جواز فرض الحجز على المبالغ المودعة في حساب الضمان لصالح دائني المطور، إلا أنه لا قانون حساب الضمان ولا حتى القانون رقم 13 ينظم صراحة مسألة حساب الضمان في حالة إفلاس المطور. كما وأن هذا القانون لا يضمن حقوق المشتريين في حالة إفلاس المطور في أي من أحكامه، وبالتالي فإن المشتريين سيجدون أنفسهم في وضع مماثل لسائر الدائنين أي المورددين والمقاولين....

³⁵ الأداء النوعي هو أداء أحد الطرفين لواجباته بموجب العقد، على سبيل المثال، المطور ملزم ببناء المشروع وليس فقط بدفع تعويضات في حال تخلف عن البناء



ثالثاً، قوانين الميراث فيما يتعلق بال عقارات المملوكة من قبل غير المسلمين ليست واضحة. المستغرب هنا هو انه في حال وفاة أي مشتر لأبي عقار كان، لن تنتقل الملكية بالضرورة إلى الزوج/الزوجة.

رابعاً، قوانين الهجرة فيما يتعلق بالعقارات بحاجة إلى تحسين. فملكية العقارات في الإمارات لا تعني بالضرورة الحصول على تأشيرة أو إقامة إذ يمكن للمرء التملك من دون الاستفادة من عقاره.

خامساً، تنص المادة 4 من القانون رقم 13 على أنه: "لا يجوز للمطور الأساسي أو المطور الفرعي البدء بتنفيذ مشروع أو بيع وحداته على الخريطة قبل الحصول على شهادة علائم الأرض بالإضافة إلى الموافقات اللازمة من الجهات المختصة في الإمارات".

ومع ذلك، فإن القانون رقم 13 لا ينص في أي من أحكامه على أنه لا يجوز للمطور الرئيسي المسؤول عن مشروع تطويري رئيسي الشروع في بيع الأراضي للمطورين قبل توفير البنية التحتية اللازمة أو على الأقل جزء منها. في الممارسة العملية، ثمة بعض المطورين الذين يبنون المشاريع وبعض المشترين الذين يدفعون ثمن الوحدات... وما زالت مسألة البنية التحتية معلقة! وهذا أمر غير طبيعي بما أنه ينبغي على المشتري التمتع بالوحدة للغرض الذي اشتراها من أجله بما في ذلك الطرقات، والحدائق، والتبريد، والكهرباء والمياه وشبكات الاتصالات.

سابعاً، كيف يمكن للبنك إنفاذ الرهن العقاري على أرض ممنوحة من الدولة؟ يبدو من القانون المنطبق أن البنك قد يكون معرضاً للخطر بما أن رهن أرض ممنوحة لا تبدو آلية جيدة للتعامل مع المخاطر. من ناحية أخرى، وللأسباب التالية، هذه ليست ضمانات كافية. فموافقة محكمة حاكم دبي على بيع العقار في السوق عن طريق المزاد العلني هو مطلوب، وبالإضافة إلى ذلك، ثمة نوعان من القيود: إذا لم تكن منطقة للتملك الحر يمكن لمواطني الإمارات أو دول مجلس التعاون الشراء فقط، وإذا كانت الأرض ممنوحة مستخدمة للغرض السكني، لا يمكن الحجز على الأرض أو عرضها في المزاد العلني (المادة 241 من قانون الإجراءات المدنية).



لهذه الأسباب يجب إما توضيح هذه الفيود أو عرض النظر عنها بكل بساطة حينما يتعلق الرهن بأرض ممنوحة.

ثامناً، على الرغم من وفرة التنظيمات فيما يتعلق بالإيجار، فإن أيًا من تلك النصوص الخاصة لم تضيف الاستقرار القانوني لمسألة التأجير في دبي. فلا توجد فترة قصيرة الأمد (ثلاث أو أربع سنوات) يحظر على المالك خلالها إلغاء الإيجارات في حال تم دفع الإيجار. لا تزال الإيجارات مرتبطة بالقيمة السوقية ويمكن أن تزداد بشكل كبير من عام إلى آخر على الرغم من أن مؤسسة التنظيم العقاري قد حددت نموذجاً للإيجار. علماً أن أول نموذجين أظهر أن الإيجارات المقترحة تتخطى القيمة السوقية؛ ولا زالت الخلافات محالة إلى لجنة غير قضائية بما أن لجنة الإيجار تتألف من ممارسين غير قانونيين.

تاسعاً، تكلفة التقاضي عالية. على الرغم من أن سقف الكلفة القانونية محدد بـ 30.000 درهم لكل قضية (7.5%)، غير أن المحاكم تمنع المشتري من توحيد قضاياها. على سبيل المثال، حيث المعاملة هي شراء طابق في برج، يجبر القانون المشتري التوقيع مع المطور نفسه اتفاق لبيع لكل وحدة من الطابق. في حال نشوب خلاف ما، تسجل المحاكم عدة قضايا وتطالب بالرسوم عن كل قضية على حدى مع أنه بصدد معاملة واحدة أساساً أي ذات الشروط والظروف والأطراف والموضوع والنزاع. والأغرب من ذلك أنه يتم توزيع هذه القضايا على مختلف غرف المحكمة التي قد تصدر أحكاماً مختلفة في الموضوع عينه!

عاشراً، بدأت المعاملات العقارية منذ بضع سنوات أي في وقت لم يكن فيه الإطار القانوني لقطاع العقارات في دبي منفذاً ومنظماً بالكامل مما أدى إلى التباس في ما يخص التشريعات الجديدة.

من الأهمية بمكان أن نشير إلى مبدأ تنازع القوانين بموجب قوانين دولة الإمارات لشرح كيف ينبغي تطبيق القوانين واللوائح الأخيرة على المعاملات السابقة التي لا



تزال آثارها قائمة. وبعبارة أخرى، ونظراً إلى وفرة سن القوانين مؤخراً في إمارة دبي فيما يتعلق بالامتلاكات والقطاع العقاري، ما هي القوانين التي ستتنظم المعاملات/الاتفاقات السابقة وما هي آثارها في المستقبل؟

كمبدأ عام، القوانين التي صدرت في وقت إبرام الاتفاق بين الأطراف المتعاقدة، أو عندما جرت المعاملة هي المطبقة. إن المادة 112 من الدستور تعالج هذا المبدأ العام في دولة الإمارات التي تنص ما يلي:

"لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما يقع قبل هذا التاريخ. ويجوز عند الاقتضاء، وفي غير المواد الجزائي، النص في القانون على خلاف ذلك".

ويعني هذا أن القوانين ذات الصلة بتاريخ توقيع الاتفاق أو إبرام الصفقة هي التي يجب تطبيقها.

يجوز لأحد أن يجادل دائماً أنه ثمة استثناء في هذا المبدأ العام، أي التطبيق الفوري وتأثير القوانين التي سنت بعد تنفيذ العقد على الآثار القانونية المستقبلية لهذه العقود الحالية. ثمة حالتين تنطبق فيهما هذا الاستثناء أي في القضايا الجنائية وقضايا النظام العام.

المادة 3 من القانون المدني تعرف النظام العام على ما يلي:

"يشمل النظام العام الأحكام المتعلقة بالوضع الشخصي مثل الزواج والميراث والنسب وكذلك الأحكام المتعلقة بالأنظمة الحكومية والتجارة الحرة وتوزيع الثروة وقواعد الملكية الخاصة"

يمكن تصنيف المسائل العقارية ضمن "الملكية الخاصة وبالتالي يمكن اعتبارها بأنها تشكل جزءاً من النظام العام.



اعتبرت محاكم دبي أن مسائل النظام العام ستكون استثناء من المادة 112 من دستور دولة الإمارات في عدة مناسبات³⁶.

الحادي عشر، مواطنو دولة الإمارات أو دول مجلس التعاون الخليجي أو الشركات المملوكة بالكامل من قبلهم هم الوحيدين المعنيين بنشاطات التطوير العقاري. خلقت هذه القاعدة الإلزامية نوعاً من الالتباس: فـشركة "الأوف شور" سواء كانت مسجلة في دبي أو خارجها يمكن أن تمتلك قطعة أرض في مناطق محددة حيث يسمح بملكية الأجانب

للعقارات. غير أنه لا يجوز لهم تطويرها بما أن السلطات المختصة لن تمنحهم ترخيصاً لإجراء نشاط إنمائي. للتحايل على القانون، عليهم إبرام اتفاق مع مطور إماراتي مرخص مع أن حساب الضمان يتم افتتاحه باسم الشركة "الأوف شور"!

الثاني عشر، بعض المطورين "باعوا" عقود الإيجار لمشتريين الذين بالتالي اعتبروا أنفسهم "أصحاب العقار". فهم لا يدركون الفرق بين الملكية والاستئجار، كما هو موضح في هذا التقرير. إن هذا الوضع مخالف للواقع القانوني ولم يتم اتخاذ أي إجراءات لمعالجة هذه المشكلة.

الثالث عشر، في بعض عمليات تطوير المشاريع أو الأبراج، يتم تغيير العقار الذي تم شراؤه من ناحية موقع الطابق، الحجم والشكل و/ أو المكان. والسبب هو أن المشتريين

³⁶ سنورد بعض الحالات الإضافية: (1) محكمة التمييز في دبي رقم 20 لسنة 2001: تتعلق هذه القضية بنقل الممتلكات من مواطن إماراتي إلى مواطن غير إماراتي هذه الممتلكات كانت في الأصل ممنوحة من الحكومة إلى مواطن. في وقت إبرام العقد، كان النقل قانونياً ولكن في وقت لاحق أمسى القرار الصادر لسنة 1994 نافذاً وتم منع المواطنين نقل، تأجير أو بيع الممتلكات الممنوحة لهم من قبل الحكومة. واعتبرت محكمة تمييز دبي أن المسألة تتعلق بالنظام العام، وبالتالي فإن النظام الجديد يسري وبأثر فوري على الآثار القانونية المستقبلية لتلك العقود الحالية على الرغم من أنه عندما تم توقيع العقد لم يكن القانون موجوداً. (2) وفي نفس السياق، وفيما يتعلق بالموضوع ذاته، أصدرت محكمة تمييز دبي قرار رقم 84 لسنة 2007 يتعلق أيضاً بالمسائل العقارية يقضي بتطبيق قرار 1994 بأثر فوري على الآثار القانونية المستقبلية لتلك العقود الحالية على الرغم من أنه عندما تم توقيع العقد وبيعت الأرض الممنوحة إلى مواطن غير إماراتي، لم يكن القانون موجوداً. (3) أصدرت محكمة تمييز دبي قرار رقم 56 لسنة 2009: يقضي بتطبيق قرار 1994 بأثر فوري على الآثار القانونية المستقبلية لتلك العقود الحالية لنقل الممتلكات إلى المواطنين غير الإماراتيين في مناطق مخصصة من إمارة دبي، وبالتالي واجب تسجيل تلك التحويلات في دائرة الأراضي والأماك على الرغم من أنه عندما تم توقيع العقد، لم يكن القانون موجوداً



Arab Center for the Development of the Rule of Law and Integrity – ACRLI
يجادلون بل الممتلكات المباعة ليست محددة وغير معروفة بالنسبة إليهم مما قد يؤدي إلى إنهاء اتفاقات بيع.

الرابع عشر، ليس هناك تعريف للمفاهيم التالية "المساحة الإجمالية التقريبية"، "المساحة الإجمالية"، "المساحة الصافية" أو "منطقة الإيجار". على الصعيد العملي، إذا تم شراء عقار تبلغ مساحته 1000 متر مربع/قدم، يتوقع المشتري عينه الحصول على نفس المنطقة أقل بـ 25 %.

غير أنه في بعض الأحيان، أمست المساحة 500 متر مربع/قدم وذلك من دون إشارة مسبقة أو تفسير من المطور. إذاً من المسؤول عن تقسيم الطابق إلى وحدات؟ هل هو الشاري أم المطور؟ هذه المسألة ليست محددة حتى. إن دائرة الأراضي والأموال/مؤسسة التنظيم العقاري منوطة بتخمين المساحات، غير أنه ما من إطار قانوني ينظم هذه المسألة.

القسم الثامن: التوصيات

مما لا شك فيه أن حكومة دبي سعت لتتجاوز أزمة الاعتماد وما ترتب عليها من آثار سلبية على أهم قطاعان في دبي هما قطاع العقارات وقطاع البناء والتشييد وذلك عبر إصدار القوانين والتنظيمات المذكورة آنفاً لمعالجة مجموعة متنوعة من الصراعات التي ظهرت ما بين باعة الأراضي والمطورين (المستثمرين) والمقاولين والمشتريين والمستخدمين النهائيين. علماً أن سرعة الطفرة الهائلة التي شهدتها دبي لا يمكن تغطيتها بشكل معقول عبر إصدار كل القوانين والتنظيمات ذات الصلة في ذلك الوقت.

عليه فإننا نوصي بالتالي،

أولاً، أن تضمن الهيئة التشريعية تلاؤم أي تشريع جديد مع القانون المدني والذي يحدد في الواقع الإطار القانوني العام للعقود ومن ضمنها عقود الملكية.



أما الأسباب فهي:

- 1- أن مفاهيم مثل الملكية والحقوق العينية والحقوق الشخصية، والعقود، وحسن النية، الشروط الجزائية والأضرار والتعويض والإنهاء، الأداء المحدد، إبطال.. ينظمها القانون المدني وتم اختبارها أمام محاكم دبي؛ كما وأن المستثمرين والمطورين قد يستفيدون من تلك التجربة الغنية.
- 2- إعادة النظر في القانون المدني قد يمنع المعدلين عن التدخل في تقييم الأضرار في المعاملات العقارية على غرار القانون رقم 13...

ثانياً، وإذا كان ذلك ممكناً لا تزال دبي في حاجة إلى سن لوائح جديدة لتغطية الميادين التي لم يسن بشأنها قوانين بعد. ولكن ينبغي أن يتم ذلك بشكل صحيح كما كان عليه الحال على المستوى الاتحادي للمعاملات المدنية والمعاملات التجارية، والشركات، والعمالة... أما على صعيد العقارات في دبي، فتدوين قانون عقارات منظم واحد ينبغي أن يكون كافياً عوضاً من سن العديد من القوانين واللوائح.

أما الأسباب فهي:

- 1- سيستفيد قانون العقارات من تجربة القانون المدني؛
- 2- لن يتم إصدار القانون العقاري لمعالجة المشكلة الآنية التي أفرزتها أزمة الائتمان؛ بل سوف ينظم القطاع بكامله وللمستقبل
- 3- سيمنع قانون العقارات إصدار لوائح لكل حالة على حدة على غرار مسألة تخلف المدفوعات بالنسبة للمستثمر. ففي حال استمرت هذه الحالة سوف ينتهي المآل بأنظمة لكل مطور، مستثمر أو مشروع!
- 4- ينبغي على قانون العقارات أن يشمل ويوحد ويصحح القضايا التي سبق وتم تنظيمها على غرار الملكية وتسجيل حقوق الملكية، والرهن العقاري، وحسابات الضمان... كما ينبغي أن ينظم قضايا تشمل التنمية



العقارية، والدراسات الاستقصائية للملكية، والتأجير، والتصنيف،
Arab Center for the Development of the Rule of Law and Integrity. – ACRLI
والمساءلة، البناء والالتزامات المالية، وقواعد الميراث فيما يتعلق
بالعقارات...

ثالثاً، نوصي بالتنسيق التام والكامل والتعاون بين الجهات الفاعلة الرئيسية في إمارة دبي، أي من ديوان الحاكم، ومحكمة دبي العقارية، ودائرة الأراضي والأملاك ومؤسسة التنظيم العقاري. وعلاوة على ذلك، إننا نؤمن بأن أفضل وسيلة لبقاء هذا القطاع هو إنشاء علاقة سلسة ودائمة بين كافة الأطراف المعنية وخاصة بين المطورين والمستخدمين النهائيين مع قبول كلا الطرفين وخاصة المطور بتعديل بنود وشروط اتفاق البيع والشراء السابق للتعامل مع أزمة الائتمان التي تؤثر على الجميع. بالتالي سيؤدي ذلك إلى دعم سياسة البقاء التي تنتهجها حكومة دبي للحفاظ على القطاع العقاري خاصة أن إمارة دبي تملك كل العناصر الأساسية لمنح هذا القطاع مرة أخرى دوراً رائداً، لا سيما في عالم القطاع العقاري في المنطقة.

رابعاً، ينبغي أيضاً تنظيم مسألة تملك لأراضي

خامساً، نود أن نوصي جميع المستثمرين العقاريين بالتأكد من أن المطور والوسيط والمشروع الذي يعتزمون شراءه مسجل لدى إدارة الأراضي والأملاك. يجب على المستثمر أن يمتنع عن دفع أي مبلغ ما لم يتم ايداعه في حساب ضمان يتم فتحه خصيصاً لهذا المشروع بما يضمن حقوقه في حال نشوب أي خلاف. ينبغي على المستثمر أن يكون على بينة من القوانين واللوائح التي تنظم القطاع العقاري. وأخيراً، ينبغي على المستثمر قراءة وفهم شروط الاتفاق الذي سيوقع عليه إذ أن معظم الاتفاقات العقارية لا سيما تلك المتصلة ببيع الممتلكات هي من جانب واحد وغير مفهومة من قبل الأطراف المتعاقدة وخاصة المستثمرين.



سادساً، القوانين واللوائح في دبي عامة وتفنفر إلى التفاصيل فهي تضم ما مجموعه ثلاثين مادة. مثلاً على الرغم من أن القانون رقم (7) يتعلق بالتسجيل العقاري في إمارة دبي غير أنه لا يزال يفنفر إلى نظام عام ينظم عملية التسجيل:

- ليس هناك نظام عام للتسجيل مماثل لبلدان القانون المدني الأخرى في المنطقة مثل مصر ولبنان حيث الأراضي أو العقارات مقسمة إلى 2400 أو 24 جزء.

- ليس هناك نظام عام لتسجيل حق الانتفاع.

في السياق نفسه، وعلى الرغم من أن قانون الرهن العقاري يتماشى مع القوانين المدنية والتجارية السائدة في دولة الإمارات، إلا أنه ينبغي تعديل هذا القانون ليتماشى مع أفضل الممارسات. وعليه يجدر بالتعديلات أن تشمل على النقاط التالية:

- قانون الرهن العقاري يحد من قدرة المرتهن لدى البنوك والمؤسسات المالية المرخص لها والمسجلة لدى مصرف الإمارات المركزي على تمويل العقارات في الإمارات. وهذا يعد خرقاً واضحاً لمبدأ التجارة الحرة.
- يسمح قانون الرهن العقاري رهن العقارات المؤجرة وحقوق المساطحة وبيع الوحدات على الخريطة من دون أي تنظيم أو معالجة لهذه المسألة

- وفقاً للقانون الرهن العقاري والمادة 1419 من القانون المدني، يجوز للمقرض إيفاء ديونه من الأصول المرهونة في تاريخ الاستحقاق بعد اتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإجراءات المعينة. التزام المقرض اللجوء إلى المحاكم لاستيفاء ديونه بخصوص عقار مرهون يسمى "prohibition de la clause de voie parée". لم يعد حظر المصادرة المباشرة للممتلكات من قبل البنوك معتمداً في هذه الأيام³⁷. في آذار/مارس 2006، عدل المشرعون الفرنسيون القانون

³⁷ مستمدة من القانون الفرنسي الذي أثر أيضاً على القوانين في كل من مصر والإمارات. وبالنسبة للباحث المصري البارز السنهوري وغالبية العلماء الفرنسيين، فإن مثل هذا الحظر يصب في المصلحة العامة لأن المقترضين هم في موقع أضعف بكثير من المقرضين. وسبب الحماية هو أن المقرض قد يفرض أي شروط على المقرض مما قد يجرمه من كافة ممتلكاته على نحو غير مبرر. إضافة إلى ذلك، يفسر العلماء أن تخويل المقرض لامتلاك الأصول المرهونة من شأنه أن يتعارض مع الغرض من الرهن نفسه، والذي يتمثل في منح المقرض حقاً على قيمة الموجودات وليس على الأصول



Arab Center for the Development of the Rule of Law and Integrity – ACRLI
 المدني للسماح للبنوك الحصول على رهن الممتلكات العقارية (باستثناء مكان الإقامة الرئيسي واستثناءات أخرى). رمت هذه الخطوة إلى تشجيع الاستهلاك من خلال تشجيع البنوك على تسهيل الإقراض. وبالتالي ينبغي على كافة النظم القانونية المستمدة من القانون الفرنسي أن تحذو حذوها، واتخاذ موقف مماثل لا سيما في أوقات الإلتمان الصعبة هذه.

هذه الخطوة ستعيد الثقة إلى البنوك وتضمن لهم حماية حقوقهم بالكامل. وبما أن الحظر يعود إلى فترة تاريخية تفتقر إلى تأمين حماية كافية للمقترضين، فهي لم تعد مبررة اليوم. غير أن تغيير الموقف يتطلب تعديل كل من القانون المدني، وقانون الرهن العقاري وقانون الإجراءات المدنية.

سابعاً، ينبغي أن يكون هناك (1) تعريف واضح للمستأجر باعتباره شخصية والأهم من ذلك (2) ينبغي إدراج أنواع جديدة من العقود العقارية في النظام القانوني الإماراتي على غرار "البيع بموجب اتفاقات إعادة شراء" أو "البيع المؤقت" (Vente a remere et vente temporaire). ستحد هذه العقود من إبرام عقود للإيجار في

مناطق لا يسمح فيها بالتملك الحر بما أن الحق في الملكية فيها ليست أبدية بل محدودة في الزمن.

ثامناً، ينبغي إعادة النظر بقوانين الميراث لتسهيل انتقال الممتلكات العقارية إلى الورثة. وينبغي أيضاً إعادة النظر في قوانين الهجرة لمنح الإقامة وتأشيرات دخول للأجانب من أصحاب الممتلكات العقارية؛ في الواقع 80 ٪ من سكان الإمارات هم أجانب، والتأشيرات الممنوحة هي تأشيرات عمل وليست إقامة.

أخيراً يجب تنظيم تواريخ الإنجاز والتكاليف وعمليات التقسيط الخاصة بالبناء. ففي معظم الأحيان نجد هذه المسائل معتمة!

من أجل المضي قدماً فإننا نوصي بما يلي:

نفسها. وهل يا ترى لا يزال هذا الحظر سارياً؟ الإجابة هي لا، لأن المصارف ومؤسسات الإقراض تخضع لرقابة مشددة من قبل هيئات مثل البنك المركزي وغيرها من الوكالات التنظيمية، بحيث يكون المقترض محمياً ولا يعد في موقف ضعف كما كان الحال في السابق.



أولاً، ينبغي إنشاء لجنة تشريعية لتدوين القوانين العقارية ضمن قانون موحد بما يتماشى مع النظام القانوني في دولة الإمارات على أن تتألف من مهنيين من المرتبة الأولى من مجتمعي العقارات والصناعات.

ثانياً، ينبغي على حكومة دبي إعادة تنظيم عملية ترخيص ومراقبة الإدارات فيما يتعلق بتصاريح البناء والإنجاز، والمعايير والقواعد والشروط.

ثالثاً، ينبغي تنظيم برامج توعية وورش عمل على المدى القصير، بغية تعزيز الاطلاع على الحقوق والالتزامات. كما وينبغي استخدام وسائل الإعلام لتسليط الضوء على خطورة هذه المشاكل.

رابعاً، ينبغي التواصل مع المهنيين من قطاع العقارات لاقتراح المخططات التنظيمية وأحكام وشروط مهنتهم الخاصة، ووضع مدونة قواعد سلوك لكل مهنة وذلك على المدى القريب.

كريم ناصيف، سيلين أبي حبيب كناكري ومارون صعب
شركة حبيب الملا وشركاه