

الرأي عدد 162627

صادر عن مجلس المنافسة

بتاريخ 26 جانفي 2017

إن مجلس المنافسة،

بعد الإطلاع على مكتوب وزير النقل المؤرخ في 23 ديسمبر 2016 والمتضمن طلب رأي المجلس في شأن مشروع اتفاق أروومتوسّطي في المجال الجوي، وذلك طبقاً لأحكام الفصل 11 من قانون إعادة تنظيم المنافسة والأسعار.

وبعد الإطلاع على القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015 والمتعلق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار،

وعلى الأمر عدد 370 لسنة 2006 المؤرخ في 3 فيفري 2006 والمتعلق بضبط إجراءات وصيغ الاستشارة الوجوبية لمجلس المنافسة حول مشاريع التصوص الترتيبية،

وعلى الأمر عدد 477 لسنة 2006 المؤرخ في 15 فيفري 2006 والمتعلق بضبط التنظيم الإداري والمالي وسير أعمال مجلس المنافسة،

وبعد الإطلاع على ما يفيد استدعاء أعضاء المجلس وفق الصيغ القانونية

لجلسة يوم الخميس 26 جانفي 2017،

وبعد التأكد من توفر النصاب القانوني،

وبعد الإستماع إلى المقررة السيّدة جميلة الحبثاني في تلاوة تقريرها الكتابي،  
وبعد المداولة استقر رأي الجلسة العامّة لمجلس المنافسة على ما يلي:

## I - تقديم الملف:

### ٧ - الإطار العام للإستشارة:

تندرج المفاوضات حول مشروع الإتّفاق الأورومتوسّطي في مجال النّقل الجوّي في إطار تطبيق النّقطة السّابعة من الإتّفاق المشترك حول الشّراكة المميّزة La déclaration conjointe « vers un partenariat privilégié » Bruxelles, 2 février 2012 وهي النّقطة المتعلّقة بالبدء في المفاوضات الأوّلية لتحرير قطاع النّقل الجوّي وذلك بغاية دفع القطاع السياحي. ويندرج الإتّفاق المذكور بصفة أشمل في إطار تحقيق الشّراكة الأورومتوسّطيّة أو تطبيق اتّفاقيّة برشلونة Processus de Barcelone لسنة 1995 التي تهمّ البلدان الأوروپيّة و12 دولة من الضّفّة الجنوبيّة للبحر الأبيض المتوسّط. وتتماز هذه المساعي مع المفاوضات التّونسيّة الأوروپيّة المتعلّقة بإتّفاق التّبادل الحرّ الشّامل والمعمّق ALECA موضوع النّقطة الخامسة من نفس الإتّفاق سابق الذّكر.

ويهمّ مشروع الإتّفاق ثلاثة جوانب جوهرية تتعلّق بفتح المجال الجوّي أمام كلّ شركات الطّيّران الأوروپيّة للجولان بكلّ حريةّ بالمجال الجوّي التّونسي مقابل فتح المجال الجوّي الأوروپي أمام شركات الطّيّران التّونسيّة، وبالتّقارب التّشريعي في مجال أمن الطّيّران وحماية البيئة ومسؤوليّة ناقلي الجوّ وحماية المستهلك بصفة عامّة. كما يشمل الإتّفاق إحداث هياكل لتنفيذه وإحكام التّنسيق والمتابعة لمقتضياته.

## II - الملاحظات:

في ما يتعلّق بالمقتضيات المتعلّقة بالمنافسة:

لا تثير المقتضيات المضمّنة ضمن الفصل 7 من مشروع الإتّفاق والمتعلّقة بالمنافسة أيّ ملاحظات من جهة ملائمتها لأحكام القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرّخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلّق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار غير أنّ النّقطة 6 من هذا الفصل والمتعلّقة بعمليّات الدّعم العمومي لشركات الطّيران، في ظلّ وضعيّة شركات الطّيران التّونسيّة التي هي في طور إعادة الهيكلة والتنّظيم تبقى في حاجة إلى التعديل من الجانب التّونسي في إطار المفاوضات المستقبلية في اتجاه تعليق تطبيق مقتضياتها لحيز زمني معقول يخوّل التّقدّم في عمليّة إعادة تأهيل مؤسّسات الطّيران التّونسيّة.

### في ما يتعلّق بالمقتضيات المتعلّقة بالإستغلال تحت التّسمية الأصليّة:

يرى المجلس بخصوص النّقطة 17 من الفصل 8 من الإتّفاق أنّه من المتّجه تعديلها على نحو يميّكن من التّأكيد على تطبيق التّشريع الوطني المتعلّق بالعلامات وبالاستغلال تحت التّسمية الأصليّة الجاري به العمل وضرورة الحصول على التّراخيص اللاّزمة في المجال.

### في ما يتعلّق بوضعيّة المنافسة بسوق النّقل الدّولي الجوّي:

يعرّف النقل الجوّي الدّولي بأنّه نقل المسافرين أو البضائع أو البريد من نقطة واقعة في دولة إلى نقطة واقعة في دولة أخرى بمقابل أجر أو تعويض مادّي بواسطة الطائرة وذلك على أساس منتظم أو غير منتظم<sup>1</sup>. ويشتمل النقل الجوّي الدّولي للمسافرين صنفين من الأنشطة هما على التوالي النقل الجوّي المنتظم "Transport aérien régulier" والنقل الجوّي غير المنتظم "Transport aérien non régulier" والمعروف اصطلاحاً بعبارة "Charter".

<sup>1</sup> التعريف المعتمد من قبل المنظّمة الدوليّة للطيران المدني "الايكاو".

✓ **النقل الجوي الدولي المنتظم:** لم تضع اتفاقية "شيكاغو" للطيران المدني الدولي معيارا للتفرقة بين النقل الجوي المنتظم وغير المنتظم وإن كانت قد عرّفت الخطّ الجوي "Air service" في الفقرة "أ" من المادة 96 بأنه " أيّ خط جوي منتظم تستخدم فيه طائرات للنقل العامّ للمسافرين أو البضائع أو البريد". كما عرّفت ذات الإتفاقيّة الخطّ الجوي الدولي "International air service" في الفقرة "ب" من نفس المادّة بأنه " خطّ جوي يمرّ خلال الفضاء الجوي فوق إقليم أكثر من دولة واحدة".

ونظرا لعدم كفاية تعريف الخطّ الجوي الدولي للتمييز بين نوعي النقل الجوي الدولي، فقد سارعت "الايكاو"<sup>2</sup> سنة 1952 إلى رفع هذا الغموض عبر وضع مجموعة من العناصر يتمّ من خلالها التعريف بماهيّة النقل الجوي الدولي المنتظم، ويتمّ تطبيقها من طرف كلّ الدول المصادقة على اتفاقية "شيكاغو". ومن أهمّ هذه العناصر التي اعتمدها التّعريف المقترح أن يكون تشغيل الخطّ الجوي دوليًا وأن يشمل مجموعة من الرحلات التجارية المنتظمة والمرتبّبة في جداول مواعيد محدّدة ومعلنة بصفة مسبّقة.

✓ **النقل الجوي الدولي غير المنتظم<sup>3</sup>:** لا يوجد تعريف رسمي من طرف "الايكاو" لهذا النوع من النقل الجوي الدولي، غير أنّ المتعارف عليه أنّه يشمل الرحلات التجارية التي لا يتوافر فيها عنصر أو أكثر من العناصر اللازمة لتشغيل رحلات منتظمة. ومن الناحية العمليّة لا يلتزم النقل الجوي الدولي غير المنتظم بجدول مواعيد الرحلات المعلنة مسبقا وذلك خلافا لما هو معمول به في النقل

<sup>2</sup> منظمة الطيران المدني الدولي وهي وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة، أنشأتها دول في عام 1944 لتولي إدارة وتنظيم شؤون اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو).

<sup>3</sup> لا تشمل الاتفاقيات الثنائيّة المنظمة لتبادل حقوق النقل الجوي الدولي المنتظم بين مختلف الدول هذا النوع من النقل بل يتمّ تنظيمه عبر قواعد تنظيميّة تضعها سلطات الطيران المدني المختصة في كلّ دولة بما يتلاءم مع مصالحها وأهدافها.

الجوّي الدولي المنتظم، كما أنّه موجّه إلى مجموعات من المسافرين وليس للمسافرين الفرديين، حيث لا يسمح للناقل الجوّي بتسويق تذاكر السفر بصفة مباشرة وفردية، في حين تتمّ عمليّة بيع التذاكر في إطار "عرض جماعي" "Offre Pack" من طرف وكالات الأسفار أو المكاتب السياحيّة المتخصّصة في هذا المجال. كما أنّ الرحلات التجاريّة غير المنتظمة لا تعمل إلاّ في حالة استكمال حملتها المعروضة (كامل المقاعد المعروضة) عكس الرحلات التجاريّة المنتظمة التي يمكن أن يتمّ تشغيلها دون استكمال حملتها المعروضة وذلك نظرا لضرورة الالتزام بالأوقات الزمنيّة المحدّدة سلفا في جداول المواعيد. ويتميّز النقل الجوّي الدولي غير المنتظم بمرونة اقتصاديّة كبيرة وبأسعار تذاكر منخفضة تتناسب مع شرائح متعدّدة من المسافرين غير القادرين على تحمّل أسعار النقل الجوّي الدولي المنتظم، وهو ما يجعله عنصرا فاعلا في تطوير الحركة السياحيّة الدوليّة.

### الناقلون الجوّيون الناشطون في سوق النقل الجوّي التجاري:

توجد حاليّا بالسوق التونسيّة 5 ناقلات جويّة<sup>4</sup> مرخّص لها بممارسة نشاط النقل الجوّي وتستغلّ أكثر من 50 طائرة، وهي الناقل الوطني "شركة الخطوط الجويّة التونسيّة" "Tunisair" وشركة "الخطوط الجويّة التونسيّة السريعة" "Tunisair Express" وشركة "نوفال آر" "Nouvel Air" وشركة "سيفاكس آرلينز" "Syphax Airlines" وشركة "آر كارو السريعة" « Express Air Cargo » يضاف إليها عدد من الناقلين الأجانب المرخّص لهم بتسيير الرحلات الجويّة من و

<sup>4</sup> شركة تونيسافيا TUNISAVIA وهي شركة تونسيّة لا تقوم بالنقل الجوّي التجاري بل هي شركة متخصّصة في:

- Le soutien aérien aux compagnies pétrolières
- les évacuations sanitaires.
- Le travail aérien.
- L'aviation d'affaires.
- L'assistance aéroportuaire

إلى المطارات التونسية بمقتضى الاتفاقيات الثنائية لتبادل حقوق النقل الجوي المبرمة بين دولهم والدولة التونسية والذين يفوق عددهم 60 ناقل جوي أجنبي.

✓ شركة الخطوط الجوية التونسية: تعدّ بمثابة الناقل الوطني التاريخي للدولة التونسية، تمّ إحداثها سنة 1948، وهي شركة ذات مساهمة عمومية بنحو 64,86 % من رأس مالها. وتعدّ شركة الخطوط الفرنسية أحد مساهمها، كما تعود بالنظر من حيث الإشراف إلى وزارة النقل. وتقوم هذه الشركة بتسيير رحلات جوية دولية منتظمة موزعة بين أوروبا والشرق الأوسط والمغرب العربي وأفريقيا) وأخرى غير منتظمة من وإلى مطار تونس - قرطاج الذي يمثل مركز نشاطها (80.56 % من العدد الجملي للمسافرين ذهاب وإياب لسنة 2015). كما يتبين من الإحصائيات المقدّمة من الإدارة العامة للطيران المدني أنّ حصّة الشركة بالنسبة إلى سنة 2015 تزيد عن 49 % من عدد المسافرين ذهاب وإياب عن طريق مطار تونس قرطاج. ويستحوذ الناقل الوطني على 38.28 % من مجموع المسافرين ذهاب وإياب بالنسبة إلى كلّ مطارات البلاد التونسية.

✓ شركة الخطوط الجوية التونسية السريعة: وهي فرع من فروع "مجمّع الخطوط الجوية التونسية" تمّ إحداثها سنة 1991، وتخصّ بتقديم خدمات النقل الجوي الداخلي بين المطارات التونسية التسعة يضاف إليها بعض الرحلات الدولية غير المنتظمة نحو وجهات جغرافية قريبة من تونس مثل مالطا ونابولي وروما وطرابلس. وتستحوذ هذه الشركة على 62 % من مجموع خدمات النقل الجوي الداخلي، في حين لا يتعدّى نصيبها من الرحلات الدولية غير المنتظمة نسبة 1 %. وبصفة عامّة لا تتعدّى حصّتها من السوق 9.82 % بحساب عدد المسافرين لسنة 2015.

✓ شركة "نوفال آر": وهي شركة تونسية خاصّة تمّ إحداثها والترخيص لها بالنشاط بداية من سنة 1989، وقد تمّ إدماجها مع شركة "كارطاقو آرلينز" في

نفس المجمع مع بقاء كلّ واحدة منهما على شكلها القانوني المستقل. وقد قامت خلال سنة 2015 بنقل ما يقارب 6 % من مجموع المسافرين عن طريق المطارات التونسية.

### ✓ شركة "سيفاكس آرلنيز":

وهي شركة تونسية خاصة تحصلت في 13 سبتمبر 2011 على الموافقة المبدئية من قبل الحكومة التونسية للقيام باستغلال بعض الخطوط الجوية الدولية المنتظمة. وبدأت نشاطها الفعلي بداية من سبتمبر 2012 إثر حصولها على الترخيص في استغلال هذه الخطوط انطلاقا من مطار صفاقس - طينة. وحالياً فإنّ نشاط هذه الشركة متوقّف نتيجة بعض الصعوبات الماليّة التي اعترضتها.

### ✓ شركة "آركارغو السريعة":

تحصلت هذه الشركة حديثا على الموافقة للبدء في نشاطها بتاريخ 4 أكتوبر 2016 عن طريق طائرتين، وسيصبح عدد الطائرات المستغلّة 18 طائرة في غضون أواخر سنة 2018، وستقوم في مرحلة أولى بتغطية بلدان إفريقيا الشماليّة وأربعة بلدان أوروبيّة من بينها مالطا وإسبانيا. وستعمل عن طريق مطاري تونس - قرطاج والنّفيضة.

وستساهم هذه الشركة في دفع التصدير وتموين الشركات بالموادّ الأوّليّة اللازمة للإنتاج والتصنيع.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أنّه وبالنسبة إلى النّقل الجوّي الدّولي للبضائع فإنّ أهمّ المعاملات تتركز في مطار تونس قرطاج بنسبة 99.6%. ولشركة الخطوط الجوية التونسية حصة 17.5 % منها ولا يساهم الناقلين الجوّيين التونسيين في النّقل الجوي للبضائع إلّا بنسبة 17.62 %.

ويبرز من خلال دراسة السوق الوطنية محدوديّة عدد الشّركات العاملة بالسّوق الوطنيّة مع هيمنة واضحة لشركة الخطوط الجويّة التّونسيّة وتركز نشاطها على مطار تونس قرطاج.

فضلا عن ذلك فإنّ الشّركات العاملة تعاني من إشكاليّات هيكلية من حيث العدد المرتفع للأعوان العاملين بها أو ضعف عدد الطّائرات المستغلّة بما يجعلها في الوضع الرّاهن بحاجة إلى دعم لوجستي ومادّي لتتأهّل لمواجهة المنافسة الشرسة من النّاقلين الأجنبيّين بالنّسبة إلى النّقل غير المنتظم على غرار شركتي Rayanair و easyJet.

لذا يقترح في إطار المفاوضات الدّفع نحو ضبط مدّة انتقاليّة معقولة تمكّن من تدعيم شركات الطّيران التّونسيّة هيكلية ووظيفيا حتّى لا يتسبّب تفعيل المنافسة في تعطيلها أو المسّ بديمومتها على المدى القصير والمتوسّط.

كما يجدر التّأكيد على أنّ فتح المجالات الجويّة وتفعيل مشروع الإلتفاق المعروف على أنظار المجلس يمكن أن يكون له العديد من الإيجابيات على المستوى السّياحي وعلى مستوى نقل البضائع ودعم التّصدير والتّجارة الخارجيّة وخدمة وتعريفة النّقل الجوي<sup>5</sup>، إلّا أنّ ذلك لا يمكن أن يتحقّق إلّا بشروط أوليّة وجوهريّة وهي دعم المؤسّسات الوطنيّة وتأهيلها.

ويرى المجلس أنّه لا يمكن تقدير مدى التّأثير الفعلي على الشّركات العاملة حاليا بالقطاع في غياب دراسات معمّقة حول وضعيتها الماليّة والتّنافسيّة وعدم وجود تحاليل استشرافيّة لدرجة المنافسة على كلّ خطّ جويّ على حدة (هنالك خطوط تستأثر باستغلالها حاليا الخطوط الجويّة التّونسيّة) ومدى قدرة المطارات التّسعة التّونسيّة على استيعاب تطوّر النّشاط وخاصّة منها مطار تونس قرطاج

<sup>5</sup> بالرجوع إلى التجربة المغربيّة فإنّ تطبيق اتفاق المجال الجويّ المفتوح لم ينجّر عنه سوى التخفيض بنسبة 7% من سعر التّدكرة.

ودرجة مطابقتها لمقتضيات السلامة المستوجبة بمشروع الإتفاق المعروض لتقييم مدى قدرة الدولة التونسية للوفاء بالتزاماتها خلال مهلة الثلاث سنوات المضمّنة بالملحق الأوّل.

## في مجال تناغم مشروع الإتفاق المعروض مع مشروع اتفاق التبادل الحرّ الشامل والمعتمّق ALECA:

يهمّ اتفاق التبادل الحرّ الشامل والمعتمّق في جانب منه الخدمات، وهو ما يمكن أن يغطّي خدمات النقل الجوي، وبالرجوع إلى مقتضياته يتبيّن أنّه تمّ ضمن الفصل 11 من المحور الثالث chapitre III استثناء خدمات النقل الجوي<sup>6</sup> من مجال انطباقه دون اعتبار ثلاثة خدمات فرعية وهي الآتي بيانها:

- 1) Les services de réparation et de maintenance des aéronefs pendant lesquels l'aéronef est retiré du service;
- 2) La vente ou la commercialisation des services de transport aérien;
- 3) Les services de systèmes informatisés de réservation (SIR);

وباعتبار أنّ البعض من الخدمات الثلاث سابقه الذكر مشمولة بمقتضيات مشروع الإتفاق المعروض على أنظار المجلس، فإنّه يتّجه الحرص على التنسيق بين الإتفاقيين كي لا يتمّ تغطية نفس الخدمات باتفاقيين مختلفين وخاصة في ما يتعلّق بنظام الحجز المنصوص عليه بالفصل 19 من مشروع الإتفاقية المعروض. ذلك أنّه من الضّروري إمّا أن يحيل هذا الفصل إلى مقتضيات اتفاق التبادل الحرّ الشامل والمعتمّق ALECA أو أن يتمّ حذف هذه الخدمة من الفصل 11 من المحور الثالث والإبقاء على الفصل 19 من المشروع المعروض على حالته.

<sup>6</sup> Des services de transport aérien et services auxiliaires au transport aérien intérieur et international, régulier ou non, et aux services directement liés à l'exercice de droits de trafic.

## في ما يتعلق بالإجراءات الإنتقاليّة:

يدخل الإتّفاق حيّز التنفيذ مباشرة بعد إمضاءه ويبقى التّشريع الوطني ساري المفعول إلى حين تنقيحه وذلك خلال مدّة انتقاليّة مدوّنة بالملحق الأوّل لمشروع الإتّفاق تتمثّل في سنتين بالنّسبة إلى التّشاريح المنصوص عليها بالملحق الثّاني في ما عدا النقطة c منه والتي تهّم الأمن الجوّي La sureté aérienne والتي تتمتّع بثلاث سنوات كمدّة انتقاليّة.

وتعتبر مدّة السّنتين قصيرة باعتبار أنّ معدّل المدّة الزّمنيّة اللاّزمة لإعداد مشروع قانون وعرضه على أنظار مجلس نواب الشّعب والمصادقة عليه تعادل أو تفوق السّنتين.

كما أنّ تطبيق النّقطة 1 من الملحق الأوّل سينجرّ عنه بالإضافة إلى مراجعة مجلّة الطّيّران المدني الصادرة بمقتضى القانون عدد 58 لسنة 1999 المؤرّخ في 29 جوان 1999 (وهي المرجع القانوني الأساسي المنظّم لهذا القطاع) مراجعة بعض النّصوص المتعلّقة بالشّغل وحماية المستهلك وأيضا التّشريع المتعلّق بحماية البيئة.

كما يجدر التّأكيد على أنّ الإطار العامّ للمفاوضات يركّز في جانب منه على تقارب في التّشاريح Rapprochement وليس تطابق Aligment وفي ذلك ضمان لسيادة الدّولة ولإستقرار القانوني للبلاد، إلّا أنّه يتبيّن أنّ مقتضيات المشروع لا تكرّس فقط ذلك التّطابق بل التّطابق المتطوّر وهو ما تمّ التّنصيص عليه صراحة ضمن عنوان الملحق الثّاني faisant l'objet d'une mise à jour régulière وبالنّقطة 5 من الملحق الأوّل على النّحو التّالي:

« La transition progressive de la Tunisie vers la pleine application de la législation de l'union européenne relative au transport aérien indiqué à l'annexe II du présent accord peut être soumise à des évaluations régulières... »

لذا فالمقترح الدّفع في المفاوضات نحو التّرفيع في المدّة الإنتقاليّة المحدّدة بسنتين  
كإعادة النّظر في النّقطة 5 من الملحق الأوّل وذلك بالسّعي نحو احترام مبدأ  
التّقارب التّشريعي وحذف التّوضيح المدرج بين قوسين تحت الملحق الثالث.  
وللتّوضيح فإنّه بانقضاء أجل السّنتين فإنّ الفقرة 2 من النّقطة الثّانية من  
الملحق عدد 1 تحوّل للتّناقلين الجوّيين التّونسيّين أو الأوروبيّين حقّ ممارسة الحرّيّة  
الخامسة<sup>7</sup> تطبقا للفصل الثّاني من مشروع الإّتفاق.

كما يقترح إدراج مقتضيات تتعلّق بالتدرّج في تنفيذ الإّتفاق حسب  
المطارات وذلك نظرا لطاقة الاستيعاب ووضعيّة البنية التّحتيّة للمطارات التّونسيّة  
التي لا تستجيب إلى مقتضيات ومعايير السّلامة المنصوص عليها بالمشروع المعروض

وفي العموم فإنّ مقتضيات الإّتفاق المعروض للإستشارة لا تتعارض من  
حيث المبدأ مع أحكام قانون المنافسة والأسعار ساري المفعول، ولا يرى المجلس في  
ظلّ ما توفّر لديه من معطيات مستقاة من الملفّ المعروض، مانعا قانونيّا جدّيا يحول  
دون إمضاء الإّتفاق المعروض لما يمكن أن ينجرّ عنه تأثيرات إيجابيّة لتفعيل المنافسة  
وإعطاء المستهلك نطاقا أوسع للإختيار بين شركات الطّيران التّونسيّة والأوروبيّة عند  
التّنقل إلى الخارج مع الإستفادة بأسعار معقولة لهذه الخدمات.

<sup>7</sup> Il existe neuf libertés de l'air, les deux premières sont des libertés techniques et les autres sont des libertés commerciales : 1) droit de survol 2) droit d'effectuer des escales techniques 3) Droit de débarquer dans un état tiers des passagers embarqués dans l'état dont l'aéronef a la nationalité 4) droit d'embarquer dans un état tiers des passagers à destination de l'état dont l'aéronef a la nationalité 5) droit d'embarquer et débarquer dans un état tiers des passagers à destination et en provenance de tout autre état contractant....

وصدر هذا الرأى عن الجلسة العامة لمجلس المنافسة بتاريخ 26 جانفي 2017 برئاسة السيد محمد العيادي النائب الأول لرئيس مجلس المنافسة وعضوية السيدتين ماجدة بن جعفر ورجاء الشواشي والسادة عمر التونكتي ومحمد بن فرج والهادي بن مراد وشكري المامغلي وسالم بالسعود وخالد السلامي وبحضور المقرر العام السيد محمد البحري القابسي وكاتب الجلسة السيد نبيل السماتي.

الرئيس