

الجمهورية التونسية
مجلس المنافسة
الجلسة العامة
القطاع: منشآت الدّواجن.

الحمد لله

الرأي عدد 182704
الصّادر عن مجلس المنافسة
بتاريخ 17 جانفي 2019

إنّ مجلس المنافسة،

بعد الاطلاع على مكتوب وزير التجارة المرسم بكتابة المجلس بتاريخ 26 نوفمبر 2018 والمتضمّن طلب إبداء الرأي في قرار مشترك من وزير الفلاحة والموارد المائية والصّيد البحري ووزير التنمية والاستثمار والتّعاون الدّولي يتعلّق بالمصادقة على كراس الشّروط المتعلّق بضبط المعطيات الفنيّة والبيئيّة والصّحية المستوجبة لإحداث منشآت الدّواجن.

وبعد الاطلاع على القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرّخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلّق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار.

وعلى الأمر عدد 477 لسنة 2006 المؤرّخ في 15 فيفري 2006 المتعلّق بضبط التّنظيم الإداري والمالي وسير أعمال مجلس المنافسة.

وبعد الاطلاع على ما يفيد استدعاء أعضاء المجلس بالطريقة القانونيّة لجلسة يوم الخميس 17 جانفي 2019.

وبعد التأكّد من توفّر النّصاب القانوني،

وبعد الاستماع إلى المقرّر السيّد صبحي شعباني في تلاوة تقريره الكتابي،

وبعد المداولة استقرّ رأي الجلسة العامة لمجلس المنافسة على ما يلي:

I. تقديم الملفّ:

عملا بمقتضيات الفصل 11 من القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرّخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلّق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار، وبمقتضى المكتوب المؤرّخ في 26 نوفمبر 2018، أحال وزير التجارة على

مجلس المنافسة قرارا مشتركا من وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري ووزير التنمية والاستثمار والتعاون الدولي يتعلّق بالمصادقة على كراس الشروط المتعلّق بضبط المعطيات الفنية والبيئية والصحية المستوجبة لإحداث منشآت الدواجن، لإبداء رأيه فيه.

1. الإطار العام للاستشارة:

يندرج الأمر الحكومي الزاهن، حسب ما ورد في وثيقة شرح الأسباب، في إطار تجسيم مقتضيات الفصل 4 من القانون عدد 71 لسنة 2016 المؤرخ في 30 سبتمبر 2016 والمتعلّق بقانون الاستثمار، والأمر الحكومي عدد 417 لسنة 2018 المؤرخ في 11 ماي 2018 المتعلّق بإصدار القائمة الحصرية للأنشطة الاقتصادية الخاضعة لترخيص وقائمة التراخيص الإدارية لإنجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصلة وتبسيطها الذي ينصّ بالملحق 2 منه على قائمة التراخيص المتعلقة بممارسة الأنشطة الاقتصادية الرّاجعة بالنظر إلى وزارة الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري والتي سيتمّ حذفها وتعويضها بكراس شروط ومنها الموافقة المبدئية لانتصاب منشآت الدواجن.

ولتجسيم ذلك، تمّ إعداد مشروع كراس شروط يتعلّق بضبط الشروط الخاصة لإحداث منشآت الدواجن وفقا لمقتضيات الفصل 16 من القانون عدد 95 لسنة 2005 المؤرخ في 16 أكتوبر 2005 المتعلّق بتربية الماشية والمنتجات الحيوانية وتمثّل أحكام في ما يلي:

- ضبط مجال تطبيق كراس الشروط.
- تحديد قائمة الدّوات الممكن ممارسة النشاط من قبلها.
- ضبط العقوبات المستوجبة عند مخالفة أحكام هذا الكراس.
- ضبط الشروط الفنية والصحية المستوجبة لإحداث منشآت الدواجن.

2. الإطار التشريعي والترتيبي:

يخضع القرار الزاهن إلى جملة النصوص القانونية والترتيبية التالية:

- القانون عدد 95 لسنة 2005 المؤرخ في 18 أكتوبر 2005 المتعلّق بتربية الماشية وبالمنتجات الحيوانية وخاصة الفصل 16 منه.
- القانون عدد 71 لسنة 2016 المؤرخ في 30 سبتمبر 2016 المتعلّق بقانون الاستثمار.
- القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلّق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار.
- الأمر الحكومي عدد 1148 لسنة 2016 المؤرخ في 19 أوت 2016 المتعلّق بضبط إجراءات وصيغ الاستشارة الوجوبية لمجلس المنافسة حول مشاريع النصوص التشريعية والترتيبية.

- الأمر الحكومي عدد 417 لسنة 2018 المؤرخ في 11 ماي 2018 المتعلق بإصدار القائمة الحصرية للأنشطة الاقتصادية الخاضعة لترخيص وقائمة التراخيص الإدارية لإنجاز مشروع وضبط أحكام ذات الصلة وتبسيطها وخاصة الفصل 4 منه.

- قرار وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري المؤرخ في 26 ماي 2006 المتعلق بضبط طرق المراقبة الصحية البيطرية لمؤسسات إنتاج وتحويل وتكييف المنتجات الحيوانية وإسناد المصادقة إليها.

- قرار وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري في 21 أكتوبر 2006 المتعلق بالمصادقة على كراس الشروط المتعلق بضبط مواصفات محلات التربية وتجهيزاتها.

3. المحتوى المادي لملف الاستشارة:

يحتوي ملف الاستشارة على ما يلي:

- قرار بالنسختين العربية والفرنسية وهو يتضمن فصلين.

- كراس شروط يتضمن 18 فصلا.

- وثيقة شرح الأسباب.

II. تقديم قطاع منشآت الدواجن¹:

يعدّ قطاع الدواجن قطاعا استراتيجيا حيث أنّه يوفر حوالي 33 % من الإنتاج الحيواني و 12 % من الإنتاج الفلاحي و 59 % من إنتاج اللحوم وكافة حاجيات البلاد من بيض الاستهلاك، إضافة إلى دوره الاجتماعي حيث يوفر حوالي 15000 موطن شغل مباشر وغير مباشر.

وتجدر الإشارة أنّ قطاع الدواجن قد شهد، إثر حذف نظام الحصص سنة 2012، إشكاليات تنظيمية وهيكلية تعلقت خاصة بالتطور الملحوظ للإحداثيات الفوضوية لمنشآت الدواجن وعدم احترام الشروط الصحية المتعلقة بها.

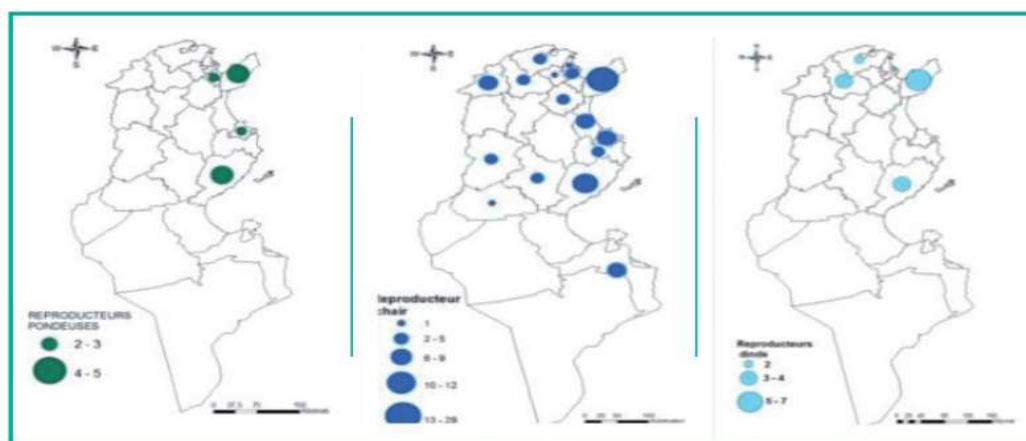
وتبعا لذلك، قرّرت الوزارة المكلفة بالفلاحة اتخاذ جملة من الإجراءات من بينها القيام بمسح لمنشآت الدواجن خلال الفترة الممتدة من نوفمبر 2015 إلى أكتوبر 2016 وذلك بهدف تجميع المعطيات والإحصائيات المتعلقة بالقطاع والتي تمثلت خاصة في ما يلي:

1. مزارع تربية أمهات الدواجن (élevages de reproducteurs): بلغ عددها 128 مزرعة وهي تصنّف كما يلي:

¹ نتائج الإحصاء المتعلق بمنشآت الدواجن 2015-2016 (المجمع المهني المشترك لمنتجات الدواجن والأرانب).

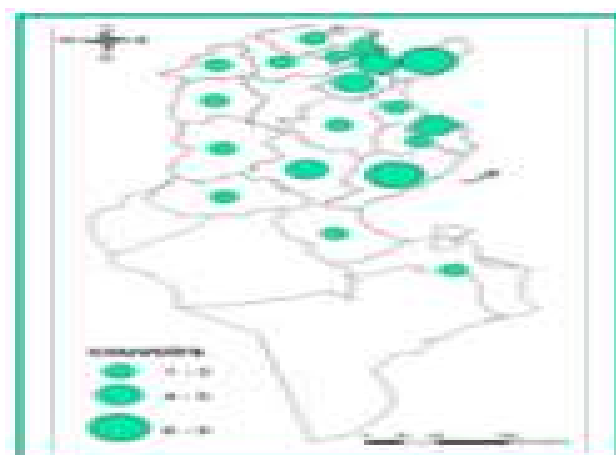
الجملة	مزارع تربية أمهات دجاج البيض	مزارع تربية أمهات الديك الرومي	مزارع تربية أمهات دجاج اللحم
128	15	16	94

ويتميّز التّوزيع الجغرافي لمزارع تربية أمهات الدّواجن بتركّزها الكبير بالمناطق السّاحليّة بالنّسبة لمختلف الأصناف وذلك كما يبيّنه الرّسم البياني التّالي:



وتستجيب مختلف هذه المزارع للمعايير الصحيّة والفنيّة.

2.المفارخ (couvoirs): بلغ عددها 58 مفرخ تتوزّع على 20 ولاية مع تركّز كبير في الجهات السّاحليّة كما يبيّنه الرّسم البياني التّالي:

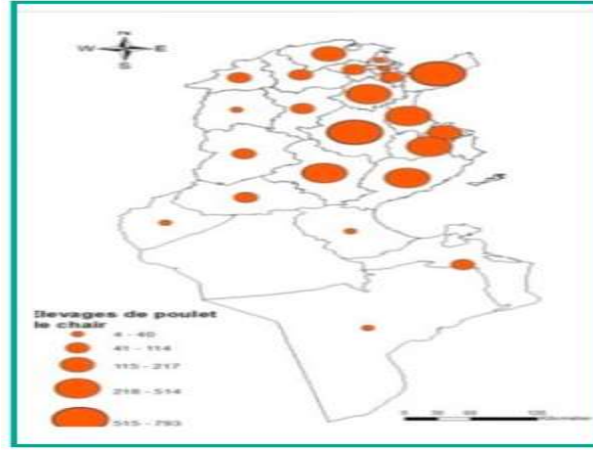


هذا وتصنّف المفارخ كما يلي:

مفارخ دجاج اللحم	مفارخ الديك الرومي	مفارخ دجاج البيض	مفارخ أخرى	الجملة
45	3	5	4	59

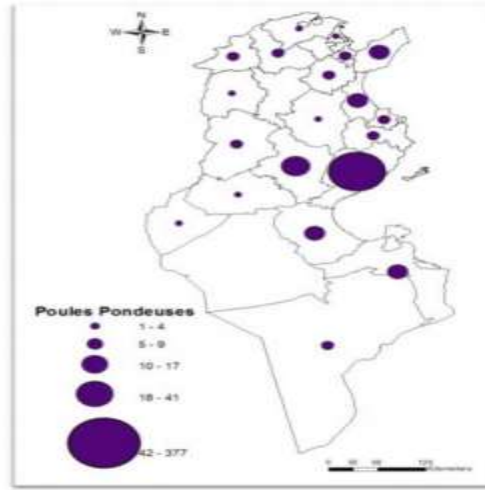
وبالنسبة لدجاج اللحم، فإنّ العديد من المزارع لا تستجيب للمعايير الفنية والصحية إذ لم تتحصّل ثلاثة منها على المصادقة الصحية كما لم تتمّ مراقبة ثلاثة مزارع أخرى من قبل المصالح البيطرية. وإضافة إلى ذلك فإنّ أكثر من نصف مزارع دجاج اللحم لا تقوم بعمليات التلقيح بصفة منتظمة. وفي مقابل ذلك، تستجيب مزارع الديك الرومي ومزارع دجاج البيض إلى كافّة المعايير الفنية والصحية.

3. مزارع تربية دجاج اللحم (élevages de poulet de chair): يبلغ عددها 4855 مزرعة وهي تضمّ 6900 بيت دجاج (bâtiments)، وتستحوذ ولايتي نابل (793) والقيروان (733) على أكبر عدد منها.



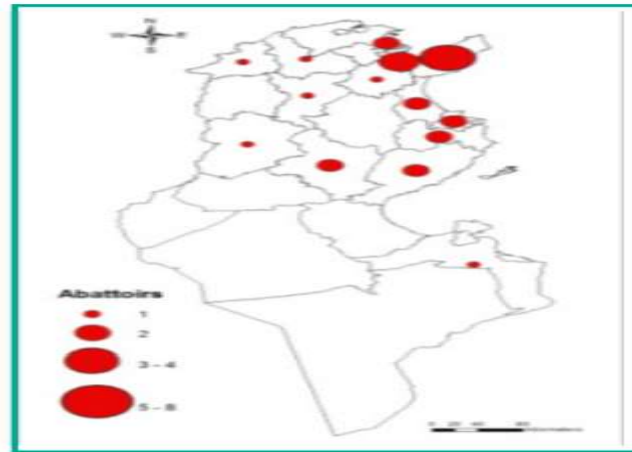
وحسب المعطيات التي تمّ تجميعها فإنّ نسبة 42,6 % من بيوت الدجاج غير مرخّص لها، وتضمّ ولاية القيروان أكبر عدد منها بما نسبته 93,8 % من بيوت الدجاج الموجودة بها. وإضافة إلى ذلك فإنّ 95 % من مزارع تربية دجاج اللحم غير مطابقة للشروط المستوجبة والمتعلّقة بالبناءات والتجهيزات والاستغلال.

4. مزارع تربية دجاج البيض (élevages poules pondeuses): يبلغ عددها 758 مزرعة وهي تضمّ 1536 بيت دجاج، يتميّز توزيعها الجغرافي بالتركّز الكبير بالمناطق الساحلية، وتضمّ ولاية صفاقس ما نسبته 67,7 % من هذه المزارع كما يبيّنه الرّسم البياني التّالي:



وتشير الإحصائيات إلى أنّ نسبة 17,2 % من هذه المزارع غير مرخص لها، مع ملاحظة توفّر مستوى معقول من المعايير الفنية والصحية.

5. مذابح الدّواجن (abattoirs): بلغ عددها 31 مذبحا منها 8 مذابح في ولاية نابل وتوزّع البقية على 13 ولاية أخرى كما يبيّنه الرّسم البياني التّالي:



والملاحظ في هذا الإطار أنّ 5 من هذه المذابح غير مرخص لها لممارسة النّشاط، وأنّ 9 مذابح متوقّفة عن النّشاط رغم أنّها متحصّلة على ترخيص.

وأكدت المعطيات المجمّعة في إطار الإحصاء المنجز أنّه لم تتبقّى سوى 193 عمادة قادرة على استيعاب الإحداثيات الجديدة لمنشآت الدّواجن.

كما تجدر الإشارة أنّ إحداث منشآت الدّواجن كان يخضع إلى إجراءات الحصول على الموافقة المبدئية وذلك وفقا لمقتضيات قرار وزير الفلاحة والموارد المائية المؤرخ في 24 أكتوبر 2005 المتعلّق بضبط قائمة المطبوعات الإدارية الخاصة بمصالح وزارة الفلاحة والموارد المائية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة

الإدارية الراجعة إليها بالنظر، والتي يتم إسنادها من قبل اللجنة الوطنية لانتصاب مشاريع مداجن المحدثه بمقتضى مقرر وزير الفلاحة عدد 185 لسنة 1997 المؤرخ في 16 مارس 1997 بعد استيفاء جملة الوثائق المطلوبة وإيداعها بالمندوبية الجهوية للتنمية الفلاحية المعنية. وذلك إلى حين صدور الأمر الحكومي عدد 417 لسنة 2018 المؤرخ في 11 ماي 2018 المتعلق بإصدار القائمة الحصرية للأنشطة الاقتصادية الخاضعة لترخيص وقائمة التراخيص الإدارية لإنجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصلة وتبسيطها، والذي قام بإدراج منشآت الدواجن ضمن قائمة الأنشطة الاقتصادية التي تم حذف تراخيص ممارستها بالملحق عدد 2 منه.

III. الملاحظات:

1. الملاحظات المتعلقة بنص القرار:

يثير القرار الرّاهن الملاحظات العامة التالية:

- أولاً: يتعين تغيير عنوان القرار ليصبح متعلقاً بـ "المصادقة على كراس شروط إحداث منشآت الدواجن" عوضاً عن "المصادقة على كراس الشروط المتعلقة بضبط المعطيات الفنية والبيئية والصحية المستوجبة لإحداث منشآت الدواجن".

ذلك أنّه تمّ التّصيص على عبارة "كراس الشروط المتعلقة بضبط المعطيات الفنية والبيئية والصحية المستوجبة" صلب الفصل 16 من القانون عدد 95 لسنة 2005 المؤرخ في 16 أكتوبر 2005 المتعلق بتربية الماشية والمنتجات الحيوانية، وتتمّ المصادقة على هذه الكراس بمقتضى قرار من الوزير المكلف بالفلاحة، حين كان إحداث منشآت الدواجن يخضع إلى إجراءات الحصول على الموافقة المبدئية².

كما أنّ وثيقة شرح الأسباب أكدت على أنّه تمّ إعداد مشروع كراس شروط يتعلق بضبط الشروط الخاصة لإحداث منشآت الدواجن وفقاً لمقتضيات الفصل 16 من القانون عدد 95 لسنة 2005 المؤرخ في 16 أكتوبر 2005 المتعلق بتربية الماشية والمنتجات الحيوانية.

وهو يتنزل أيضاً في إطار تحسيم مقتضيات الفصل 4 من الأمر الحكومي عدد 417 لسنة 2018 المؤرخ في 11 ماي 2018 المتعلق بإصدار القائمة الحصرية للأنشطة الاقتصادية الخاضعة لترخيص وقائمة

² - مقرر وزير الفلاحة عدد 185 لسنة 1997 المؤرخ في 16 مارس 1997 المتعلق بإحداث اللجنة الوطنية لانتصاب مشاريع مداجن.

- قرار وزير الفلاحة والموارد المائية المؤرخ في 24 أكتوبر 2005 المتعلق بضبط قائمة المطبوعات الإدارية الخاصة بمصالح وزارة الفلاحة والموارد المائية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية الراجعة إليها بالنظر.

التراخيص الإدارية لإنجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصلة وتبسيطها الذي ينصّ بالملحق 2 منه على قائمة التراخيص المتعلقة بممارسة الأنشطة الاقتصادية الرّاجعة بالنّظر إلى وزارة الفلاحة والموارد المائية والصّيد البحري والتي سيتمّ حذفها وتعويضها بكرّاس شروط بمقتضى قرارات مشتركة من الوزير المكلف بالفلاحة والوزير المكلف بالاستثمار.

ولذلك فإنّه يتعيّن، في نفس هذا الاتجاه، تعديل مقتضيات الفصل الأوّل من القرار الدّي ينصّ على أنّه تمّت المصادقة على كرّاس الشّروط المتعلّق بضبط المعطيات الفنيّة والبيئيّة والصّحيّة الملحقّة به على نحو يراعي ما سلف بيانه.

- ثانياً: يتّجه استكمال قائمة الاطلاّعات من خلال إضافة النّصوص التشريعيّة والترتيبيّة التّالية:

• القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرّخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلّق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار.

• الأمر الحكومي عدد 1148 لسنة 2016 المؤرّخ في 19 أوت 2016 المتعلّق بضبط إجراءات وصيغ الاستشارة الوجوبيّة لمجلس المنافسة حول مشاريع النّصوص التشريعيّة والترتيبيّة.

• الأمر الرّئاسي عدد 125 لسنة 2018 مؤرّخ في 14 نوفمبر 2018 يتعلّق بتسمية أعضاء بالحكومة.

- ثالثاً: يتعيّن تحديد أحكام انتقاليّة تتعلّق بأجل امتثال منشآت الدّواجن المنتصبة لمقتضيات كرّاس الشّروط، ويقترح تحديد أجل سنة واحدة من تاريخ دخول القرار حيّز التنفيذ.

2. الملاحظات المتعلّقة بكرّاس الشّروط:

يثير كرّاس الشّروط الملاحظة العامّة والملاحظات الخاصّة التّالية:

1.2. الملاحظة العامّة:

يتعيّن تغيير عنوان كرّاس الشّروط ومقتضيات الفصل الأوّل وذلك باعتماد عبارة "المصادقة على كرّاس شروط إحداث منشآت الدّواجن" عوضاً عن "المصادقة على كرّاس الشّروط المتعلّق بضبط المعطيات الفنيّة والبيئيّة والصّحيّة المستوجبة لإحداث منشآت الدّواجن".

2.2. الملاحظات الخاصّة:

- الفصل 3:

ضبط هذا الفصل جملة من التعريفات بخصوص العبارات الواردة بكُرّاس الشّروط، من ذلك مفهوم منشأة إنتاج بيض التفريخ ومنشأة التفريخ ومنشأة التربية، في حين صنّف قرار وزير الفلاحة والموارد المائيّة المؤرّخ في 24 أكتوبر 2005 المتعلّق بضبط قائمة المطبوعات الإداريّة الخاصّة بمصالح وزارة الفلاحة والموارد المائيّة والمؤسّسات العموميّة ذات الصّبغة الإداريّة الرّاجعة إليها بالنّظر منشآت الدّواجن إلى مدجّة أو مذبح دواجن أو مفرخ. ويتعيّن في هذا الصّدّد توحيد التّصنيفات المتعلّقة بمنشآت الدّواجن والتي تمثّل مجال تطبيق كُرّاس الشّروط الرّاهن.

- الفصول 5 و6 و8 و13 و17:

نصّت هذه الفصول على الإجراءات الإداريّة المستوجبة لإحداث منشآت الدّواجن وذلك كما يلي:

الإجراء	إنجاز البناءات وتوفير كلّ التّجهيزات والمعدّات اللاّزمة لتعاطي النّشاط في أجل سنة ونصف من تاريخ الموافقة المبدئيّة من قبل المندوبيّة الجهويّة للتنمية الفلاحيّة.
الإجراء	الحصول على الموافقة المبدئيّة على إسناد حصّة من طرف اللّجنة الفنيّة الاستشاريّة التي تعنى بمتابعة قطاع الدّواجن بالنسبة لإحداث منشأة تفريخ أو إنتاج بيض تفريخ.
الإجراء	إحداث منشآت الدّواجن بالمناطق المحدّدة بالمخطّط المدير المصادق عليه وبعد الحصول على المصادقة البيطريّة.
الإجراء	استغلال منشآت الدّواجن يستوجب الحصول على مصادقة صحيّة بيطريّة تسلّم من طرف دائرة الإنتاج الحيواني بالمندوبيّة الجهويّة للتنمية الفلاحيّة.
الإجراء	تقوم مصالح الوزارة المكلفّة بالمراقبة الصحيّة البيطريّة بزيارة ميدانيّة للمشروع عند الانتهاء من الإشغال وقبل الدّخول حيّز النّشاط.

وتمثّل هذه الإجراءات مجتمعة نظام ترخيص يخضع باعثي منشآت الدّواجن للرّقابة المسبقة والسّلطة التقديرية الإدارة، وهو ما يتعارض مع مفهوم كُرّاس الشّروط القائم على مبدأي التصريح والرّقابة اللاحقة بهدف إزالة الحواجز المعيقة للمنافسة وتغليب مبدأ حريّة الصّناعة والتّجارة سبيلا لتنظيم علاقات مختلف المتدخّلين في النّشاط المعني.

هذا وقد استقرّ فقه مجلس المنافسة على أنّ نظام كراس الشروط يقوم على مبدأ الرقابة اللاحقة للنشاط باعتبار أنّ أحكام كراس الشروط تتعلق بشروط للمباشرة يتمّ التحقق منها ومراقبتها وتتبع المخالفين لها بعد القيام بالنشاط الذي لا يتوقّف تعاطيه على الحصول على ترخيص مسبق.

ولذا فإنّه يتعيّن تعديل هذه الفصول في اتجاه حذف كلّ الإجراءات المنصوص عليها والتّنصيب فقط على إيداع كراس شروط ممضى لدى المندوبيّة الجهويّة للتنمية الفلاحيّة كشرط وحيد لإحداث واستغلال منشآت الدّواجن، على أن يتمّ إنجاز البناءات وتوفير كلّ التّجهيزات والمعدّات اللازمة لتعاطي النشاط في أجل سنة ونصف من تاريخ إيداع كراس الشروط.

- الفصلين 10 و 12:

نصّ هذا الفصلان على أنّه يجب أن تتوفّر بمنشأة الدّواجن جملة من الشروط الفنيّة والصّحيّة. والملاحظ في هذا الصّدّد أنّه قد وردت عدّة عبارات ينقصها الوضوح والدقّة وهي: "برنامج فعّال ومحكم للتوقّي ومكافحة الحيوانات الضارّة" و"برنامج تنظيف وتطهير مع استعمال موادّ مصادق عليها من طرف الوزارة المكلفة بالفلاحة"، وهو ما قد يعطي للإدارة حريّة كبرى لتأويل هذه العبارات وتفسيرها وسلطة تقديرية واسعة قد ينجّر عنه في بعض الحالات تجاوز للسلطة عند المراقبة. لذا، يقترح الإفصاح عن المعايير والمواصفات المتعلّقة ببرنامج التوقّي مع تحديد مسبق للموادّ المصادق عليها المتعلّقة ببرنامج التّظيف.

- الفصل 16:

نصّ هذا الفصل على أنّه يجب تطبيق برنامج الأمن الحيوي لسلامة منشآت الدّواجن، وتحدّر الإشارة في هذا الإطار أنّه قد صدر دليل للأمن الحيوي في تربية الدّواجن تحت إشراف وكالة الإرشاد والتّكوين الفلاحي من إعداد المجمع المهني المشترك لمنتجات الدّواجن والأرانب والمدرسة الوطنيّة للطبّ البيطري بسيدي ثابت وهو يتجسّد كأداة عمليّة موجّهة أساسا لمربيّ الدّواجن وكذلك الفتيّين وجميع المتدخّلين في قطاع تربية الدّواجن ، تمّ إصداره في شكل رسائل توعويّة.

ويقترح في هذا الصّدّد تحديد الجهة الإداريّة المكلفة بتمكين الباعثين من الحصول على نسخة من هذا الدليل والإحاطة بهم ومرافقتهم في إطار تطبيق القواعد والإجراءات الصحيّة المعروفة بـ "الأمن الحيوي".

- الفصل 18:

تعلّق هذا الفصل بالمخالفات والعقوبات وهو ما يقتضي مراجعتها على نحو يتضمّن التّنصيص على أن يتمّ الإعلام الكتابي للمخالفين عن طريق الوسائل القانونية (رسالة مضمونة الوصول مع الإعلام بالبلوغ) مع تمكين المخالفين من حقّ الدّفاع (سماعهم).

وصدر هذا الرّأي عن الجلسة العامّة لمجلس المنافسة بتاريخ 17 جانفي 2019 برئاسة السيّد رضا بن محمود وعضويّة السيّد والسّادة محمّد العيّادي وعمر التّونكتي وريم بوزيّان وخمّوسي بوعبيدي ومعر العبيدي وخالد السّلامي وسالم بالسّعود ومحمّد شكري رجب، وبحضور المقرّر العام السيّد محمّد الشّيخ روحه وكاتب الجلسة السيّد نبيل السّماقي.

الرئيس

رضا بن محمود