

الرأي عدد 182710

الصّادر عن مجلس المنافسة

بتاريخ 21 فيفري 2019

إنّ مجلس المنافسة،

بعد الاطلاع على مكتوب السيد وزير التجارة المرسم بتاريخ 17 ديسمبر 2018 والمتضمّن طلب رأي المجلس حول مشروع قرار مشترك يتعلّق بالمصادقة على كراس شروط خاصّ بتنظيم وإستغلال مراكز المعالجة بماء البحر، يعوّض ترخيصا يتعلّق بممارسة نشاط إقتصاديّ يعود بالنّظر إلى وزارة الصّحة.

وبعد الإطلاع 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 الإداريّ والماليّ وسير أعمال مجلس المنافسة.

وعلى الأمر عدد 1148 لسنة 2016 المؤرّخ في 19 أوت 2016 المتعلّق بضبط إجراءات وصيغ

الإستشارة الوجوبيّة لمجلس المنافسة حول مشاريع النصوص التشريعيّة والترتيبيّة ،

وبعد الإطلاع على ما يفيد استدعاء أعضاء الجلسة العامة الإستشارية وفق الصيغ القانونية لجلسة يوم الخميس 21 فيفري 2019.

وبعد التأكد من توفر النصاب القانوني.

وبعد الاستماع إلى المقرر السيد فريد الوهازي في تلاوة تقريره الكتابي.

وبعد المداولة، استقر رأي الجلسة العامة لمجلس المنافسة على ما يلي:

1- الإطار العام للإستشارة :

يندرج مشروع القرار موضوع الإستشارة الزاهنة، في إطار تنفيذ أحكام الأمر الحكومي عدد 417 لسنة 2018 المؤرخ في 11 ماي 2018، والمتعلق بإصدار القائمة الحصرية للأنشطة الإقتصادية الخاضعة لترخيص، وقائمة التراخيص الإدارية لإنجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصلة وتبسيطها، والذي أدرج ضمن ملحقه عدد 2 المتعلق بقائمة تراخيص ممارسة الأنشطة الإقتصادية التي سيتم حذفها، والمراجعة بالنظر إلى وزارة الصحة ، رخصة إحداث واستغلال مراكز المعالجة بماء البحر.

2 - الإطار القانوني والترتيبي المنظم لمراكز المعالجة بماء البحر :

يخضع نشاط إحداث وتنظيم وإستغلال مراكز المعالجة بماء البحر، خاصة إلى النصوص التشريعية

التالية:

- مجلة المياه الصادرة بالقانون عدد 16 لسنة 1975 المؤرخ في 31 مارس 1975 المنقحة والمتمة

بالنصوص اللاحقة ، وخاصة منها القانون عدد 116 لسنة 2001 المؤرخ في 26 نوفمبر 2001،

- القانون عدد 58 لسنة 1975 المؤرخ في 14 جوان 1975 المتعلق بإحداث ديوان المياه المعدنية

وجميع النصوص التي نقحته أو تّمته وخاصة المرسوم عدد 52 لسنة 2011 المؤرخ في 6 جوان

2011،

- القانون عدد 91 لسنة 1988 المؤرخ في 2 أوت 1988 المتعلق بإحداث وكالة وطنية لحماية المحيط وجميع النصوص التي نقحته أو تّمته وخاصة القانون عدد 78 لسنة 2016 المؤرخ في 17 ديسمبر 2016،
- القانون عدد 63 لسنة 1991 المؤرخ في 29 جويلية 1991 والمتعلق بالتنظيم الصحي،
- القانون عدد 117 لسنة 1992 المؤرخ في 7 ديسمبر 1992 المتعلق بحماية المستهلك،
- مجلة التهيئة الترابية والتعمير الصادرة بالقانون عدد 122 لسنة 1994 المؤرخ في 28 نوفمبر 1994 وجميع النصوص التي نقحتها أو تّمتها وخاصة القانون عدد 29 لسنة 2009 المؤرخ في 9 جوان 2009،
- القانون عدد 73 لسنة 1995 المؤرخ في 24 جويلية 1995 المتعلق بالملك العمومي البحري،
- القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار،
- القانون عدد 71 لسنة 2016 المؤرخ في 30 سبتمبر 2016 المتعلق بقانون الإستثمار، المنقح بالقانون عدد 1 لسنة 2017 المؤرخ في 3 جانفي 2017 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2016 .
- الأمر عدد 1064 لسنة 1974 المؤرخ في 28 نوفمبر 1974 والمتعلق بضبط مهمة وزارة الصحة العمومية ومشمولات أنظاتها،
- الأمر عدد 793 لسنة 1998 المؤرخ في 4 أفريل 1998 المتعلق بالمؤسسات الصحية الخاصة كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالأمر عدد 1962 لسنة 2009 المؤرخ في 15 جوان 2009،

- الأمر عدد 1991 لسنة 2005 المؤرخ في 11 جويلية 2005 والمتعلق بدراسة المؤثرات على المحيط وبضبط أصناف الوحدات الخاضعة لدراسة المؤثرات على المحيط وأصناف الوحدات الخاضعة لكتراسات شروط.
- الأمر عدد 1073 لسنة 2007 المؤرخ في 2 ماي 2007 المتعلق بتصنيف بعض المراكز ضمن المراكز المتخصصة.
- الأمر عدد 717 لسنة 2013 المؤرخ في 15 جانفي 2013 المتعلق بالتنظيم الإداري والمالي للديوان الوطني للمياه المعدنية والاستشفاء بالمياه.
- الأمر الحكومي عدد 417 لسنة 2018 المؤرخ في 11 ماي 2018 والمتعلق بإصدار القائمة الحصرية للأنشطة الإقتصادية الخاضعة لترخيص، وقائمة التراخيص الإدارية لإنجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصلة وتبسيطها.
- قرار وزير الصحة العمومية المؤرخ في 28 ماي 2001 المتعلق بالمصادقة على كتراس الشروط المتعلقة بتوسيع مراكز العلاج بماء البحر وإدخال تغييرات عليها.
- قرار وزير الصحة العمومية المؤرخ في 31 ديسمبر 2015 المتعلق بإتمام وتنقيح القرار المؤرخ في 20 أكتوبر 2004 المتعلق بخدمات إدارية مسداة من قبل المصالح التابعة لوزارة الصحة العمومية وشروط إسنادها.

3- المحتوى المادي للاستشارة: تضمّن ملف الاستشارة:

- ✓ شرح الأسباب باللغة العربية .
- ✓ مشروع قرار مشترك باللغتين العربية و الفرنسية.
- ✓ ملاحظات وحدة التصرف حسب الأهداف لمراجعة تراخيص تعاطي الأنشطة الإقتصادية بوزارة التنمية والإستثمار والتعاون الدولي.

✓ مشروع كراس شروط باللغة العربية يتعلّق بضبط شروط إحداث وتنظيم وإستغلال مراكز
المعالجة بماء البحر. وقد تضمّن 53 فصلا مفصّلة كالتّالي:

- الباب الأوّل: الأحكام العامّة : الفصول 1 إلى 7.
- الباب الثّاني: مواصفات المحلّات والتّجهيزات والمواد: الفصول 8 إلى 23.
- الباب الثّالث: مقاييس ماء البحر وشروط إستعماله: الفصول 24 الى 27.
- الباب الرّابع: مقاييس الإستغلال: الفصول 28 إلى 39.
- الباب الخامس: تدابير السّلامة لتفادي المخاطر: الفصلين 40 و 41.
- الباب السّادس: مقاييس الأعوان: الفصول 42 إلى 48.
- الباب السّابع: المراقبة والمخالفات: الفصول 49 الى 52.
- الباب الثّامن: أحكام إنتقاليّة : الفصل 53.

وقد أرفق مشروع كراس الشّروط بثلاثة ملاحق باللغة العربيّة يتعلّق الأوّل بجدول المقاييس
الجرثوميّة المنطبقة على ماء البحر المستعمل في المعالجة، والثّاني بجدول المقاييس والحدود المقبولة من
الثّوابت الفيزيوكيميائيّة والسّميّة لماء البحر المستعمل في المعالجة، والثّالث بقائمة التّجهيزات الطّبيّة.

II - الشّروط الحاليّة لممارسة نشاط تنظيم وإستغلال مراكز المعالجة بماء البحر:

يخضع حاليا هذا النّشاط إلى مقتضيات الأمر عدد 3174 لسنة 2006 المؤرّخ في 30 نوفمبر
2006 المتعلّق بضبط مقاييس وشروط إحداث وإستغلال مراكز العلاج بماء البحر، حيث يخضع
كلّ إحداث مركز للعلاج بماء البحر إلى موافقة مبدئيّة مسلّمة من قبل الوزير المكلف بالصّحة
العموميّة بعد أخذ رأي لجنة تضبط تركيبها بقرار منه، ويضبط محتوى الملف التّمهيدي بمقتضى قرار
من الوزير المكلف بالصّحة العموميّة .

كما تخضع كلّ بداية إستغلال لمركز علاج بماء البحر وتوسّعه وإدخال تغييرات عليه، إلى نظام
كراس شروط تتمّ المصادقة عليه بقرار من الوزير المكلف بالصّحة العموميّة ، ويقع إعلامه وجوبا في

أجل 10 أيام بكلّ بداية نشاط لمركز علاج بماء البحر أو توسعته أو إدخال تغييرات عليه، بواسطة رسالة مضمونة الوصول مع الإعلام بالبلوغ، وتطبق نفس الإجراءات والآجال في صورة بيع أو غلق المركز.

وأوجب ذات الأمر أن يكون طالب الخدمة خاليا من كل مانع قانوني لممارسة مهنة تجارية طبقا للتشريع الجاري به العمل.

أما بالنسبة لشروط وإجراءات الحصول على الترخيص، فقد تمّ التطرق إليها بموجب قرار وزير الصحة المؤرخ في 31 ديسمبر 2015 المتعلق بإتمام وتنقيح القرار المؤرخ في 20 أكتوبر 2004 المتعلق بخدمات إدارية مسداة من قبل المصالح التابعة لوزارة الصحة العمومية وشروط إسنادها، حيث ينصّ بفصله الأول على مجموعة هذه الخدمات والتي من بينها :

* **الخدمة الخامسة:** الموافقة المبدئية لإحداث مركز معالجة بماء البحر (الملحق عدد 5-7 جديد).

* **الخدمة السادسة:** الترخيص في فتح مركز معالجة بماء البحر للعموم (الملحق عدد 6-7 جديد).

ويتّضح مما سبق بيانه، أنّ الترخيص في فتح مركز معالجة بماء البحر للعموم، ينقسم إلى مرحلتين تتعلّق الأولى بالموافقة المبدئية، والثانية تهمّ الموافقة النهائية وفق التالي:

* بالنسبة للموافقة المبدئية:

1. مطلب باسم المدير العام للديوان المياه المعدنية والإستشفاه بالمياه .
2. نسخة من دراسة تأثير المشروع على المحيط .
3. الأمثلة الهندسية لمركز المعالجة بماء البحر .
4. نسخة من القانون الأساسي للشركة مع التّنصيب على نشاط المعالجة بماء البحر.
5. نسخة من موافقة الوزارة المكلفة بالسّياحة .
6. نسخة من موافقة الوكالة الوطنية لحماية المحيط على المشروع .

7. مثال بياني لمسار جلب وتصريف مياه البحر.

ويتمّ خلال هذه المرحلة دراسة الملف من قبل اللّجنة الفنيّة لمراكز العلاج بماء البحر، ثمّ إعلام المعنيّ بتحفّظات اللّجنة إن وجدت، ويقع تسليم الموافقة المبدئيّة بعد رفع التّحفّظات من قبل المعنيّ بالأمر. وذلك في ظرف شهر (30 يوما) من تاريخ إيداع الملف مستوفيا لجميع الوثائق المطلوبة.

* بالنسبة للموافقة النهائيّة:

1. مطلب باسم المدير العام للديوان .
2. نسخة من الموافقة المبدئيّة .
3. محضر جلسة تسمية مدير المركز.
4. عقد الطّبيب مؤشّر من عمادة الأطبّاء.
5. قائمة اسميّة محيّنة للأعوان.
6. نسخة من الاتّفاقيّة مع مخبر التّحليل.
7. ضبط نقاط أخذ العينات برسم تخطيطيّ للإحداثيات الجغرافيّة .
8. شهادات التّحليل المجرة على مستوى نقاط التقاط ماء البحر التّسع ،من قبل مخبر معترف به مؤهل من قبل وزارة الصّحة لم يمض عليها أكثر من ستّة أشهر.
9. عقود عمل الأعوان محيّنة ومصحوبة بالشّهائد العلميّة .
10. نسخة من منهجيّة التّدخل السّريع في حالة تلوّث .
11. نسخة من الاتّفاقيّة مع طبّ الشّغل .
12. نسخة من شهادة سلامة المحلّلات سارية المفعول .
13. نسخة من شهادة التّأمين.
14. نسخة من الاتّفاقيّة مع الجهة المختصّة بنظافة ومتابعة القنوات.

يقع خلال هذه المرحلة دراسة الملف من قبل اللجنة الفنية لمراكز العلاج بماء البحر، ثمّ يتمّ إعلام المعنيّ بتحفظات اللجنة إن وجدت، ويقع تسليم الترخيص بعد رفع التّحفظات من قبل المعنيّ بالأمر. وذلك في ظرف شهر (30 يوما) من تاريخ الإدلاء بالوثائق التكميلية.

كما تخضع كلّ بداية إستغلال لمركز علاج بماء البحر وتوسعته وإدخال تغييرات عليه، إلى نظام كترّاس شروط تتمّ المصادقة عليه بقرار من الوزير المكلف بالصّحة العموميّة، الذي يقع إعلامه وجوبا في أجل 10 أيّام بكلّ بداية نشاط لمركز علاج بماء البحر أو توسعته أو إدخال تغييرات عليه بواسطة رسالة مضمونة الوصول مع الإعلام بالبلوغ، وتطبّق نفس الإجراءات والآجال في صورة بيع أو غلق المركز.

وحيث أنّه خلافا لما ورد بالأمر عدد 3174 لسنة 2006 المؤرّخ في 30 نوفمبر 2006 المتعلّق بضبط مقاييس وشروط إحداث واستغلال مراكز العلاج بماء البحر، فإنّ القرار الصّادر عن وزير الصّحة العموميّة المؤرّخ في 28 ماي 2001 والمتعلّق بالمصادقة على كترّاس الشّروط المتعلّق بتوسيع مراكز العلاج بماء البحر وإدخال تغييرات عليها، تطرّق في الفصل الأوّل من كترّاس الشّروط إلى انسحاب هذا الكترّاس فقط على التّوسعة وإدخال تغييرات ولم يتطرّق لبداية الإستغلال، وبالتالي هناك عدم تناسق بين النّصوص الترتيبية المنظّمة للقطاع فيما بينها.

III- تقديم سوق مراكز المعالجة بماء البحر :

يمكن تعريف مركز المعالجة بماء البحر، بكونه كلّ مركز مختصّ يقدّم خدمات في ذات الوقت علاجيّة ووقائيّة وتهدف للنهوض بالرّفاهة الصّحيّة، باستعمال متزامن لعناصر الوسط البحري المتمثّلة في المناخ البحري وماء البحر والطّحالب والأوحال البحريّة والرّمال وغيرها من المواد المستخرجة مباشرة منه ، وذلك في موقع بحري مميّز وتحت إشراف طبيّ وبمساعدة فريق مؤهل.

وبالرّجوع إلى المعطيات المتوفّرة ببوابة الإستشفاء بالمياه <http://www.hydrotherapie.tn> يقدر

عدد مراكز المعالجة بماء البحر بتونس بحوالي 56 مركزا موزعين على 6 ولايات ساحليّة وفق ما يبيّنه الجدول التالي:

الولاية	عدد مراكز المعالجة بماء البحر
مدنين	20
نابل	14
سوسة	10
المهدية	5
تونس	4
المنستير	3

ووفقا لنفس المصدر، فقد سجّل القطاع نسبة تطوّر هامة قدّرت بـ 318 % ، حيث بلغ عدد الوافدين خلال سنة 2017 على مراكز المعالجة بماء البحر 165083 حريفا، بعد أن كان لا يتجاوز خلال سنة 2016 ، 51887 حريفا.

الجزء الأول: ملاحظات متعلّقة بمشروع القرار المشترك:

يشير مشروع القرار المشترك الصّادر من وزير الصّحّة ووزير التّنمية والإستثمار والتّعاون الدّولي المتعلّق بالمصادقة على كراس الشروط المتعلّق بإحداث وتنظيم وإستغلال مراكز المعالجة بماء البحر، الملاحظات التّالية:

1- من حيث الشّكل:

- تنصّ الفقرة الأخيرة من الفصل 3 من الأمر عدد 417 لسنة 2018 المؤرّخ في 11 ماي 2018 المتعلّق بإصدار القائمة الحصريّة للأنشطة الإقتصاديّة الخاضعة لترخيص وقائمة التّراخيص الإداريّة لإنجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصّلة وتبسيطها على أنّه : " تعتبر الأنشطة غير المدرجة بالملحق عدد 1 من هذا الأمر الحكومي غير خاضعة لترخيص".

كما ينصّ الفصل 4 من نفس الأمر على أنّه : "تضبط قائمة الأنشطة الإقتصاديّة التي تمّ حذف تراخيص ممارستها بالملحق عدد 2 من الأمر الحكومي ، على أنّها تبقى خاضعة للتّراخيص الجاري بها العمل في تاريخ صدوره لمدة أقصاها 6 أشهر من تاريخ دخوله حيّز التّنفيد".

ويمكن للوزارات والسلط الإدارية المختصة في أجل أقصاه 6 أشهر المذكورة أعلاه، أن تخضع الأنشطة الاقتصادية المنصوص عليها بالملحق عدد 2 من هذا الأمر الحكومي إلى كراسات شروط يتم إصدارها بقرار مشترك من السلطة المعنية والوزير المكلف بالإستثمار.

ويندرج نشاط مراكز المعالجة بماء البحر ضمن الملحق 2 من الأمر عدد 417 لسنة 2018 المذكور أعلاه، وباعتبار أنّ هذا النشاط الذي بقي خاضعا لترخيص وزير الصحة خلال مدة 6 أشهر الموالية لصدور هذا الأمر ، ونظرا لعدم صدور كراس شروط ينظم هذا النشاط خلال هذه الفترة، فإن ممارسة هذا النشاط أصبحت حرة بانقضاء هذا الأجل في 11 نوفمبر 2018.

وباعتبار أنّ هذا الإشكال سي طرح بالنسبة إلى العديد من الأنشطة الأخرى التي لم يتسن إصدار كراسات شروط في شأنها خلال الفترة الإنتقالية المنصوص عليها والمقدرة بستة أشهر من تاريخ صدور الأمر المذكور أعلاه، فإنه يتجه تنقيح الفصل الرابع من الأمر الحكومي سابق الذكر في اتجاه التمديد لفترة 6 أشهر إضافية كفترة ثانية ممنوحة للإدارة لإصدار كراسات الشروط بالنسبة إلى الأنشطة التي تنوي تنظيمها وفقا لهذا النظام القانوني.

- ورد بالإطلاع قبل الأخير لمشروع القرار موضوع الإستشارة الرّاهنة والمتعلق بالمصادقة على كراس شروط إحداث وتنظيم وإستغلال مراكز المعالجة بماء البحر، إحالة إلى نفس كراس الشروط ، وهو ما يستوجب حذف هذه الإحالة من هذه الإطلاعات بإعتبارها جزءا من المشروع موضوع الإستشارة.

2- من حيث الأصل:

- على مستوى الفصل 7 :

- بالرجوع إلى الفصل 7 من مشروع كراس الشروط موضوع الإستشارة الرّاهنة ، يتّضح أنّ المستغل لا يمكنه البدء في ممارسة النشاط إلّا بعد مضيّ شهر من تاريخ إيداع كراس الشروط و إيداع كافة الوثائق المستوجبة بمكتب الضبط المركزي للديوان وتوقيع إمضائه على سجل معد للغرض.

وحيث لم يتمّ التّنصيب بوثيقة شرح الأسباب على هذا الإجراء، وبيان أهميته ودواعيه.

وحيث أنّ هذا الإجراء يتعارض مع نظام كراسات الشروط الذي ينبغي على مبدأ التصريح المشفوع بـجينية بداية الإستغلال ثمّ المراقبة اللاحقة، فضلا عن كون الهدف من المصادقة على كراس الشروط هو تحرير النشاط وليس الحدّ منه، وبالتالي فإنّ أحكام الفصل 7 تتركس بطريقة غير مباشرة نفس نظام الترخيص المزمع التخلي عنه.

وبناء عليه، وحتى يتم تحقيق الغاية من إخضاع ممارسة بعض الأنشطة إلى نظام كراس الشروط يقترح حذف الآجال المشار إليها والمحددة بشهر والتأكيد على بداية الإستغلال إثر التصريح مباشرة.

- تطرّق ذات الفصل 7 إلى مجموعة الوثائق التي يجب إيداعها بمكتب الضبط المركزي للديوان الوطني للمياه المعدية والإستشفاء بالمياه. وبمقارنة هذه الوثائق المضمنة بمشروع كراس الشروط مع ما نظام الترخيص القديم يتّضح ارتفاع عددها ليصل إلى 22 وثيقة مقابل 21 وثيقة (فعليا 20 وثيقة إذا ما تمّ إستثناء وثيقة الموافقة المبدئية) ،

وحيث أنّ مطالبة باعث النشاط مسبقا بالإدلاء بمجموعة من الوثائق تقدّم إلى الإدارة يشكّل في حدّ ذاته شكلا من أشكال الرقابة المسبقة، ويتعارض مع مبادئ إرساء كراسات الشروط الذي ينبغي على المراقبة اللاحقة ، وهو ما استقرّ الفقه الاستشاري¹ لمجلس المنافسة على اعتباره شكلا من أشكال الترخيص .

وبالتالي يقترح التخفيف من الوثائق المطلوبة والإقتصار على ما هو ضروري فقط تماشيا مع فلسفة تنظيم بعض الأنشطة بمقتضى كراسات الشروط عوضا عن الترخيص من حيث التخفيف من الإجراءات المستوجبة والقيود المفروضة على النشاط ، فإنّ ذلك لم يتحقق في مشروع كراس الشروط المعروض.

- على مستوى الفصل 52 :

¹ رأيه عدد 62126 الصّادر بتاريخ 14 سبتمبر 2006

- تطرّق الفصل 52 من مشروع كراس الشروط إلى ضرورة التقيّد بأحكامه، وفي خلاف ذلك يعرّض مستغلّ مركز المعالجة بماء البحر إلى العقوبات الإداريّة والجزائيّة المنصوص عليها بالتّشريع والترّتيب الجاري بها العمل .

وحيث أنّ عدم تحديد هذه النّصوص القانونيّة والترتيبيّة المنظّمة للنّشاط قد يشكّل حجبا للإطار التّشريعي والترّتيب عن المتعاملين مع الإدارة ، وبالتالي يشكّل مساسا بمبدأ تكافؤ الفرص للدّخول إلى القطاع من خلال المعرفة المسبقة بها.

وتبعا لذلك، فإنّه يتعيّن مزيد التّدقيق في طبيعة ودرجة المخالفات والعقوبات المستوجبة تبعا لكلّ وضعية .

وصدر هذا الرّأي عن الجلسة العامّة لمجلس المنافسة بتاريخ 21 فيفري 2019 برئاسة السيّد رضا بن محمود وعضويّة السيّدّة و السّادة محمّد العيّادي وعمر التّونكتي وريم بوزيان والخمّوسي بوعبيدي وسالم بالسّعود ومحمّد شكري رجب وأكرم الباروني، والمقرّر العامّ السيّد محمّد شيخ روحه وأمن كتابة الجلسة السيّد نبيل السّماتي.

الرئيس

رضا بن محمود