

الجمهورية التونسية

مجلس المنافسة

- استشاري -

الملف الإستشاري عدد: 212800

القطاع: الخدمات: وكالات الأسفار صنف "أ": نشاط شركة الخدمات الوطنية والإقامات في سوق العمرة.

الرأي عدد 212800

الصادر عن مجلس المنافسة بتاريخ 5 نوفمبر 2021.

إنّ مجلس المنافسة،

بعد الإطلاع على مكتوب وزير التجارة وتنمية الصادرات المرسم بكتابة المجلس بتاريخ 27 سبتمبر 2021 والمتضمن طلب رأيه حول ممارسة شركة الخدمات الوطنية والإقامات لنشاط العمرة، طبقاً لمقتضيات الفصل 11 من القانون عدد 36 لسنة 2015 المتعلق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار.

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

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

وبعد الإطلاع على ما يفيد استدعاء أعضاء الجلسة العامة وفق الصيغ القانونية بجلسة يوم

الجمعة 5 نوفمبر 2021،

وبعد التأكّد من توفر النّصاب القانونيّ،

وبعد الاستماع إلى المقررة السيدة كوثر الشابي في تلاوة تقريرها الكتافي،

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

I – تقدّم الملف الإستشاري:

### - المحتوى المادي للإستشارة:

تضمن الملف الرّاهن وثيقة طلب الإستشارة ومراسلة رئاسة الجمهورية بتاريخ 16 سبتمبر 2021 حول إمكانية ممارسة شركة الخدمات الوطنية والإقامات لنشاط العمرة وما إذا كان يتوجب عليها لممارسة هذا النشاط سحب كراس الشروط المتعلق بـممارسة الأشخاص الطبيعيين أو المعنوين لنشاط وكالة أسفار من صنف "أ" وفي هذه الحالة ما إذا كان موضوع الشركة عائقاً أمام تمكنها من إيداع كراس الشروط وممارسة النشاط.

### - الإطار العام للإستشارة الرّاهنة:

يندرج الملف المعروض على أنظار مجلس المنافسة في إطار الاستشارة الإختيارية للمجلس في المسائل ذات العلاقة بالمنافسة، مثلما ضبطتها أحكام الفصل 11 من القانون عدد 36 لسنة 2015 المتعلق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار والتي تخوّل للوزير المكلف بالتجارة استشارة مجلس المنافسة حول كل المسائل التي لها علاقة بالمنافسة.

### - الإجراءات:

- تم توجيه مكتوب إلى السيد الرئيس المدير العام لشركة الخدمات الوطنية والإقامات يتعلق بطلب معطيات مرسم بكتابه المجلس بتاريخ 5 أكتوبر 2021.

## II - الإطار التشريعي والترتيبي المنظم للقطاع:

يخضع نشاط العمرة وممارسة نشاط وكالة أسفار من صنف "أ" إلى النصوص التشريعية والترتيبية التالية:

- القانون عدد 66 لسنة 1970 المؤرّخ في 31 ديسمبر 1970 وخاصة الفصل 32 منه المتعلق بإحداث الديوان القومي التونسي للسياحة.

- المرسوم عدد 13 لسنة 1973 المؤرّخ في 17 أكتوبر 1973 المتعلق بتنظيم وكالات الأسفار المصدق عليه بالقانون عدد 68 لسنة 1973 المؤرّخ في 19 نوفمبر 1973 كما تم تنصيجه بالقانون عدد 33 لسنة 2006 المؤرّخ في 22 ماي 2006 المتعلق بتبسيط الإجراءات في مجال التراخيص الإدارية الخاصة بالقطاع السياحي.

- الأمر عدد 977 لسنة 1976 المؤرّخ في 11 نوفمبر 1976 المتعلّق بضبط مشمولات وأساليب تسيير الديوان القومي التونسي للسياحة المنقح بالأمر عدد 930 لسنة 1983 المؤرّخ في 13 أكتوبر 1983.
- الأمر عدد 2475 لسنة 2000 المؤرّخ في 31 أكتوبر 2000 المتعلّق بالإجراء الموحد لبعث المشاريع الفردية.
- الأمر عدد 2200 لسنة 2002 المؤرّخ في 7 أكتوبر 2002 وال المتعلّق بتعيين سلطة الإشراف على المنشآت العمومية وعلى المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية كما نص وتم بالأمر عدد 619 لسنة 2003 المؤرّخ في 17 مارس 2003 والأمر عدد 910 لسنة 2005 المؤرّخ في 24 مارس 2005.
- الأمر عدد 2122 لسنة 2005 المؤرّخ في 27 جويلية 2005 المتعلّق بضبط مشمولات وزارة السياحة والمنقح والمتمم بالنّصوص اللاحقة وخاصة الأمر الحكومي عدد 2761 لسنة 2015 المؤرّخ في 31 ديسمبر 2015.
- الأمر عدد 2216 لسنة 2006 المؤرّخ في 7 أوت 2006 وال المتعلّق بضبط شروط الكفاءة لممارسة نشاط وكالة أسفار من صنف "أ" أو صنف "ب".
- الأمر عدد 159 لسنة 2005 المؤرّخ في 26 جانفي 2005 المتعلّق بضبط شروط إسناد الخطط الوظيفية والإعفاء منها بشركة الخدمات الوطنية والإقامات.
- الأمر عدد 2437 لسنة 2007 مؤرّخ في 9 أكتوبر 2007 المتعلّق بضبط الهيكل التنظيمي لشركة الخدمات الوطنية والإقامات.
- الأمر عدد 1428 لسنة 2013 المؤرّخ في 22 أفريل 2013 المتعلّق بإحداث اللجنة الوطنية للحج والعمرة وبضبط تركيبتها وسير أعمالها.
- قرار وزير السياحة المؤرّخ في 9 نوفمبر 2006 وال المتعلّق بالمصادقة على كراس الشروط الخاص بعمارة نشاط وكالة أسفار من صنف "أ" المنقح بالقرار المؤرّخ في 26 سبتمبر 2017.

### **III – دراسة السوق المرجعية:**

تعلق السوق المرجعية موضوع الإستشارة الراهنة بسوق وكالات الأسفار صنف أ الناشطة في قطاع العمرة.

#### **- وكالات الأسفار من صنف أ**

يخضع نشاط وكالة أسفار من صنف "أ" لنظام كراس الشروط.

وينص كراس الشروط المتعلق بمارسة الأشخاص الطبيعيين أو المعنوين لنشاط وكالة أسفار من صنف "أ" الصادر في 9 نوفمبر 2006 على إلزام الناشر الاقتصادي بإيداع نسخة من شهادة في تحرير رأس المال قيمته 100 ألف دينار وضمانا بنكيا قاربا بقيمة خمسين ألف دينار 50.000 د. ويقدر عدد وكالات الأسفار الناشطة بالسوق الوطنية خلال سنة 2019 : 1312 موزعة كما يلي :

<b>1043</b>	<b>عدد وكالات الأسفار صنف "أ"</b>
269	عدد وكالات الأسفار صنف "ب"
1312	العدد الجملي لووكالات الأسفار

المصدر: الديوان الوطني للسياحة التونسية: التقرير السنوي لسنة 2019

وتجدر الإشارة إلى أنه تم خلال سنة 2019 إحداث 85 وكالة أسفار صنف "أ" جديدة. وحري بالذكر أيضا أنه وإلى حدود سنة 2013 لعبت وكالات الأسفار دور الوسيط بين المعتمر وشركة الخدمات الوطنية والإقامات بما أنها كانت تقوم بتسويق العمرة لحرفائها مقابل عمولة تتمثل في نسبة مئوية من ثمن الخدمة.

#### **- شركة الخدمات الوطنية والإقامات**

تتمثل شركة الخدمات الوطنية والإقامات منشأة عمومية على معنى القانون عدد 9 لسنة 1989 المتعلقة بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية وهي خاضعة لإشراف رئاسة الجمهورية. وتتولى الدولة 98% من رأس مال الشركة البالغ 19,291 م.د. كما تساهم الشركة في أغلبية رأس مال شركتين فرعبيتين هما شركة الدراسات والتهيئة سقانص المستير وقمرت للترفيه والتنشيط السياحي.

وتتمثل مهامها حسب قانونها الأساسي في تنفيذ كل العمليات التجارية والمالية والصناعية المتعلقة أساسا بدراسة وإنجاز وتحسين واستغلال الإقامات ذات المستوى الرفيع ومراكز المؤتمرات

والمتقييات وكل المؤسسات المشابهة وتنظيم واستغلال كل عمليات الإقامة من سكن ونقل وكل الخدمات المرتبطة بذلك بتونس والخارج بما في ذلك تنظيم العمليات المتعلقة بالمناسك الدينية (الحج والعمرة).

كما تم تكليفها ببناء وتهيئة وشراء وبيع وكراء وإستغلال الإقامات من الصنف الرفيع ومراكز المؤثرات وكل مؤسسة مماثلة وشراء وبيع وكراء وإستغلال كل وسائل النقل وتنظيم الرحلات بأنواعها بما في ذلك الرحلات البحرية والرحلات الجماعية والفردية وبيع الخدمات المتعلقة بها وتكونين وإستغلال وكالات بتونس والخارج.

وتجدر الإشارة إلى أن نشاط العمرة كان موكولا كليا لشركة الخدمات الوطنية والإقامات منذ سنة 1998 قبل فتحه أمام المنافسة منذ موسم 2013.

وبلغ معدل رقم معاملات الشركة خلال الفترة 2015-2018 ما قدره 85,136 م.د وأفرز تصرفها نتائج استغلال سلبية هيكلية بلغت 2,425 مليون دينار سنة 2015.

**نشاط العمرة:**

تم الشروع في تحرير نشاط العمرة بداية من سنة 2013 وذلك بمقتضى جلسة العمل الوزارية المنعقدة بتاريخ 31 جانفي 2013 التي أقرت منح القطاع الخاص نسبة 25 بالمائة من الحصة الوطنية الجملية بسقف قدره 10000 معتمر.

وتم تحرير هذا القطاع كليا في موسم 2016 بعد سحب السلطات السعودية امتياز استثناء الشركة من وجوب توفير شهادة الانخراط في الاتحاد الدولي للنقل الجوي.

كما تفید المعطيات المستقة من شركة الخدمات الوطنية والإقامات أنه تم خلال السنوات المواتية وبضغط من وكالات الأسفار إقرار المرور إلى التقسيم المالي عوضا عن العددي بين القطاعين العام والخاص وذلك بمقتضى جلسة عمل حول ملف العمرة بتاريخ 4 مارس 2014 وتم فيها تحصيص 17 مليون دينار للقطاع العام و 15 مليون دينار للقطاع الخاص تلاها مجلس وزاري مضيق بتاريخ 15 جانفي 2016 تقرر إثره إسناد 11 مليون دينار للقطاع العام و 14 مليون دينار للقطاع الخاص.

#### **إجراءات تنظيم العمرة:**

يندرج تنظيم الرحلات إلى البقاع المقدّسة للقيام بمناسك العمرة ضمن خانة "السياحة الدينية". وتقوم وكالات الأسفار صنف "أ" بتنظيم هذا الصنف من الرحلات في إطار ممارستها

للاختصاصات المسندة لها قانوناً بوجب الفصل 2 من المرسوم عدد 13 لسنة 1973 المتعلق بتنظيم وكالات الأسفار.

وتم إجراءات تنظيم العمرة طبقاً لوثيقة توجيهية تصدر عن وزارة الشؤون الدينية والسياحة تطبيقاً لتوصيات اللجنة الوطنية للحج والعمره.

وفي هذا الإطار فإن وكالات الأسفار من صنف "أ" المتعاقدة مباشرة مع الوكالء السعوديين، مطالبة بإيداع أصول عقود العمرة المبرمة مباشرة مع الوكالء السعوديين لدى الوزارة المكلفة بالسياحة ثم لدى وزارة الشؤون الدينية ووزارة الشؤون الخارجية قصد المصادقة عليها. وتتولى كذلك القيام بإجراءات توثيق العقود مع السلط المعنية بالمملكة العربية السعودية.

ويحدد البنك المركزي مبلغ التحويلات بعنوان العمرة سنوياً استناداً إلى الترخيص المسند له من المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 15 جانفي 2015 بتوزيع المبلغ المحدد بـ30 مليون دينار مناصفة بين القطاع الخاص وشركة الخدمات الوطنية والإقامة

وفضلاً عن ذلك، أقرّ المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 18 ماي 2018 اعتماد مبدأ المرونة في استغلال المبلغ المحدد للطرفين، علما وأنّه تدرج من 30 مليون دينار إلى 50 مليون دينار سنة 2020 بعد أن كلف المجلس الوزاري الأخير البنك المركزي بتحديد المبلغ الجملي المخصص للعمرة بالتنسيق مع الأطراف المتدخلة مع مراعاة الوضع الاقتصادي للبلاد.

وضعية شركة الخدمات الوطنية والإقامات بسوق العمرة والإشكاليات المتعلقة بعمارتها لنشاط وكالة أسفار صنف أ:

تنفيذ المعطيات المضمنة بالملف أنه تم تكليف شركة الخدمات الوطنية والإقامة ("شركة متزه قمرت سابقاً") بإدارة نشاط العمرة. يقتضي قرار المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 16 نوفمبر 1998 الذي نصّ على تكليف الشركة دون سواها بوصفها شركة وطنية بتنظيم وضمان السكن والتقليل للمعتمرين وعلى إبقاء عملية تسويق سفرات العمرة من مشمولات وكالات الأسفار التونسية.

وبحدّد الاشارة في هذا السياق أنه تفعيلاً لقرار مجلس الوزراء المذكور صدر منشور وزير السياحة بتاريخ 27 نوفمبر 1998 الذي تم توجيهه إلى وكالات الأسفار جاء فيه ما يلي:

- منح شركة الخدمات الوطنية والاقامات دون سواها بوصفها شركة وطنية مهمة تنظم وضمان السكن والنقل بالبقاء المقدسة.
  - ابقاء عملية تسويق سفرات العمرة من مشمولات وكالات الأسفار التونسية دون سواها.
  - تعهد وكالات الأسفار ببيع السكن والنقل المعروضين من طرف شركة الخدمات الوطنية والاقامات دون سواها لحرفائها المعتمرين.
  - التأكيد على إعداد كراس شروط يضبط طرق التعامل بين الشركة ووكالات الأسفار ممثلة في الجامعة التونسية لوكالات الأسفار.
- ولقد شهدت سوق العمرة منذ انطلاق عملية التحرير العديد من التجاوزات التي أثرت على مبدأ المنافسة بين القطاعين العام والخاص تمثلت أساسا فيما يلي:
- تجاوز العدد المسموح به بـ 1500 معتمر من طرف القطاع الخاص سنة 2013.
  - تسجيل فارق كبير في عدد المعتمرين بين القطاع العام والقطاع الخاص وتجاوز القطاع الخاص لصف المبالغ المرصودة لسنة 2014 والمحدد بـ 15 مليون دينار ولسنة 2015 والمحدد بـ 14 مليون دينار حيث ان التقديرات تشير إلى ان اجمالي التحويلات تجاوز 100 مليون دينار خلال سنين 2014 و2015.
  - لم تتمكن شركة الخدمات الوطنية والاقامات باستغلال كامل المبلغ المرصود لها سنة 2015.
  - لم تشهد عملية تحرير العمرة وضع الإطار القانوني والإجرائي والترتيبي لتنفيذها، فكان لغياب الجانب الرقابي والمتابعة الدقيقة الأثر البالغ على تنفيذ القرارات التي تم اتخاذها في الغرض، وهو ما انجر عنه:
    - غياب معطيات وإحصائيات دقيقة وموحدة حول عدد المعتمرين لدى الهيأكل الرسمية المتدخلة في العمرة (وزارة السياحة، وزارة الداخلية، وزارة الشؤون الدينية، البنك المركزي...).
    - إرتفاع الأسعار.
    - تقديم برامج وهمية بأسعار مثالية لا أثر لها في الواقع.
    - عدم التزام وكالات الأسفار بالفنادق التي تم تسويقها للمعتمرين واستئجار فنادق لا ترتقي خدمتها للهدف الذي حررت من أجله العمرة.
    - عدم إبرام وكالات الأسفار عقود بينها وبين المعتمرين وكذلك بين الوكالات في ما بينها.
    - عدم إلتزام وكالات الأسفار بتواريخ السفر وعدم الإحاطة بالمعتمرين.

وما يلاحظ أنه ومنذ تحرير العمرة تم التداول في الموضوع خلال العديد من جلسات العمل وال المجالس الوزارية وتم إقرار العديد من القرارات المتعلقة بتنظيم قطاع العمرة إلا أنها لم تطبق ومن أهمها:

- تكليف وزارة السياحة والشئون الدينية والنقل بمراقبة نشاط وكالات الأسفار.
- النظر في مآل شركة الخدمات الوطنية والاقامات وأنشطتها في ضوء قرار تحرير العمرة وما سيتم اقراره مستقبلاً بخصوص مجالات نشاط الشركة.
- اعداد كراس شروط لتنظيم القطاع واقتراح آليات الرقابة.
- تفعيل دور وزارة الشئون الدينية في تعديل المنظومة وحسن مراقبتها.
- التقسيم المالي بين القطاع العام والخاص

وبعد ذلك عرفت الشركة تراجعاً ملحوظاً في عائدات هذا النشاط وبالتالي في النتيجة المحاسبية مقابل استحواذ القطاع الخاص لنسبة هامة من سوق العمرة كما يبيّنه الجدول التالي:

2020		2019		2018		2017		2016		2015		2014		2013		2012		سنة
خاص	عام	خاص	عام	خاص	عام	خاص	عام	خاص	عام	خاص	عام	خاص	عام	خاص	عام	خاص	عام	عدد للمعتمرين
*****	0	*****	0	*****	0	*****	0	*****	0	46 885	4444	34500	19 500	11500	17 332	0	46 646	النسبة
100.00%	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%	0.00%	91.34%	8.66%	63.89%	36.11%	39.89%	60.11%	0.00%	100.00%	النسبة
د 25	د 25	د 15	د 15	د 15	د 15	د 15	د 15	د 15	د 15	د 14	د 11	د 15	د 17	بالمائة من حصة 25 التأشيرات بسوق معتمر 10000	لم يتم تحديد سقف	سقف المنحة المخولة من البنك المركزي		
		138 563 354		116 202 568		93 409 032		68 381 924		62 660 687		72 458 805		66 711 111		100 618 848		رقم معاملات الشركة
0		0		0		0		0		3 829 217		15 595 214		13 674 747		37 814 368		رقم معاملات العمراء
0		0		0		0		0		ألف دينار 211		د 2.8		د 1.8		د 3.9		النتيجة المحاسبية لنشاط العمراء
**		822 686		1 581 951		4 982 824		-1 130 171		278 950		2 109 954		-511 129		5 168 094		النتيجة المحاسبية للشركة

ويتبين من حلاله ما يلي:

- إحتلال التوازنات المالية للشركة منذ سنة 2013 ومرد ذلك عدم الاستقرار المسجل في نتیجتها المحاسبية خلال الفترة الممتدة من سنة 2013 إلى غایة سنة 2019 ويرجع ذلك أساسا إلى:
  - تراجع عائدات نشاط العمرة منذ سنة 2013، تاريخ إقرار التحرير الجزئي لنشاط العمرة، إلى غایة سنة 2016 التي شهدت توقيعا تماما لهذا النشاط بالنسبة للشركة إذ يقتصر نشاطها على الحج واقامات ضيوف الدولة.
  - الخسائر السنوية المسجلة في نشاط تسuir اقامات ضيوف الدولة وإلتحاء الشركة الى عائدات الحج لتمويله بعد أن كانت عائدات نشاط العمرة تؤمن تمويل مصاريف استغلال الاقامات.

وفي هذا الإطار فإن الشركة تتصرف في خمس اقامات ذات مستوى راق بضاحية قمرت مخصصة لاستضافة الشخصيات الرسمية رفيعة المستوى، كما تتكفل بتجهيز هذه الاقامات وصيانتها.

هذا و تحدّر الإشارة إلى أن تنظيم عمليات استضافة الشخصيات الرسمية تخضع إلى أحكام منشور السيد الوزير الأول عدد 19 المؤرخ في 30 ماي 2000 والمناشير اللاحقة له التي حددت مكونات الاقامات والخدمات المقدمة ومرجعية ضبط تعريفتها.

وبعد لمقتضيات المنشور المذكور فإن الإستضافات باقامات ضيوف الدولة تقتصر على الشخصيات الرسمية العليا على غرار الرؤساء أو الأمراء أو رؤساء الحكومات دون سواهم والوفود المصاحبة لهم. ومن المعلوم أن هذا النشاط لا يعتبر نشاطا فندقيا وإنما نشاطا مناسبيا يرتبط بالزيارات الرسمية المبرمجة وهو ما يفسر النتائج السلبية المسجلة به خاصّ وأنه تأثّر مثل سائر الأنشطة بجائحة الكورونا حيث اقتصر عدد الاستضافات خلال سنة 2020 على زيارتين فقط وزيارة واحدة سنة 2021.

- تقلّص في حصة تونس من الحجاج خلال الفترة الممتدة من سنة 2013 إلى غایة سنة 2016.

ولقد توصلت الشركة سنة 2016 ببرالة من وزارة الشؤون الدينية تبعاً لبرقية صادرة عن وزارة الخارجية لإعلامها بعدم قدرتها على ممارسة نشاط العمرة نظراً لعدم منحها الاستثناء من السلطات السعودية والذي تمت به خلال السنوات السابقة بخصوص وجوب تقديم شهادة عضوية IATA.

وباعتبار أن الحصول على شهادة عضوية IATA يتطلب تمت الشركة بصفة وكيل أسفار صنف A قامت الشركة بمساعي تمثلت في عقد عدة جلسات مع مصالح وزارة السياحة، وذلك قصد تذليل الصعوبات والمعوقات القانونية التي تحول دون حصولها على المطلوب والتي تم حصرها في تنقيح الفصل الخامس من أحكام كراس الشروط المتعلق بعمارة الأشخاص الطبيعيين أو المعنوين لنشاط وكالة أسفار من صنف A و الذي تم بمقتضى القرار الصادر عن وزير السياحة بتاريخ 26 سبتمبر 2017.

إلا أن الشركة فوجئت بشرط جديد فرضته وزارة السياحة التي أعلنتها من خلال مراسلتها الواردة بتاريخ 13 ديسمبر 2018 بوجوب إقتصار موضوعها الاجتماعي على نشاط وكالة أسفار صنف "A"، مما إضطررها إلى البحث عن حلول أخرى كتكليف الشركة الفرعية قمرت للترفيه (شركة ذات مسؤولية محدودة) بتنظيم نشاط العمرة من خلال إحداث وكالة أسفار أو إحداث شركة ذات مساهمة عمومية يكون موضوعها الاجتماعي وكالة أسفار صنف "A".

إلا أنه تبين أن الشركة الفرعية "قمرت للترفيه" تعاني بدورها من عدة صعوبات مالية تحول دون حصولها على شهادة عضوية IATA، وهو ما أكدته محكمة المحاسبات في تقريرها عدد 32 الذي جاء فيه:

" قامت شركة الخدمات الوطنية و الإقامات بتحويل الشركة الفرعية "قمرت للترفيه" إلى وكالة أسفار تتخذ من مبني الكازينو مقرًا تجاريًا لها في تناقض مع قرار سابق بالتفويت فيها و ذلك دون دراسة للسوق وفي غياب رؤية استراتيجية تحديد المدف من استبقاء نشاط العمرة خاصة في ضل صعوبة المنافسة مع وسائل الأسفار.

كما أن الوضعية المالية للشركة الفرعية ومواردها البشرية لا تمكنها من الاستجابة لمتطلبات الحصول على اعتماد "الأياتا" الخاص بالجمهورية التونسية ولم تباشر الوكالة المحدثة أي نشاط الى حدود الزيارة الميدانية لقضاء المحكمة في 16 أكتوبر 2019.

وبيّنت شركة الخدمات الوطنية والإقامات أن إجراءات إحداث شركة ذات مساهمة عمومية تقتضي إعداد ملف يعرض على أنظار لجنة تطهير وإعادة هيكلة المنشآت ذات المساهمات العمومية (CAREPP) ويتضمن أساسا دراسة جدوى إحداث وكالة الأسفار وإتمام الإجراءات الإدارية الخاصة بإحداث شركة فرعية جديدة وإتمام الإجراءات الخاصة بالتوصّل بترخيص إسناد صفة وكيل أسفار من طرف الديوان الوطني التونسي للسياحة وإتمام الإجراءات الخاصة بالحصول على ترخيص منظمة "الأياتا" وهو ما يتطلب الكثير من الوقت.

كما أن استئجار وتجهيز المقر التجاري الخاص بوكالة الأسفار والقيام بالانتدابات المستوجبة يتطلب استثمارات مالية هامة من شأنها اثقال كاهل المالية العمومية.

إضافة إلى أن هذا الخيار سيدفع وكالات الأسفار للضغط على الدولة بغرض تحرير قطاع الحج. فضلاً عن حتمية مواجهتها للمنافسة الشديدة التي يشهدها سوق العمرة، خاصة في ضل الضوابط الإدارية التشريعية المنظمة لسير الوكالة وذلك بصفتها شركة ذات مساهمات عمومية.

وإضافة لما ذكر فإنّ اعتماد حصة مخصصة للقطاع العام ضمن التحويلات المالية للعمرّة لا يضمّن حصة فعلية في سوق العمرة باعتبار اعتماد وكالات الأسفار لطرق متعددة للتحويلات المالية وهو ما أكدته محكمة المحاسبات في تقريرها عدد 32 وخاصة في الباب المتعلّق بنشاط العمرة.

علما وأنّ الشركة تفتقد التجربة في مجال ترويج العمرة مباشرة للمعتمرين وفي مجال التصرف في النقل الجوي خاصة بالنسبة للرحلات الغير منتظمة.

## VI - المجلس

من المعلوم أنّ شركة الخدمات الوطنية والإقامات إحتكرت نشاط العمرة لمدة طويلة بناء على قرار المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 16 نوفمبر 1998 والإتفاقية المبرمة في 25

نوفمبر 1998 وذلك قبل تحرير القطاع تدريجياً إنطلاقاً من سنة 2013 وذلك إلى غاية 2016 تاريخ تحريره كلياً وفتحه بصورة تامة أمام وكالات الأسفار.

وتشهد سوق العمرة حالياً عدداً من التجاوزات والإخلالات تمثل أهمّها في تغيير فنادق الإقامة المتعاقد في شأنها مع المعتمرين وفي رجوع ممثلي وكالات أسفار أحياناً إلى تونس متخلين عن معتمرين من حرفائهم المقيمين بالمستشفيات السعودية دون تأمين إجراءات عودتهم.

ولقد أشارت محكمة المحاسبات في تقريرها السنوي الثاني والثلاثين إثر إجرائها لرقابة ميدانية على شركة الخدمات الوطنية والإقامات أنه "لم يتول أيّ هيكل عمومي ممارسة دور رقابي وتعديلي تجاه وكالات الأسفار الناشطة في مجال تنظيم العمرة ونتج عن ذلك تسجيل إخلالات تمثل أهمّها في تغيير فنادق الإقامة المتعاقد في شأنها مع المعتمرين كما تجاوزت وكالات الأسفار سقف التحويلات المرخص لها من قبل البنك المركزي، حيث ضُبط هذا السقف في موسم 2015 في حدود 14 م.د في حين قدرّت التعهدات لتأمين الخدمات لفائدة 46885 معتمر بـمبلغ 33,523 م.د".

وهو ما يفسّر سعي الدولة وتحديداً وزارة السياحة لإزاحة العراقيل الترتيبية أمام شركة الخدمات الوطنية والإقامات وضمان إنخراطها في السوق المرجعية، ذلك أنه تمّ في سنة 2017<sup>1</sup> تنقيح المطة الثانية من الفصل 5 من كراس الشروط المتعلقة بعمارة الأشخاص الطبيعيين والماديين لنشاط وكالة أسفار من الصنف أ بإضافة الجملة التالية: "ولا ينسحب هذا الشرط على الممثل القانوني لمنشأة عمومية تمارس هذا النشاط طبقاً للقانون والترتيب الجاري بها العمل".

ويتجه التذكير في هذا الإطار أنّ مجلس المنافسة يعتبر من خلال رأيه عدد 172631 الصادر عنه بتاريخ 4 ماي 2017 والمتعلق بطلب رأيه حول مشروع قرار من وزيرة السياحة والصناعات التقليدية والمتعلق بالمصادقة على تنقيح الفصل 5 من كراس الشروط

---

<sup>1</sup> - قرار وزير السياحة والصناعات التقليدية المؤرخ في 26 سبتمبر 2017 والمتعلق بالمصادقة على تنقيح كراس الشروط الخاص بعمارة نشاط وكالة أسفار من صنف "أم".

المذكور أعلاه ما يلي: "أنّ هذا التناقض يرمي إلى تسوية وضعية قائمة فعليا، إذ أنّ شركة الخدمات الوطنية والإقامات هي منشأة عمومية تنشط أساسا في سوق العمرة والحج وتقوم بتسويق خدمات تقوم بها وكالات الأسفار من الصنف "أ" بما يجعلها في وضعية قانونية غير سليمة إزاء الفصل 5 من كراس الشروط المتعلق بممارسة الأشخاص الطبيعيين والمادين لنشاط وكالة أسفار من الصنف "أ"."

لذا فإنّ قيام منشأة عمومية بنشاط اقتصادي إلى جانب الخواص في سوق تنافسية على غرار سوق العمرة يتضمن تفعيل مبدأ الحياد التناافسي la neutralité concurrentielle الذي يوجب إخضاع كل المؤسسات سواء كانت عمومية أو خاصة الناشطة في قطاع تنافسي إلى نفس القواعد المنطبقة وهو ما يتطلب عنه التزام المتدخل العمومي بنفس الشروط والمقتضيات القانونية والتربيبة المنظمة للسوق المرجعية بما يضمن المساواة بين كافة الناشطين الاقتصاديين.

وتخضع ممارسة الأنشطة الاقتصادية وفقا لنظام كراس الشروط إلى إجراء سحب وإمساء كراس الشروط من طرف الناشر الاقتصادي وإيداعه بالإدارة المعنية والإلتزام بمختلف بنوده.

ويرتكز كراس الشروط على نظام المراقبة اللاحقة الذي تمارسه السلطة الإدارية المعنية من خلال معرفة مدى التزام الناشر الاقتصادي بمقتضيات وأحكام بنود كراس الشروط. وتفضي دراسة موضوع نشاط شركة الخدمات الوطنية والإقامات وفقا لقانونها الأساسي وخاصة أحكام الفصل 3 منه، وبقيمة النصوص التشريعية والتربيبة المنظمة للسوق المرجعية وخاصة منها مقتضيات الفصلين 2 و3 من المرسوم عدد 13 لسنة 1973 المؤرخ في 17 أكتوبر 1973 المتعلق بتنظيم وكالات الأسفار المصادق عليه بالقانون عدد 68 لسنة 1973 المؤرخ في 19 نوفمبر 1973 وبنود كراس الشروط الخاص بممارسة نشاط وكالة أسفار من صنف "أ" وخاصة أحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 5 منه، إلى الإقرار بأنه يتبع قانونا على شركة الخدمات الوطنية والإقامات ممارسة نشاط العمرة في إطار وكالة أسفار صنف "أ" شريطة إيداع كراس الشروط الخاص بذلك والخاضع لأحكامه، إضافة

إلى القيام بالإجراءات التي تفرضها السلطات السعودية بخصوص وجوب تقديم شهادة عضوية بالاتحاد الدولي للنقل الجوي IATA.

وإضافة لما ذكر فإن حسن تطبيق أحكام المراقبة والعقوبات الواردة بالباب الرابع من كراس الشروط (الإيقاف عن النشاط بصفة مؤقتة أو بصفة نهائية) وضمان جودة الخدمات للمعتمرين، وضرورة توفر محاسبة مالية مستقلة لنشاط وكالة الأسفار صنف "أ" يوجب أيضا على شركة الخدمات الوطنية والإقامات بعث شركة فرعية تختص بإستغلال وكالة أسفار صنف "أ" يعهد إليها ممارسة نشاط العمرة.

وعليه فإنه قد يكون من الأجدى وتفاديا للصعوبات التي قد تواجهها شركة الخدمات الوطنية والإقامات بعث شركة بنسبة مساهمة عمومية تقل عن 50 بالمائة وهو ما يمكنها من مرونة في التصرف وقدرة على مواجهة المنافسة بسوق العمرة.

ولذا، وبناء على ما سبق فإن المجلس يعتبر أن ممارسة نشاط العمرة من طرف شركة الخدمات الوطنية والإقامات يقتضي وجوبا إحداث وكالة أسفار صنف "أ" طبقا لمقتضيات كراس الشروط الخاص بمارسة نشاط وكالة أسفار من صنف "أ" المصدق عليه بقرار وزير السياحة المؤرخ في 9 نوفمبر 2006.

وصدر هذا الرأي عن الجلسة العامة لمجلس المنافسة بتاريخ 5 نوفمبر 2021 برئاسة السيد رضا بن محمود وعضوية السيدتين فتحية حمّاد وريم بوزيان والسادة عصام اليحياوي والخموسي بو عبيدي ومحمد شكري رجب، وبحضور المقرر العام السيد محمد شيخ روحه وكاتب الجلسة السيد نبيل السماتي.

الرئيس

رضا بن محمود