

**الرأي عدد 222823
الصادر عن مجلس المنافسة
بتاريخ 20 ماي 2022**

إنّ مجلس المنافسة،

بعد الاطلاع على مكتوب وزيرة التجارة وتنمية الصادرات المرسم بكتابة المجلس تحت عدد 192 بتاريخ 25 مارس 2022 والمتضمّن طلب إبداء الرّأي في شأن مشروع أمر رئاسي يتعلّق بضبط الشّروط الفنيّة المنطبقة على الطّائرات المدنيّة الموجهة عن بعد المستعملة فقط للجولان الجوي فوق تراب الجمهورية التّونسية وشروط ممارسة نشاط استغلالها، 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 الإداري والمالي وسير أعمال مجلس المنافسة.

وبعد الإطلاع على ما يفيد استدعاء أعضاء الجلسة العامّة وفق الصّيغ القانونيّة لجلسة يوم الجمعة 20 ماي 2022،

وبعد التأكّد من توقّر النّصاب القانوني،

وبعد الاستماع إلى المقرر السيد حلمي الوسلاتي في تلاوة تقريره الكتابي.

وبعد المداولة استقرّ رأي الجلسة العامّة الاستشارية لمجلس المنافسة على ما يلي:

I- تقديم الملف:

1- الإطار العامّ للاستشارة:

يندرج مشروع الأمر الرئاسي في إطار تنظيم نشاط استغلال الطّائرات المدنية الموجهة عن بعد للجولان الجوي فوق تراب الجمهورية التّونسية، وذلك تبعاً لما شهدته البلاد كغيرها من بلدان العالم من إقبال ملحوظ واستخدام متنام لهذا الصّنف من الطّائرات، وأصبح الفراغ التشريعي في

هذا المجال يهدّد سلامة وأمن الطّيران، لذلك أضحي تنظيم استغلالها ووضع إطار قانوني ينظّمها أمرا ضروريا، سيما وأنّ منظّمة الطّيران المدني ما فتئت تدخل تعديلات على ملاحق إتفاقيّة الطّيران المدني الدّولي التي صادقت عليها البلاد التّونسية بمقتضى القانون عدد 122 لسنة 1959 المؤرّخ في 28 سبتمبر 1959 وذلك بغاية تنظيم استعمال هذا الصّنف من الطّائرات على ضوء المتغيّرات الحاصلة في المجال.

ويأخذ مشروع الأمر الرئاسي الراهن بعين الاعتبار، وفق ما جاء بوثيقة شرح الأسباب، الجوانب المتعلّقة بحماية الآخرين على الأرض وينظّم خاصّة المسائل التّالية:

- تقسيم أنظمة الطّائرات الموجّهة عن بعد إلى 4 أقسام،
- ضبط إجراءات الحصول على التّرخيص وشروط الاحتفاظ به،
- ضبط شروط تسليم وتجديد ترخيص ممارسة نشاط إستغلال أنظمة الطّائرات الموجّهة عن بعد في العمل الجوي في كل صنف،
- شروط إستعمال الطّائرات الموجّهة عن بعد للترفيه،
- صلوحية أنظمة الطّائرات الموجّهة عن بعد للملاحة،
- تسجيل الطّائرات الموجّهة عن بعد،
- قواعد إستعمال المجال الجوي من قبل أنظمة الطّائرات الموجّهة عن بعد،
- التّرخيص المؤقت للتصوير الجوي من قبل الأجانب باستعمال أنظمة الطّائرات الموجّهة عن بعد في صورة عدم وجود مؤسسات مرخّص لها طبقا لأحكام مشروع الأمر الرئاسي قادرة على تقديم الخدمات موضوع مطلب التّرخيص وذلك لحماية هذه المؤسسات وإحكام تنظيم هذا النشاط، علما وأنّه حاليا يتم تسليم هذا التّرخيص من قبل وزير التّجهيز والإسكان والبنية التحتيّة طبقا لأحكام قرار وزير الدّاخلية ووزراء الدّفاع الوطني والتّجهيز والإسكان والنقل والسيّاحة والصناعات التّقليديّة المؤرّخ في 6 أفريل 1995 المتعلّق بالأنشطة الجويّة السّيّاحيّة.

2- المحتوى المادّي للاستشارة:

تضمّنت الاستشارة الرّاهنة الوثائق التّالية:

- مشروع أمر رئاسي محرّر باللّغة العربيّة، يتعلّق بضبط الشّروط الفنيّة المنطبقة على الطّائرات المدنيّة الموجّهة عن بعد المستعملة فقط للجولان الجوي فوق تراب الجمهوريّة التّونسية وشروط ممارسة نشاط استغلالها،
- وثيقة شرح الأسباب.

وتجدر الإشارة إلى أنّه لم يقع تقديم وثيقة الملحق عدد1 المشار إليها بالفصل 26 من مشروع الأمر الرئاسي والمتعلّقة بأنموذج مطلب التّرخيص،

وتتضمن مشروع الأمر الرئاسي 82 فصلا، موزعة على 9 عناوين كبرى:

العنوان الأول: أحكام عامة (من الفصل 3 إلى الفصل 9)،

العنوان الثاني: ممارسة أنشطة إستغلال أنظمة الطائرات الموجهة عن بعد في العمل الجوي (من الفصل 10 إلى الفصل 42) ويحتوي على ثلاثة أبواب،

العنوان الثالث: إستعمال أنظمة الطائرات الموجهة عن بعد للترفيه (من الفصل 43 إلى الفصل 54) ويحتوي على بابين،

العنوان الرابع: تسجيل الطائرات الموجهة عن بعد (من الفصل 55 إلى الفصل 56)،

العنوان الخامس: قابلية الطائرات الموجهة عن بعد للطيران (من الفصل 57 إلى الفصل 63) ويحتوي على بابين،

العنوان السادس: قواعد إستعمال المجال الجوي من قبل الطائرات الموجهة عن بعد (من الفصل 64 إلى الفصل 68)،

العنوان السابع: حماية الغير على سطح الأرض (يحتوي على فصل وحيد: الفصل 69)،

العنوان الثامن: أحكام خاصة (من الفصل 70 إلى الفصل 73)،

العنوان التاسع: الترخيص المؤقت للتصوير الجوي (من الفصل 74 إلى الفصل 82).

3- الإطار القانوني والترتيبي المنظم للقطاع:

يخضع ممارسة نشاط استغلال الطائرات المدنية الموجهة عن بعد المستعملة للجولان الجوي فوق تراب الجمهورية التونسية خاصة إلى النصوص التشريعية والترتيبية التالية:

- الاتفاقية المتعلقة بالطيران المدني الدولي الممضاة بشيكاغو في 7 ديسمبر 1944 والتي انخرطت فيها الجمهورية التونسية بمقتضى القانون عدد 122 لسنة 1959 المؤرخ في 28 سبتمبر 1959 وخاصة ملحقها الأول والسابع،

- الاتفاقية رقم 108 لمجلس أوروبا المتعلقة بحماية الأشخاص تجاه المعالجة الآلية للمعطيات ذات الطابع الشخصي وبرتوكولها الإضافي رقم 181 الخاص بسلطات المراقبة وانسياب وتدقق المعطيات عبر الحدود الموافق على إنضمام الجمهورية التونسية إليهما بمقتضى القانون الأساسي عدد 42 لسنة 2017 المؤرخ في 30 ماي 2017،

- القانون الأساسي عدد 63 لسنة 2004 المؤرخ في 27 جويلية 2004 المتعلق بحماية المعطيات الشخصية،

- القانون عدد 83 لسنة 1988 المؤرخ في 11 جويلية 1988 المتعلق بإحداث المركز الوطني للاستشعار عن بعد كما تم تنقيحه بالقانون عدد 24 لسنة 2009 المؤرخ في 11 ماي 2009،
- القانون عدد 110 لسنة 1998 المؤرخ في 28 ديسمبر 1998 المتعلق بديوان الطيران المدني والمطارات كما تم تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد 41 لسنة 2004 المؤرخ في 3 ماي 2004 وخاصة الفصل 4 منه،
- مجلة الطيران المدني الصادرة بالقانون عدد 58 لسنة 1999 المؤرخ في 29 جوان 1999 وجميع النصوص التي نقحتها أو تممتها وآخرها القانون عدد 25 لسنة 2009 المؤرخ في 11 ماي 2009 وخاصة الفصول 136 و137 و144 منها،
- مجلة الاتصالات الصادرة بالقانون عدد 01 لسنة 2001 المؤرخ في 05 جانفي 2001 وجميع النصوص التي نقحتها أو تممتها وآخرها القانون عدد 10 لسنة 2013 المؤرخ في 12 أبريل 2013،
- 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 الاستثمار، كما تم تنقيحه بالقانون عدد 01 لسنة 2017 المؤرخ في 03 جانفي 2017 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2016 وبالقانون عدد 47 لسنة 2019 المؤرخ في 29 ماي 2019 المتعلق بتحسين مناخ الاستثمار،
- الأمر عدد 409 لسنة 2014 المؤرخ في 16 جانفي 2014 المتعلق بضبط مشمولات وزارة النقل،
- الأمر عدد 410 لسنة 2014 المؤرخ في 16 جانفي 2014 المتعلق بتنظيم المصالح المركزية لوزارة النقل كما تم تنقيحه وإتمامه بالأمر الحكومي عدد 97 لسنة 2016 المؤرخ في 11 جانفي 2016،
- الأمر الحكومي عدد 37 لسنة 2018 المؤرخ في 10 جانفي 2018 المتعلق بضبط تركيبة ومشمولات وأساليب عمل المجلس الوطني للطيران المدني،
- الأمر الحكومي عدد 48 لسنة 2020 المؤرخ في 23 جانفي 2020 المتعلق بإجراءات المصادقة والتوريد والتسويق للأجهزة الطرفية للاتصالات والأجهزة الراديوية،

- الأمر الحكومي عدد 256 لسنة 2021 المؤرخ في 19 أفريل 2021 المتعلق بضبط الهيكل التنظيمي لديوان الطيران المدني والمطارات،

- قرار وزير الداخلية ووزراء الدفاع الوطني والتجهيز والإسكان والنقل والسياحة والصناعات التقليدية المؤرخ في 06 أفريل 1995 المتعلق بالأنشطة الجوية السياحية والاشهارية قصد القيام بأشغال التصوير الشمسي أو السينماتوغرافي الجوي.

4- دراسة السوق:

تتعلق السوق المرجعية بسوق الطائرات المدنية الموجهة عن بعد المستعملة فقط للجولان في الفضاء الجوي الخارجي غير المغلق فوق تراب الجمهورية التونسية والتي يتراوح وزنها بين 250 غرام و25 كغ مقسمة إلى أربعة أقسام حسب كتلة الإقلاع القصوى:

الفئة	كتلة الإقلاع القصوى
C0	لا تتجاوز كتلة إقلاعها القصوى 250 غرام بما في ذلك كتلة الحمولة
C1	تتجاوز كتلة إقلاعها القصوى 250 غرام ولا تزيد عن 800 غرام بما في ذلك كتلة الحمولة
C2	تتجاوز كتلة إقلاعها القصوى 800 غرام ولا تزيد عن 4 كغ بما في ذلك كتلة الحمولة
C3	تتجاوز كتلة إقلاعها القصوى 4 كغ ولا تزيد عن 8 كغ بما في ذلك كتلة الحمولة
C4	تتجاوز كتلة إقلاعها القصوى 8 كغ ولا تزيد عن 25 كغ بما في ذلك كتلة الحمولة

ويهدف تنظيم هذا النشاط بالأساس إلى التقليل من نسبة المخاطر المحتملة المرتبطة بالاستعمال من خلال حماية الأشخاص الموجودين على الأرض ضد حوادث سقوط هذا النوع من الطائرات من ناحية أولى وحماية المستعملين الآخرين للمجال الجوي من مخاطر التصادم من ناحية ثانية، لذا تفرض النصوص القانونية المقارنة المنظمة لهذا القطاع عموما شروطا تتعلق في مجملها بضرورة الحصول على تكوين في المجال واحترام الارتفاعات القصوى للتطبيق فوق سطح الأرض وكذلك التضييق المتعلق بمناطق الجولان واحترام الحياة الخاصة للإفراد،

هذا، وتصنف اللوائح الأوروبية استعمالات الطائرات دون طيار إلى ثلاثة أصناف وذلك بالرجوع إلى درجة المخاطر المرتبطة بها:

- **الصنف المفتوح** (catégorie ouverte): يتصف بنسبة مخاطر ضئيلة وتقتصر ممارسته أساسا على ضرورة تسجيل الطائرة المدنية الموجهة عن بعد إلكترونيا عبر بوابة الانترنت المحدثة من قبل السلط المختصة بالبلد المعني كبوابة Alpha Tango¹ بالنسبة لفرنسا،

¹ :edition1 Guide usages de loisir et professionnels simplifiés des aéronefs sans équipage à Bord – Catégorie ouverte- version0.1 - 18 septembre 2020

- **الصنف الخاص** (catégorie spécifique): يتّصف بنسبة مخاطر معقولة ويخضع عموماً إلى مبدأ التصريح للهياكل المختصة،

- **الصنف المعتمد** (catégorie certifiée): يتّصف بنسبة مخاطر عالية ويمكن أن ترتبط ممارسته بالحصول على إذن أو ترخيص في الغرض²،

وتعرّف الطائرة الموجهة عن بعد بكونها كل طائرة غير مأهولة (أي لا يوجد أي إنسان على متنها) تتم قيادتها والتحكم بها من محطة قيادة عن بعد تحتوي على المعدات المستخدمة لقيادتها،

وتتطلب الطائرات دون طيار نظاماً خاصاً بها، يتكوّن من الطائرة نفسها ووحدة تحكّم أرضية ونظام اتصالات يربط بين الطائرة ووحدة التحكم الأرضية،

ولا تشمل هذه السوق المناطق الحرة، وطائرات الدولة الموجهة عن بعد والطائرات الموجهة عن بعد المستعملة في الفضاءات المغلقة أو المغطاة .

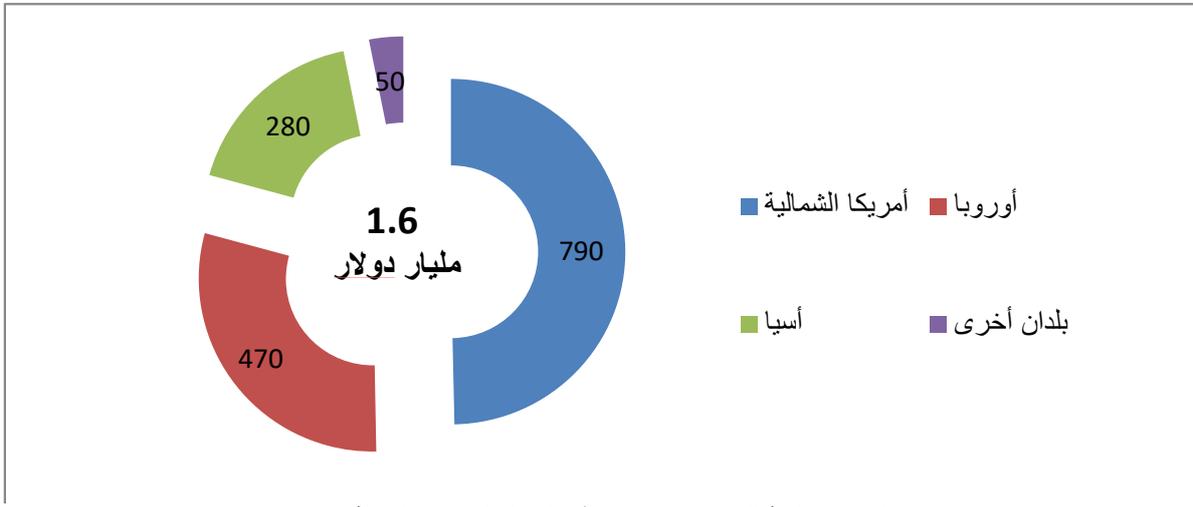
وتجدر الملاحظة إلى أنه تاريخياً، جرى تطوير أول طائرة بدون طيار في كل من بريطانيا والولايات المتحدة خلال الحرب العالمية الأولى، حيث تمّ اختبار الطائرة البريطانية لأول مرة خلال سنة 1917 وهي طائرة صغيرة يتحكّم فيها عن طريق الراديو، أمّا اختبار الطائرة الأمريكية فكان خلال سنة 1918، وارتبط استخدامها في أغراض عسكرية للقيام بالمهام التي يكون من الصعب على الطائرات ذات الطاقم القيام بها، مثل التحليق فوق أرض العدو والتقاط الصور والتجسس، وأمام ما شهده العالم خلال السنوات الأخيرة من تقدّم تكنولوجي وظهور فئات وأنواع متنوّعة من الطائرات الموجهة عن بعد، أصبح لهذا النوع من الطائرات استخدامات عدّة واكتسحت العديد من المجالات المدنية، حيث تمّ تطويرها بشكل أساسي لتستخدم في عديد المجالات العلمية والتجارية بالإضافة إلى الاستخدامات في مجالات الترفيه،

وقد تم استخدام الطائرات دون طيار في المجال التجاري أول مرة في اليابان في الثمانينات عندما أثبتت فاعليتها في رشّ المبيدات الزراعية على حقول الأرز عوضاً عن الطائرات المروحية التقليدية، ومنذ ذلك الحين والعمل قائم على تحسينها وتطويرها لتقليل تكاليفها بما يتناسب مع متطلبات الاستخدامات المدنية،

هذا، وفي ظل غياب معطيات دقيقة حول سوق الطائرات دون طيار بالسوق المحلية، فإنّه وعلى المستوى العالمي ووفق المعطيات المتحصّل عليها، تتوزّع سوق الطائرات دون طيار في الاستعمالات المدنية خلال سنة 2015 بشكل رئيسي في بلدان أمريكا الشمالية وفي أوروبا³ كالتالي:

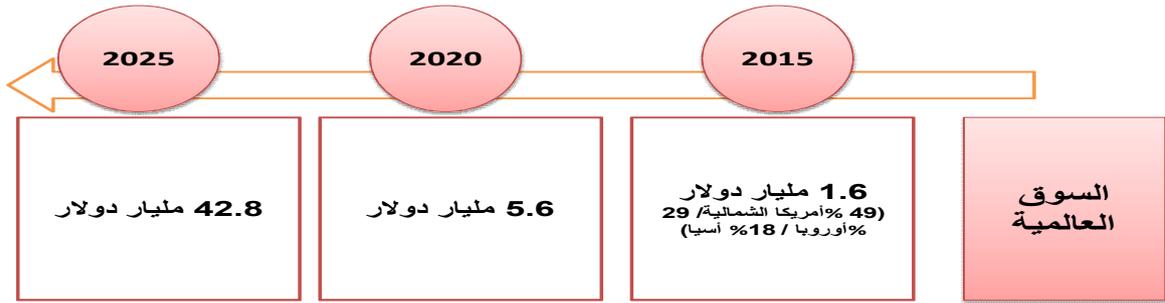
² Guide usages professionnels simplifiés des aéronefs sans équipage à Bord – Catégorie spécifique - :edition1 version 1.4- 23 juillet 2021

³ Etude d'opportunité d'un centre normand d'essais pour drones :Etude bibliographique du contexte de l'opportunité -www.erdyn.com – septembre 2018



السوق العالمية للطائرات دون طيار في المجال المدني خلال سنة 2015

ويتوقع وفق بعض التقارير والبيانات أن تبلغ التّقدّيرات المتعلّقة بهذه السوق خلال سنة 2025 حوالي 42.8 مليار دولار⁴،



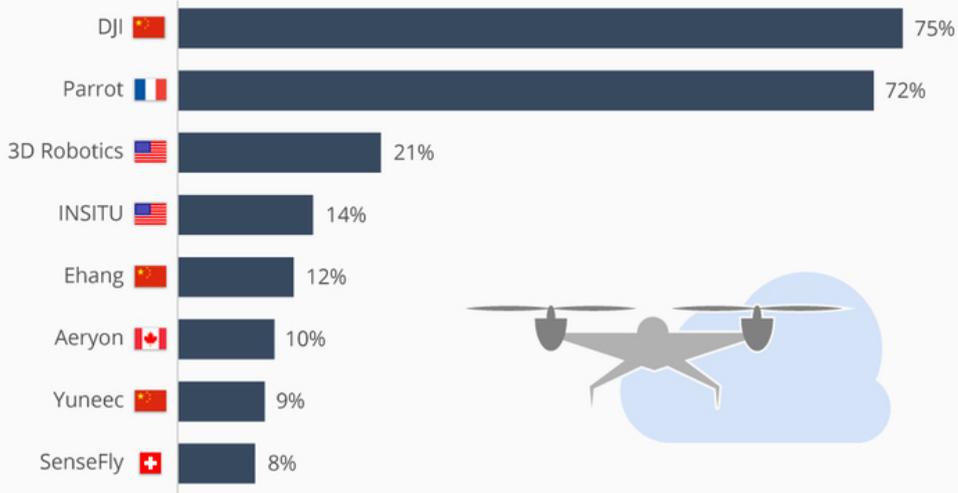
وتتوزع أهم الشركات المصنّعة والمنتجة للطائرات دون طيار المستعملة في المجالات المدنية في الصين وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وكندا وسويسرا وفق ما هو مبين في الرّسم البياني التّالي⁵:

<https://www.wavestone.com/fr/insight/drones-professionnels-un-marche-en-plein-essor/>⁴

<https://fr.statista.com/infographie/5911/drones-civils-les-fabricants-leader/>⁵

Drones civils : les fabricants leader

Fabricants hardware les mieux positionnés sur le marché du drone selon la notation de droneii.com*



De septembre à décembre 2015

* Note maximale : 100 %. Éléments pris en compte pour la notation : nombre d'employés, de recherches Google et d'articles mentionnant les entreprises.



@Statista_FR

Source : droneii.com

statista

وفي غياب تشريع ينظّم استغلال هذا النوع من الطائرات يتم حالياً في تونس إسناد رخصة للقيام بأعمال التصوير الجوي وفقاً لمقتضيات قرار وزراء الداخلية والدفاع الوطني والتجهيز والإسكان والنقل والسياحة والصناعات التقليدية المؤرخ في 06 أبريل 1995 والمتعلق بالأنشطة الجوية السياحية والإشهارية قصد القيام بأشغال التصوير الشمسي أو السينماتوغرافي الجوي، والذي ينص في فصله الأول على أن: "التصوير الشمسي أو السينماتوغرافي الجوي والتصوير أثناء الطيران الإشهاري أو التظاهرات السياحية أو غيرها من التظاهرات الجوية هي أنشطة لها صبغة أمنية تستوجب الحصول على ترخيص مسبق للقيام بها"،

وتجدر الإشارة إلى أن القرار المذكور أعلاه فرّق بين عمليات التصوير الجوي لأسباب تجارية أو علمية أو شخصية أو التحليق فوق تراب الجمهورية التونسية لأخذ صور إشهارية والتي تختص وزارة التجهيز والإسكان وفق مقتضيات الفصل 5 في منح التراخيص المتعلقة به بعد الحصول على موافقة وزراء الداخلية والدفاع الوطني والنقل، والقيام بالتحليق فوق تراب الجمهورية التونسية لأخذ صور سياحية والتي تختص وزارة السياحة والصناعات التقليدية وفق مقتضيات الفصل 6 في منح ترخيص ممارسة هذا النشاط وذلك بعد الحصول على موافقة وزراء الداخلية والدفاع الوطني والتجهيز والإسكان والنقل،

وتقوم مصالح وزارات الداخلية والدفاع الوطني والنقل حسب الفصل 12 من القرار المشار إليه أعلاه، كلّ فيما يخصه، بدراسة المطالب الموجهة إليها من طرف وزارة التجهيز والإسكان ووزارة السياحة والصناعات التقليدية للمصادقة على إحدى الأنشطة الجوية المنصوص عليها بالفصل الأول من هذا القرار، ويتكوّن الملف من الوثائق التالية :

- مطلب يتضمّن نوع النّشاط الجوّي المزمع القيام به،
 - مطبوعة لرخصة التقاط صور جويّة مطابقة للنشاط المطلوب،
 - نوع الطّائرة المستعملة،
 - هويّة طاقم الطّائرة والمصورين (نسخة من بطاقة التعريف الوطنية أو من جواز السفر)،
 - برنامج تنفيذ المهمّة مع تحديد المدّة،
 - الخصوصيات الفنية للمعدّات المزمع استعمالها (آلات تصوير إلخ...)،
 - تحديد المنطقة المزمع تصويرها والتي ستجري فوقها العملية على رسم بياني،
- هذا وتمتد صلوحية هذه الرّخصة وفق مقتضيات الفصل 8 من القرار سالف الذكر إلى شهر واحد يمكن تجديدها عند الطلب كما يمكن سحبها في كل وقت، وتتمّ عملية التّجديد بتقديم مطلب مجرد لدى نفس السّلطة التي منحت التّرخيص الأوّل،
- وبالإطلاع على أنظمة استعمال واستغلال هذا النوع من النّشاط، يلاحظ أن أغلب الدّول العربية على غرار الجزائر والمغرب ومصر والأردن والسّعودية والإمارات والبحرين تعتمد نظام التّراخيص لاستغلال الطّائرات بدون طيار لأغراض مهنيّة، في حين تعتمد بعض الدّول الأخرى على نظام التّصريح بالنّشاط والمراقبة اللاحقة،
- أما بالنّسبة لاستعمال الطّائرات بدون طيار لأغراض ترفيهية فيبقى دون ترخيص في بعض الدّول شريطة تسجيل الطّائرة والاستجابة لبعض القواعد والشّروط المتعلّقة خاصة بالسلامة وحماية المعطيات الشخصية، وتتجسّد عموماً هذه الشّروط التي يجب الالتزام بها في حال استعمال طائرة دون طيار (الدّرون) فيما يلي:
- استعمال الطائرة دون طيار خلال النهار وفي حالات الطقس الملائم.
 - عدم إبعاد طائرة دون طيار عن مرأى النظر أثناء تحليقها.
 - تحديد خارطة في مكان استعمال الطائرة دون طيار مع تحجير استعمالها في المناطق السكنية وبفضاء المطارات وفوق المدارس والأسواق وغيرها من المناطق المكتظة.
 - عدم تحليق طائرة دون طيار لارتفاعات تزيد عن 120 متر فوق مستوى الأرض...
- وتختلف استعمالات الطّائرات دون طيار بالنّسبة للدول الإفريقية في أهدافها عن بقية دول العالم حيث أن أغلب الاستعمالات تتعلّق في مجملها بأهداف ذات طابع إنساني خاصّة نقل المعدّات الطّبية

الأساسية للمناطق الريفية الوعرة التي يصعب التّنقل إليها بوسائل النّقل العادية، كما يتم استعمال هذا النوع من الطّائرات من أجل المساعدة على تنمية وتحديث القارة الإفريقية من خلال التّصوير الجوي قصد رسم وإعداد الخرائط الطّبوغرافية التي تساعد في تسهيل عمليات تحديث شبكة الاتصالات ونقل المعدّات الخفيفة للمناطق التي ليس بها بنية تحتية مناسبة،

أمّا بالنّسبة للإطار التّشريعي، فهو متعدّد ويختلف من بلد إلى آخر، فبينما تعتبر رواندا بلدا مفتحا لاستعمال هذا النوع من الطّائرات خاصة في مجال تحسين نقل البضائع للمناطق النّائية، تمنع دولة جنوب إفريقيا استعمال الطّائرات دون طيار الحاملة لآلة تصوير.

II- المجلس

بالرّجوع إلى مشروع الأمر الرئاسي الراهن، يبدي مجلس المنافسة الملاحظات التالية:
1- **الملاحظات ذات الصّلة بمقومات المنافسة:**

أفضت دراسة مشروع الأمر الرئاسي في علاقة بمقومات المنافسة إلى التّالي:

أ- فرص حواجز قانونية للدّخول إلى السّوق وممارسة النّشاط :

تخضع ممارسة نشاط استغلال أنظمة الطائرات المدنيّة الموجهة عن بعد في أنشطة العمل الجوي (الفصل 10) وأنشطة التّرفيه المستعملة لأنظمة الطائرات الموجهة عن بعد من الفئات C2 وC3 وC4 (الفصل 43) وأنشطة التّصوير الجوي من قبل الأجانب (الفصل 74) إلى التّرخيص المسبق من الوزارة المكلفة بالنّقل،

ويمكن تعريف التّراخيص طبقا لمقتضيات الأمر عدد 417 لسنة 2018 المنقّح والتمّم بالأمر الرئاسي عدد 317 لسنة 2022⁶ بكونها الموافقة المسبقة التي تمنحها السّلطة الإداريّة لطالبيها إذا توفرت فيه الشّروط القانونيّة المستوجبة إمّا لممارسة النّشاط الاقتصادي أو لإنجاز مشروع.

وتعدّ التّراخيص المسندة لممارسة نشاط تجاري معيّن وفق المبادئ المضمّنة بأراء مجلس المنافسة من قبيل الحواجز القانونيّة للدّخول إلى السّوق ومن شأنها مزيد التّضييق على النّاشطين المحتملين والحدّ من حرّية ممارسة هذا النّشاط، وبالتالي تقليص المنافسة في القطاع أو السّوق المعنيّة⁷،

⁶ أمر حكومي عدد 417 لسنة 2018 المؤرخ في 11 ماي 2018 والمتعلق بإصدار القائمة الحصريّة للأنشطة الاقتصاديّة الخاضعة لترخيص وقائمة التراخيص الإداريّة لإنجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصّلة وتبسيطها المنقّح والتمّم بالأمر الرئاسي عدد 317 لسنة 2022 المؤرخ في 8 أفريل 2022

رأي مجلس المنافسة عدد 162597 المؤرخ في 30 جوان 2016⁷

وبالإضافة إلى ما تقدم، فإن العمل بنظام التراخيص من شأنه أن يحدّ من حرّية الانتصاب الذي يرتقي وفق ما انتهى إليه مجلس المنافسة في العديد من الآراء إلى منزلة المبادئ العامّة للقانون وتعتبر من أحد أهم مقومات حرّية الصّناعة والتّجارة وأنّ استبعادها أو الحدّ منها لا يمكن أن يكون إلّا بمقتضى نصوص تشريعية وأنّ إقرارها أو حذفها يندرج ضمن مجال القانون وهو يخرج بالتالي على مجال اختصاص السّلطة التّرتيبية التي لا يمكن من هذا المنطق أن تنال من هذه الحرّية⁸،

وحيث أنه بدراسة الملف المعروض على الاستشارة، تمت ملاحظة التّالي:

- لم يقع التّطرّق بوثيقة شرح أسباب هذا المشروع إلى دواعي اعتماد نظام التّرخيص المسبق لممارسة النّشاط، وذلك طبقاً لمقتضيات الفصل 10 من الأمر الحكومي عدد 417 لسنة 2018 المؤرخ في 11 ماي 2018 المتعلّق بإصدار القائمة الحصرية لأنشطة الاقتصادية الخاضعة لترخيص وقائمة التّراخيص الإدارية لإنجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصّلة وتبسيطها والذي جاء فيه أنه فيما عدا الحالات التي تدخل في مجال القانون، لا يمكن بداية من تاريخ دخول هذا الأمر الحكومي حيز النّفاد إضافة تراخيص أو إجراءات أو شروط أو آجال جديدة أو تعديلها إلّا بعد تنقيح أحكام هذا الأمر الحكومي وبالاعتماد خاصّة على مقتضيات الأمن والدّفاع الوطنيين وترشيد الدّعم والمحافظة على الموارد الطّبيعية وعلى التّراث الثّقافي وحماية البيئة والصّحة.

ب- السّلطة التّقديرية الموسّعة للإدارة في منح التّرخيص وسحبه:

ويبرز ذلك خاصة من خلال:

- طول وتشعب إجراءات ومسار الحصول على التّرخيص لممارسة النّشاط،
- عدم تحديد الوثائق المصاحبة لمطلب التّرخيص بالدقّة والوضوح اللازمين،
- عدم التّنصيص على آجال محددة ملزمة للإدارة لدراسة الملف والإجابة على المطالب،

➤ طول وتشعب إجراءات ومسار الحصول على التّرخيص لممارسة النّشاط:

تجدر الملاحظة في هذا الإطار وبعد دراسة مشروع الامر الرئاسي إلى الآتي:

- طول نص مشروع الأمر الرئاسي حيث يحتوي على 82 فصلاً،
- تعدد الهياكل المتدخلة في دراسة الملف والمتمثلة في الإدارة العامة للطيران المدني والمجلس الوطني للطيران المدني وإمكانية تكليف لجنة فنية لاستكمال دراسة ملف مطلب الحصول على التّرخيص خاصة بالنسبة لممارسة أنشطة استغلال أنظمة الطّائرات الموجهة عن بعد في العمل الجوي، هذا إلى جانب عدم ذكر الطبيعة القانونية

⁸ رأي مجلس المنافسة عدد 102310 بتاريخ 18 مارس 2010 ورأي مجلس المنافسة عدد 152577 بتاريخ 25 فيفري 2016 ورأي مجلس المنافسة عدد 182666 بتاريخ 27 فيفري 2018

للرأي الاستشاري للمجلس الوطني للطيران المدني وكذلك لرأي كل من وزير الداخلية ووزير الدفاع الوطني بالنسبة للترخيص المؤقت للتصوير الجوي أي هل هو رأي ملزم للسلطة المصدرة للقرار أم غير ملزم، إلى جانب عدم تحديد آجال عند كل مرحلة تمرّ بها دراسة الملف وتكون ملزمة للجهة المعنية،

○ تشعب مسار الحصول على الترخيص حيث يمر بالمراحل التالية :

- ✓ دراسة الملف والقيام بالتقييم الأولي للمطلب من طرف الإدارة العامة للطيران المدني،
- ✓ رفع الملف إلى المجلس الوطني للطيران المدني الذي يرأسه الوزير المكلف بالنقل لإبداء الرأي فيه،
- ✓ إمكانية تكليف لجنة فنية لاستكمال دراسة الملف،
- ✓ تسليم الموافقة المبدئية،
- ✓ القيام بالتفقد الفني والعملياتي للمنشآت والمعدات من طرف الإدارة العامة للطيران المدني،
- ✓ تسليم الترخيص.

واستنادا إلى ما تقدم ، فإن العناصر المثارة تفترض إعادة صياغة مشروع الأمر الرئاسي في اتجاه التقليل من عدد الفصول وإضفاء مزيد من الدقة وفق المبادئ المضمنة بأراء مجلس المنافسة الذي أكد أن الصياغة القانونية بصفة عامة تستوجب توخي الدقة خاصة فيما يتعلق بالشروط التقنية لتعاطي نشاط معين، ذلك أن الهدف الأساسي من تقنين الأنشطة هو إرساء قواعد فنية دقيقة تجنّب الإدارة التّضارب في التّأويلات وتقي المتعاملين من الخلط الذي من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة حرية المنافسة⁹،

➤ **عدم تحديد الوثائق المصاحبة لمطلب الترخيص بالدقة والوضوح اللازمين** وذلك من خلال:

- ذكر شروط ممارسة النشاط دون تحديد دقيق للوثائق الرسمية المتعلقة بها وبإثباتها: تستوجب صياغة مشاريع النصوص القانونية توحي الدقة وإرساء قواعد تحدّ من السلطة التقديرية الموسّعة في التأويل وتقي المتعاملين من الضبابية التي يمكن أن تؤدي إلى اختلاف المقاييس وعرقلة حرية المنافسة ، وبالرجوع إلى مشروع الأمر الرئاسي المعروف على أنظار المجلس، فإنه يلاحظ في هذا المجال أنه تم التطرّق إلى شروط الحصول على الترخيص وممارسة النشاط وتحديد مسؤوليات المستغل والطيّار عن بعد (خاصة الفصول 11 و 14 و 15 و 17 و 21 و 22) دون ربطها بصفة دقيقة بالوثائق التي يجب توفيرها وتقديمها إلى جانب اتسام بعضها بنوع من الضبابية والتكرار مما يعطي إمكانية للتأويل، مثل ذلك ما ورد بـ:

⁹ رأي مجلس المنافسة عدد 82211 بتاريخ 3 أبريل 2008

- الفصل 15 نقطة ج الذي جاء فيه: " يجب على الطيار عن بعد أن يكون – متحصلاً على إجازة تحمل الكفاءات اللازمة وتكون سارية الصلوحية ومسلمة وفقاً للترتيبات الجاري بها العمل.."، دون أن يبيّن ما يقصد بالكفاءات اللازمة ولا الترتيب الجاري بها العمل،
- الفصل 49 نقطة 1 أ الذي جاء فيه: " يجب على الطيار عن بعد أن يكون – متحصلاً على الإجازة المناسبة طبقاً للترتيبات الجاري بها العمل"، دون أن يبيّن القصد من الإجازة المناسبة ولا الترتيب الجاري بها العمل المتعلقة بها،
- الفصل 15 نقطة د الذي جاء فيه أنه يجب على الطيار عن بعد أن يكون - " مستجيباً لمقتضيات الفصل 21 من هذا الأمر الرئاسي إذا كان هو مستغل أنظمة الطائرات الموجهة عن بعد في نفس الوقت، وبالرجوع إلى محتوى الفصل نجد بعض الشروط المنصوص عليها بالفصل 21 تمّ ذكرها بالفصل 14 من ذات مشروع الأمر الرئاسي كالنقطة 3 د (متمكين من التشريع والترتيبات الجاري بها العمل في هذا المجال وخاصة تلك المتعلقة بالسلامة والسرية وحماية المعطيات الشخصية والمسؤولية والتأمين وحماية المحيط) والتي تقابلها النقطة 3 هـ في الفصل 21 ، والنقطة أ من الفصل 15 (في حالة بدنية وعقلية لا تهدد حسن سير استغلال أنظمة الطائرات الموجهة عن بعد) والتي تقابلها النقطة 3 و من الفصل 21 من ذات مشروع الأمر الرئاسي .

- إمكانية طلب وثائق إضافية:

خوّل مشروع الأمر الرئاسي لمانح الترخيص إمكانية طلب وثائق إضافية وذلك وفق مقتضيات الفصل 27 من القسم الأول من الباب الثالث من مشروع الأمر الرئاسي المتعلق بإجراءات تسليم وشروط تجديد الترخيص ممارسة نشاط استغلال أنظمة الطائرات الموجهة عن بعد في العمل الجوي الذي جاء فيه ما يلي: " يجب على الطالب تقديم كل وثيقة إضافية تطلبها الإدارة العامة للطيران المدني ... بمناسبة دراسة ملفه" والفصل 50 من الباب الثاني المتعلق باستعمال أنظمة الطائرات الموجهة عن بعد من الفئات C2 و C3 و C4 للترفيه من العنوان الثالث المتعلق باستعمال أنظمة الطائرات الموجهة عن بعد للترفيه الذي يستعمل عبارة: " ملف فني يحتوي على الأقل على العناصر التالية ""، وهو ما يستنتج منه أنّ الوثائق المطلوبة تمّ تعدادها على سبيل الذكر لا الحصر، بما يتعارض مع مبدأ الشفافية ويمكن أن يمسّ من مبدأ المساواة بين الراغبين في ممارسة هذا النشاط ويمكن أن يستعمل كحاجز إضافي للدخول إلى السوق المعنية إلى جانب تعارضه مع المبادئ المضمّنة بأراء مجلس المنافسة الذي أكد في العديد من المناسبات على أنّ تعداد الوثائق على سبيل الذكر لا الحصر والتي يتعيّن على كلّ شخص تقديمها إلى الوزارة يفيد إمكانية طلب وثائق أخرى ،

وهو ما يتعارض مع المبدأ المتعلق بضرورة إعلام المستثمر أو بائع المشروع بصفة مسبقة بكافة الوثائق اللازمة¹⁰،

- عدم التّصيص على آجال محدّدة ملزمة للإدارة لدراسة الملف وإجابة الطالب:

بالرجوع إلى مشروع الأمر الرئاسي وإلى الشّروط والإجراءات المتعلّقة بمنح التّرخيص، فإنه يلاحظ أنّ الفصول المنظّمة لذلك لم تنص صراحة على آجال محدّدة تلتزم بها الإدارة في معالجة مطالب التّرخيص واقتصرت فقط على تحديد آجال لطالب التّرخيص للإجابة والرّد على ملاحظات الإدارة المتعلّقة بالملف ورتبت عن عدم احترامه رفض المطلب من ذلك الفصل 27 من مشروع الأمر الرئاسي الذي جاء فيه أنه: "في حالة عدم إرفاق المطلب بالمؤيّدات التي تؤكد الاستجابة للشّروط المستوجبة للصنف المعني طبقاً لأحكام هذا الأمر الرئاسي، يجب على البائع استكمال ملفه خلال فترة لا تتجاوز ثلاثين (30) يوماً من تاريخ إعلامه من قبل الإدارة العامّة للطيران المدني بالوزارة المكلفة بالنقل بكلّ وسيلة تترك أثراً كتابياً، وإلا اعتبر مطلبه ملغى"، وقد تم اعتماد نفس التّمشي بالفصل 32 من القسم الأوّل من الباب الثالث من مشروع الأمر الرئاسي المتعلّق بإجراءات تسليم وشروط تجديد التّرخيص ممارسة نشاط استغلال أنظمة الطائرات الموجهة عن بعد في العمل الجوي الذي جاء فيه أنه: "... عند معاينة نقائص خلال عملية التّفقّد وعندما لا تكون لصاحب المطلب القدرة على تأمين الاستغلال المقترح بكل سلامة وبكيفية مقبولة يتم إعلامه بهذه النقائص، ويمنح أجلاً أقصاه تسعون (90) يوماً لصاحب المطلب تحتسب ابتداءً من تاريخ الإعلام لتمكينه من اتخاذ الإجراءات التّصحيحية المستوجبة، ويتمّ رفض المطلب إذا استمرت النقائص التي تمت معاينتها بعد هذا الأجل، ونفس التّمشي اعتمد بالفصل 51 من الباب الثاني المتعلّق باستعمال أنظمة الطائرات الموجهة عن بعد من الفئات C2 وC3 وC4 للترفيه والذي نص على أنه: "تتولى الإدارة العامّة للطيران المدني بالوزارة المكلفة بالنقل دراسة الملف الفني ثم تتخذ على إثر ذلك أحد القرارات التّالية : 2- ملاحظة إخلالات من شأنها أن تعيق الشّروع السليم في الاستعمال فيتمّ إعلام صاحب المطلب بذلك ومنحه أجلاً أقصاه تسعون (90) يوماً لاتخاذ الإجراءات التّصحيحية اللاّزمة وإذا ما استمرت معاينة الاخلاطات المسجّلة، يتمّ رفض المطلب."

وبالنّظر إلى أهميّة تحديد آجال ملزمة وواضحة للإدارة في علاقتها مع المتعاملين معها في دعم مبادئ المساواة والمنافسة والشفافية فإنه يتجه معالجة هذا الخلل الإجرائي وتحديد آجال معقولة للإدارة للإجابة على هذه المطالب وترتيب آثار قانونية عن عدم احترامها، مع الإشارة في هذا الإطار إلى أنّه ووفق المبادئ المضمّنة بأراء مجلس المنافسة يكتسي تحديد آجال البتّ

¹⁰ رأي مجلس المنافسة عدد 152582 بتاريخ 31 مارس 2016 .

في المطالب المتعلقة برخص أو بتأشيرات أهمية بالغة في مجال تكريس الشفافية في المعاملات الإدارية وتدعيم نجاعة النصوص التشريعية والترتيبية¹¹،
ج- عدم إلزام الإدارة بتعليل قراراتها بصفة صريحة في حالات الرفض أو السحب أو التعليق:

بالرجوع إلى الفصول المتعلقة بحالات الرفض أو السحب أو التعليق المضمنة بمشروع الأمر الرئاسي (الفصول 40 و 41 و 51) يلاحظ أنها لا تشير بصفة واضحة إلى ضرورة تعليل هذا القرارات عند اتخاذها من طرف الوزير المكلف بالنقل، علما وأن المبادئ المضمنة بآراء مجلس المنافسة في هذا الإطار تنص صراحة على ضرورة "أن تكون قرارات رفض منح الترخيص وقرارات السحب معللة وذلك قصد تمكين المستثمر من تدارك النقائص في حالة رفض منح الترخيص وضمانا للشفافية ولحقوق المستثمر في حالة سحب الترخيص"¹².

3- ملاحظات إضافية:

بالإضافة إلى الملاحظات ذات الصلة بمقومات المنافسة المشار إليها أعلاه تمت معاينة التالي:

■ إعتبارا لكون الأمر الحكومي عدد 417 لسنة 2018 المؤرخ في 11 ماي 2018 والمتعلق بإصدار القائمة الحصرية للأنشطة الاقتصادية الخاضعة لترخيص وقائمة التراخيص الإدارية لإنجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصلة وتبسيطها يعتبر نصا عاما ينظم مجال التراخيص، وفي علاقة مباشرة بمشروع الأمر الرئاسي، فإن ذلك يقتضي ضرورة التنصيص عليه بإطلاعات هذا المشروع.

■ تطرق الفصل الأول من مشروع الأمر الرئاسي إلى مجالات إنطباقه وقد أستثنى الطائرات الموجهة عن بعد المستعملة في الفضاءات المغلقة أو المغطاة فيما عدا العنوان الرابع منه بما معناه أن العنوان الرابع من هذا المشروع المتعلق بتسجيل الطائرات الموجهة عن بعد يدخل في مجال إختصاصه، وللغرض فإنه يتجه مزيد توضيح محتوى الفقرة الأخيرة من الفصل بتبيان وتحديد أصناف الطائرات الموجهة عن بعد المستعملة في الفضاءات المغلقة أو المغطاة.

■ تم التنصيص بالفصل 30 من مشروع الأمر على مصطلح أمر "رئاسي" عوضا عن أمر "حكومي" وذلك في إشارة إلى الأمر الحكومي عدد 37 لسنة 2018 المؤرخ في 10 جانفي 2018 المتعلق بضبط تركيبة ومشمولات وأساليب عمل المجلس الوطني للطيران المدني.

¹¹ رأي مجلس المنافسة عدد 152583 المؤرخ في 30 جوان 2016.

¹² رأي مجلس المنافسة عدد 82212 بتاريخ 3 أفريل 2008 و رأي مجلس المنافسة عدد 132480 بتاريخ 26 ديسمبر 2013.

وللغرض فإنه يتعين إصلاح الخط المادي الوارد بتعويض مصطلح "الأمر الرئاسي" بالأمر الحكومي.

■ بخصوص العنوان التاسع المتعلق بالتّرخيص المؤقت للتّصوير الجوي، فإنه يثير الملاحظات التّالية: ليس لهذا العنوان أية علاقة مباشرة ببقية فصول مشروع الأمر الرئاسي حيث يتعلّق فقط من ناحية أولى بنشاط التّصوير الجوي ومن ناحية ثانية بممارسة هذا النّشاط من طرف شخص أجنبي ويمكن إفراده بنص خاص باعتباره نشاطا ظرفيا له إجراءات وشروط خاصة تختلف عن الإجراءات المطبّقة على المستثمر التّونسي أو العمل على توسيع مجال العنوان ليشمل شروط ممارسة مختلف أنشطة استغلال الطائرات دون طيار للجولان فوق التراب التونسي بصفة ظرفية من قبل الأجانب أو في إطار الانتصاب والاستثمار من طرف الشركات الأجنبية.

وبالإضافة إلى ما ذكر فإنه يتجه مراجعة الفصل 74 من مشروع الأمر الرئاسي بخصوص اشتراط منح الترخيص المؤقت للشخص الأجنبي في صورة عدم وجود مؤسسات تونسية مرخّص لها قدرة على تقديم الخدمات موضوع مطلب الترخيص، في اتجاه إلغائه باعتبار مساسه بمبدأ المنافسة الحرّة وبآليات السوق وقاعدة العرض والطلب ومبدأ حرية اختيار المتعاقد معه.

■ توضيح الوضعية القانونية لقرار وزراء الدّاخلية والدّفاع الوطني والتّجهيز والإسكان والنّقل والسياحة والصناعات التّقليدية المؤرّخ في 06 أفريل 1995 والمتعلّق بالأنشطة الجوية السّياحية والإشهارية قصد القيام بأشغال التّصوير الشّمسي أو السّينماتوغرافي الجوي وذلك بعد صدور مشروع الأمر الرئاسي موضوع الاستشارة الراهنة،

■ تم إلغاء تراخيص أنشطة مشابهة طبقا للفصل 5 من الأمر الرئاسي عدد 317 لسنة 2022 المؤرّخ في 8 أفريل 2022 المتعلّق بتنقيح وإتمام الأمر الحكومي عدد 417 لسنة 2018 المؤرّخ في 11 ماي 2018 والمتعلّق بإصدار القائمة الحصرية للأنشطة الاقتصادية الخاضعة لترخيص وقائمة التّراخيص الإدارية لانجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصّلة وتبسيطها:

- قائمة التّراخيص المتعلّقة بممارسة أنشطة النّقل ... الجوي: التّراخيص عدد 10 وعدد 11 والمتعلّقة بـ :

○ استغلال طائرات لا يفوق وزنها 5.7 طن في أنشطة التّرفيه والتّنشيط السّياحي أو العمل الجوي،

○ استغلال نشاط الترفيه والتنشيط السياحي أو العمل الجوي بواسطة الطائرات جدياً خفيفة.

وعليه وتبعاً لما تقدم، واستئناساً بالفقه الاستشاري لمجلس المنافسة بخصوص ضرورة فتح الأسواق وتجنب وضع حواجز تقنية أو مالية أو فنية غير ضرورية أو غير مبررة للولوج إلى السوق خلال صياغة النصوص التشريعية والترتيبية المنظمة للقطاعات، فإنه يتجه للاعتبارات التالية :

■ التناغم مع التوجهات العامة نحو مزيد تشجيع الاستثمار وفتح الأسواق من خلال حذف التراخيص أو تعويضها بكراس شروط والتي كرسها أخيراً الأمر الحكومي عدد 417 لسنة 2018 المؤرخ في 11 ماي 2018 المنقح والمتمم بالأمر الرئاسي عدد 317 لسنة 2022 المؤرخ في 8 أبريل 2022 المتعلق بإصدار القائمة الحصرية للأنشطة الاقتصادية الخاضعة لترخيص وقائمة التراخيص الإدارية لانجاز مشروع وضبط الأحكام ذات الصلة وتبسيطها،

■ غياب دوافع جدية تتيح اللجوء إلى مثل هذا الترخيص،

■ أهمية هذا القطاع في فتح آفاق جديدة للبحث العلمي والمساعدة في إعطاء آليات تقنية وتكنولوجيا حديثة لقطاعات وأسواق أخرى لتطوير وتحسين أدائها كالقطاع الفلاحي والصحي إلى جانب مراقبة تغير المناخ ومكافحة الحرائق ونقل الطرود البريدية ... وذلك في ارتباط وثيق برفاه المستهلك،

وعليه، فإنه يقترح إخضاع ممارسة هذا النشاط إلى نظام كراس الشروط عوضاً عن الترخيص مع الأخذ بعين الاعتبار لمختلف الملاحظات المثارة عند صياغة نص كراس الشروط وذلك لإضفاء مزيد من الشفافية وتناغماً مع المبادئ المضمنة بآراء مجلس المنافسة.

وصدر هذا الرأي عن الجلسة العامة لمجلس المنافسة بتاريخ 20 ماي 2022 برئاسة السيّد أحلام الوسلاتي وعضوية السيدة سندس بالشيخ والسادة عصام اليحيوي ومهدي بن إبراهيم ومحمد الحبيب الديماسي ومراد بن حسين وجمال بن يعقوب، وبحضور المقرر العام السيّد محمّد شيخ روحه وكاتب الجلسة السيّد نبيل السّماتي.

الرئيس