

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 15.10.2008
COM(2008) 650 final

2008/0195 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant la directive 2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des
personnes exécutant des activités mobiles de transport routier**

{SEC(2008) 2631}

{SEC(2008) 2632}

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

A. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

1. La directive 2002/15/CE¹ du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier est entrée en vigueur le 23 mars 2005. Les règles communes qu'elle fixe assurent des normes minimales de protection sociale pour les travailleurs exécutant des activités mobiles de transport routier, et sont considérées comme un progrès important pour l'amélioration de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs concernés, dans la mesure où elles améliorent la sécurité routière et garantissent une concurrence équitable. La directive, qui vise à protéger les travailleurs mobiles des conséquences néfastes de périodes de travail trop longues, d'un repos inadéquat ou de rythmes de travail perturbateurs, constitue une «lex specialis» de la directive générale sur l'aménagement du temps de travail (directive 2003/88/CE) et complète le règlement (CE) n° 561/2006² du 15 mars 2006, qui fixe des règles communes concernant les temps de conduite et de repos des conducteurs.
2. Lors de l'adoption de la directive au terme d'une procédure de conciliation, le Conseil et le Parlement européen ont décidé qu'elle devrait en principe s'appliquer aux conducteurs indépendants à partir du 23 mars 2009. De plus, la Commission était invitée à présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil au plus tard deux ans avant cette date, puis une proposition législative basée sur le rapport, ayant pour objectif soit de fixer les modalités visant à inclure les travailleurs indépendants dans le champ d'application de la directive, soit de les en exclure (article 2, paragraphe 1, de la directive).
3. Le rapport de la Commission³ relatif aux conséquences éventuelles de l'exclusion des conducteurs indépendants du champ d'application de la directive, qui examine également les effets de ses dispositions en matière de travail de nuit sur la sécurité routière, les conditions de concurrence, la structure de la profession et les aspects sociaux, a été présenté au Parlement européen et au Conseil en mai 2007. Les divergences d'interprétation et de mise en œuvre de ses dispositions dans les différents États membres peuvent entraîner des distorsions de concurrence et des différences dans les normes minimales de protection sociale appliquées dans les États membres. Les difficultés sont notamment liées au manque de clarté de la distinction opérée entre les travailleurs mobiles et les conducteurs indépendants, qui a entraîné des problèmes de contrôle de l'application des mesures et un risque d'augmentation du nombre de «faux» conducteurs indépendants cherchant à éviter d'être soumis à la directive. Le rapport a donc conclu qu'il n'était pas nécessaire d'inclure les conducteurs indépendants dans le champ d'application de la directive, mais qu'il était important de régler le problème des définitions et de les clarifier grâce à une modification précisant que la notion de travailleur mobile, couvert par la directive englobe également les «faux» conducteurs indépendants, qui ne sont pas liés à un

¹ JO L 80 du 23.3.2002, p.35.

² JO L 102 du 11.4.2006, p.1

³ COM(2007) 266 final.

employeur par un contrat de travail mais qui ne sont pas libres d'entretenir des relations commerciales avec plusieurs clients.

4. Conformément à l'engagement de la Commission à mieux légiférer, la législation communautaire devrait être claire, ciblée et proportionnée, et son application devrait pouvoir être contrôlée. Au terme d'une enquête approfondie concernant les effets sur la sécurité routière, les conditions de concurrence, la structure de la profession et les aspects sociaux, l'analyse d'impact a démontré qu'en dépit de coûts administratifs significatifs il ne serait pas possible d'appliquer la directive à tous les conducteurs, salariés et indépendants, et que la meilleure solution serait donc de régler le problème des faux indépendants au lieu d'étendre le champ d'application de la directive aux indépendants.
5. La présente proposition de directive modifiant la directive 2002/15/CE vise donc à accroître la clarté et à faciliter la lecture et l'application des règles actuelles en fournissant une définition plus précise des travailleurs mobiles, incluant les «faux» conducteurs indépendants dans cette catégorie de travailleurs de sorte qu'ils soient couverts par la directive.
6. Dans le même rapport, la Commission était également invitée à évaluer les dispositions relatives au travail de nuit (article 7, paragraphe 2, de la directive). Selon le rapport, il n'y a pas de demande de modification ou d'harmonisation plus poussée des dispositions dans ce domaine. Il est souhaitable également de profiter de cette occasion pour modifier la définition du «travail de nuit» figurant à l'article 3, point i), de la directive 2002/15/CE. Dans le texte actuel, le «travail de nuit» englobe des périodes de travail très courtes, de quelques minutes par exemple, durant la période nocturne. Dès lors, la disposition est disproportionnée du point de vue économique et social et inutile. La Commission propose donc de réintroduire une durée minimale de travail de 2 heures dans la définition du travail de nuit initialement proposée.

B. CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES ET ANALYSE D'IMPACT

7. Les consultations des parties intéressées effectuées en 2006 et 2007 ont montré que la majorité d'entre elles considèrent que la directive présente des impacts positifs et négatifs à différents égards. La plupart d'entre elles estiment d'une part que les règles relatives au temps de travail ont des impacts positifs sur la santé et la sécurité, sur les conditions de travail et sur l'harmonisation des conditions de concurrence entre les entreprises de transport, mais d'autre part, qu'elles entraînent un grand nombre d'effets secondaires négatifs tels que la perte de salaire, la pénurie de conducteurs et la baisse de la rentabilité du secteur.
8. Presque toutes les parties intéressées ont mis en lumière des problèmes liés à l'application pratique des règles relatives au temps de travail et ont indiqué que le système actuel de contrôles et d'inspections auprès des conducteurs présentait des défaillances. Ceci entraîne des distorsions de concurrence au détriment de ceux qui respectent les règles.
9. En ce qui concerne les effets attendus de l'inclusion ou de l'exclusion des conducteurs indépendants, les différentes parties concernées ont des points de vue

divergents, en particulier en ce qui concerne l'application des règles et la valeur ajoutée en termes de sécurité routière et de concurrence équitable.

10. D'une manière générale, les parties prenantes préconisent: de clarifier le champ d'application de la directive ainsi que certaines définitions et dispositions, d'améliorer l'efficacité et l'efficience du système de contrôle, de renforcer la coopération entre les autorités nationales chargées de faire respecter les règles, et de lutter contre le phénomène des «faux» conducteurs indépendants.
11. Tous les commentaires émis durant les consultations des parties prenantes ont été pris en considération lors de l'analyse d'impact effectuée en 2007-2008. L'objectif de l'analyse d'impact était d'identifier la meilleure option stratégique qui pourrait être mise en pratique, éviterait une charge administrative inutile ainsi que d'éventuels effets négatifs des dispositions proposées et qui contribuerait par ailleurs à la réalisation des objectifs de la politique des transports de l'UE.
12. Outre les options stratégiques de base concernant l'inclusion ou l'exclusion des conducteurs indépendants du champ d'application de la directive, l'analyse d'impact portait sur d'autres mesures telles que le renforcement de la définition des travailleurs mobiles de manière à inclure les «faux indépendants», ainsi que l'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence du système de contrôle afin de résoudre le problème du respect insuffisant des dispositions. Tous les impacts économiques, sociaux, environnementaux et administratifs possibles des quatre options stratégiques principales ont été analysés.
13. Compte tenu des résultats de l'analyse des impacts des différentes options stratégiques, la présente proposition reflète la combinaison de l'option concernant l'inclusion des «faux indépendants» dans le champ d'application de la directive en apportant une clarification juridique et l'option du contrôle renforcé en établissant des exigences de surveillance et de contrôle par les États membres. De fait, seul un contrôle efficace des règles applicables permet de garantir que les dispositions de la directive produisent pleinement leurs effets.
14. Le résumé et le texte intégral de l'analyse d'impact sont joints à la présente proposition. Les analyses d'impact montrent que les règles actuelles en matière de temps de travail combinées à une définition plus claire du champ d'application de la directive et accompagnées d'exigences en matière de contrôle vont améliorer le respect des règles sociales, réduire les distorsions de concurrence et permettre aux États membres d'éviter une charge administrative trop lourde et des frais énormes de contrôle de l'application des règles liés à la mise en place d'un régime complexe de contrôle au niveau de l'UE.
15. **Subsidiarité**
La proposition est conforme au principe de subsidiarité dans la mesure où elle vise principalement à clarifier le champ d'application des règles communautaires existantes et à améliorer le contrôle de leur application, ce qui ne peut être fait au niveau des États membres uniquement. De plus, la proposition vise à améliorer l'échange d'informations entre les autorités des États membres qui contrôlent le respect des règles. Une action communautaire est donc nécessaire puisqu'il est impossible pour un État membre ou un groupe d'États membres de résoudre de façon satisfaisante les problèmes identifiés.

16. **Proportionnalité**

La proposition est conforme au principe de proportionnalité dans la mesure où elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif. Elle clarifie la portée des règles actuelles et fixe des exigences communes générales pour garantir leur mise en application équitable, mais n'empêche pas les États membres de prendre des décisions nationales concernant les dispositions individuelles de surveillance et de contrôle.

17. La proposition n'entraînera pas de coûts supplémentaires pour le budget communautaire et n'entraînera pas de charge administrative pour les États membres.

C. EXPLICATION DES MODIFICATIONS

18. La proposition introduit les modifications suivantes sans changer l'objectif général de la directive, à savoir la protection sociale des travailleurs et des personnes assimilées au titre des règles sociales dans les transports routiers:

L'article 2, paragraphe 1, de la directive, clarifie le champ d'application. La directive s'applique à tous les travailleurs mobiles tels que définis à l'article 3, point d), y compris les «faux» conducteurs indépendants, à savoir les conducteurs officiellement indépendants, mais qui en réalité ne sont pas libres d'organiser leurs activités professionnelles. Elle ne couvre pas les véritables conducteurs indépendants qui ne relèvent pas du champ d'application de la directive.

L'article 3, point a), conserve la définition du "temps de travail" applicable à tous les conducteurs couverts par la directive, mais supprime la définition du "temps de travail" pour les conducteurs indépendants puisqu'ils ne sont pas couverts. Afin de résoudre le problème des faux indépendants, une définition plus précise des "travailleurs mobiles" est ajoutée à l'article 3, point d).

L'article 3, point i) permet d'appliquer la définition du "travail de nuit" dans la pratique.

L'article 11 bis introduit des principes communs destinés à assurer une plus grande transparence et une meilleure efficacité des régimes nationaux de contrôle, une même lecture des règles et leur application équitable. Les nouvelles dispositions préconisent également une plus grande coopération entre les autorités des États membres responsables du contrôle ainsi qu'un soutien de la Commission en faveur du dialogue entre les autorités de contrôle et l'industrie et entre les États membres afin d'assurer une approche commune de la mise en œuvre des règles relatives au temps de travail. Tout ceci doit permettre d'améliorer le respect des règles communautaires et partant, contribuer à la réalisation des objectifs de la politique des transports de l'UE.

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 71 et son article 137, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁴,

vu l'avis du Comité des régions⁵,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité⁶,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85⁷ du Conseil, fixe des règles communes concernant les temps de conduite, les pauses et les périodes de repos des conducteurs. Ledit règlement ne couvre pas les autres aspects de l'aménagement du temps de travail dans le transport par route.
- (2) La directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier⁸ établit des exigences minimales en ce qui concerne l'aménagement du temps de travail afin d'améliorer la protection de la santé et de la sécurité des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier, d'améliorer la sécurité routière et de rapprocher les conditions de concurrence.
- (3) Au titre de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2002/15/CE, la Commission doit établir un rapport sur l'exclusion des conducteurs indépendants du champ d'application de la directive et présenter une proposition à cette fin.

⁴ JO C ... du ..., p. ...

⁵ JO C ... du ..., p. ...

⁶ JO C ... du ..., p. ...

⁷ JO L 102 du 11.4.2006, p. 1.

⁸ JO L 80 du 23.03.2002, p. 35.

- (4) La Commission a présenté son rapport sur les conséquences de l'exclusion des conducteurs indépendants du champ d'application de la directive 2002/15/CE et sur les conséquences des dispositions relatives au travail de nuit⁹ au Parlement européen et au Conseil en mai 2007.
- (5) L'expérience acquise grâce à la transposition de la directive 2002/15/CE, les consultations des parties prenantes, les différentes études et l'analyse d'impact réalisées ont permis d'identifier les problèmes liés à l'application uniforme des règles relatives au temps de travail, au respect insuffisant des dispositions et aux défaillances des systèmes de contrôle dans les États membres.
- (6) En raison des différences dans l'interprétation, l'application et le contrôle de l'application des dispositions de la directive 2002/15/CE dans les États membres et du fait que des entreprises de transport et des conducteurs n'adhèrent pas aux normes minimales en matière de temps de travail, on constate des distorsions de concurrence, tandis que la sécurité et la santé des conducteurs est mise en danger.
- (7) Au vu du rapport de la Commission et de l'analyse d'impact, les conducteurs indépendants devraient être exclus du champ d'application de la directive 2002/15/CE.
- (8) Il est néanmoins souhaitable que les États membres continuent de mettre les conducteurs indépendants en garde contre les effets néfastes pour leur santé et leur sécurité et contre les impacts négatifs sur la sécurité routière de périodes de travail excessivement longues, d'un repos inadéquat ou de rythmes de travail perturbateurs.
- (9) Il est donc nécessaire d'apporter certaines adaptations techniques au texte de la directive 2002/15/CE.
- (10) La législation communautaire n'est efficiente et efficace que si elle est mise en œuvre par tous les États membres, appliquée uniformément à tous les acteurs concernés et contrôlée de façon régulière et efficace.
- (11) Le suivi du respect des règles est une tâche complexe avec des acteurs multiples, et implique donc une coopération entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission.
- (12) Il convient donc de moderniser la directive 2002/15/CE afin de corriger les défaillances dans la mise en œuvre, l'application et le contrôle de l'application des règles en clarifiant le champ d'application de la directive, en renforçant la coopération administrative entre les États membres et en encourageant l'échange d'informations et de bonnes pratiques.
- (13) L'objectif de la présente directive, à savoir la modernisation du droit communautaire concernant l'aménagement du temps de travail et l'amélioration de l'application des règles, ne peut être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut être mieux réalisé au niveau communautaire. La Communauté peut adopter des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

⁹ COM(2007) 266 final.

- (14) La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, elle vise à garantir le droit de tout travailleur à des conditions de travail qui respectent sa santé et sa sécurité, ainsi que le droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire (article 31 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).
- (15) La directive 2002/15/CE doit donc être modifiée en conséquence.

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La directive 2002/15/CE est modifiée comme suit:

- (1) L'article 2 est modifié comme suit:

a) le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. La directive s'applique aux travailleurs mobiles, tels que définis à l'article 3, point d) de la présente directive, employés par des entreprises établies dans un État membre et participant à des activités de transport routier couvertes par le règlement (CE) n° 561/2006 ou, à défaut, par l'accord AETR.

La présente directive s'applique également aux travailleurs mobiles tels que définis dans la seconde phrase de l'article 3, point d).

b) aux paragraphes 2 et 3, la référence «directive 93/104/CE» est remplacée par la référence «directive 2003/88/CE».

c) au paragraphe 4, la référence «règlement (CEE) n° 3820/85/CE» est remplacée par la référence «règlement (CE) n° 561/2006».

- (2) L'article 3 est modifié comme suit:

a) au point a) 2, la première phrase est supprimée.

b) La phrase suivante est ajoutée au point d):

«Est également considérée comme "travailleur mobile", toute personne qui n'est pas liée à un employeur par un contrat de travail ou par toute forme de relation de travail hiérarchique, mais:

i qui n'est pas libre d'organiser ses activités professionnelles;

ii dont les revenus ne dépendent pas directement des bénéfices réalisés;

iii qui n'est pas libre d'entretenir, à titre individuel ou en coopération avec d'autres conducteurs indépendants, des relations commerciales avec plusieurs clients.»

c) le point e) est supprimé.

d) le point f) est remplacé par le texte suivant:

«f) "personne exécutant des activités mobiles de transport routier", tout travailleur mobile qui exécute de telles activités;»

e) le point i) est remplacé par le texte suivant:

«i) "travail de nuit", tout travail accompli durant une période de travail incluant au moins deux heures de travail effectuées durant la période nocturne.»

- (3) À l'article 4, point a), la référence «l'article 6, paragraphe 1, quatrième et cinquième alinéas, du règlement (CEE) n° 3820/85 ou, en tant que de besoin, l'article 6, paragraphe 1, quatrième alinéa, de l'accord AETR» est remplacée par la référence «règlement (CE) n° 561/2006 ou, en tant que de besoin, l'accord AETR».
- (4) À l'article 5, paragraphe 1, la référence «règlement (CEE) n° 3820/85» est remplacée par la référence «règlement (CE) n° 561/2006».
- (5) À l'article 6, la référence «règlement (CEE) n° 3820/85/CE» est remplacée par la référence «règlement (CE) n° 561/2006».
- (6) L'article 11 bis est ajouté:

«Article 11 bis

Contrôle

- (1) Les États membres organisent un système de surveillance et de contrôle approprié et régulier afin de garantir l'application correcte et cohérente des règles de la présente directive. Ils veillent à ce que les organes nationaux responsables du contrôle de l'application de la directive disposent d'un nombre adéquat d'inspecteurs qualifiés et prennent les mesures appropriées.
- (2) Les États membres communiquent à la Commission les détails des dispositions prises en matière de surveillance et de contrôle.
- (3) Les États membres prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte que les entreprises de transport et les travailleurs mobiles aient accès à l'information, à l'assistance et aux conseils en ce qui concerne les règles en matière de temps de travail et d'organisation du travail.
- (4) Afin de garantir la mise en œuvre effective, efficace et uniforme de la directive sur l'ensemble du territoire communautaire, la Commission soutient le dialogue entre les États membres en vue de la réalisation des objectifs suivants:
 - (a) renforcer la coopération administrative entre leurs autorités compétentes, par l'adoption de systèmes efficaces d'échange d'informations, l'amélioration de l'accès à l'information et la promotion des échanges d'informations et des bonnes pratiques en matière de contrôle de l'application des règles relatives au temps de travail;

- (b) promouvoir une approche commune en ce qui concerne la mise en œuvre de la présente directive;
 - (c) faciliter le dialogue entre le secteur du transport et les autorités chargées du contrôle de l'application des dispositions.»
- (8) À l'article 13, la référence «article 16, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3820/85/CE» est remplacée par la référence «article 17, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 561/2006».

Article 2

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le [...]. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre ces dispositions et la présente directive.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des principales dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

Article 3

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles,

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président