

Bruxelles, le 7.3.2017
COM(2017) 117 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'application en 2013-2014 du règlement (CE) n° 561/2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions sociales de la législation sociale dans le domaine des transports par route et de la directive 2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier

(28ème rapport de la Commission sur l'application de la législation sociale dans le domaine des transports par route)

{SWD(2017) 100 final}

I. Introduction

Le présent rapport dresse le bilan de l'application par les États membres des quatre actes législatifs connexes établissant des règles sociales dans le domaine des transports par route et leur régime d'exécution. Ces actes législatifs sont les suivants: le règlement (CE) n° 561/2006¹, qui définit les règles relatives aux durées de conduite, aux pauses et aux temps de repos qui doivent être observés par les conducteurs professionnels, la directive 2006/22/CE², qui fixe les conditions minimales à respecter pour l'application de ces règles, le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil³ concernant l'appareil de contrôle, c'est-à-dire le principal outil de contrôle du respect par les conducteurs des règles sociales, et la directive 2002/15/CE⁴, qui établit des dispositions complémentaires concernant l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier (ci-après la «directive sur le temps de travail dans le transport routier»). La Commission procède actuellement à l'évaluation du règlement (CE) n° 561/2006 et prévoit de présenter une proposition de révision ciblée en 2017 dans le cadre des initiatives dans le domaine du transport routier.

L'article 17 du règlement (CE) n° 561/2006 prévoit que les États membres communiquent à la Commission, tous les deux ans, les informations nécessaires pour lui permettre d'établir un rapport sur l'application de ce règlement et sur l'évolution de la situation dans les domaines en question. L'article 13 de la directive 2002/15/CE prévoit que les États membres soumettent un rapport à la Commission sur la mise en œuvre de la directive, en indiquant les vues des partenaires sociaux. Les rapports sur l'application de la directive 2002/15/CE et du règlement (CE) n° 561/2006 peuvent être présentés dans un seul document, étant donné que les deux actes législatifs concernent la même période de référence de deux ans et fixent des règles complémentaires pour les conducteurs professionnels assurant le transport de marchandises ou de voyageurs.

Le présent rapport concerne la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2014. Il est essentiellement fondé sur les rapports nationaux, qui devaient être déposés le 30 septembre

¹ Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil 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° 3820/85 du Conseil (JO L 102 du 11.4.2006, p. 1).

² Directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n° 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier et abrogeant la directive 88/599/CEE du Conseil (JO L 102 du 11.4.2006, p. 36).

³ Règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route (JO L 370 du 31.12.1985, p. 8), abrogé par le règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route (JO L 60 du 28.2.2014, p. 1).

⁴ 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 routier (JO L 80 du 23.3.2002, p. 35).

2015 au plus tard. Son objectif est de fournir une vue d'ensemble de la mise en œuvre par les États membres de l'ensemble des actes législatifs susmentionnés, et de mettre en évidence les principales difficultés en matière d'application des règles en vigueur et de contrôle de cette application. Le rapport contient des données aussi bien quantitatives que qualitatives sur les contrôles effectués sur la route et dans les locaux des entreprises et sur les infractions constatées, ainsi que des informations sur la mise en œuvre de la directive sur le temps de travail dans le transport routier. Le rapport de la Commission est complété par un document de travail des services de la Commission qui contient des informations complémentaires sur les sanctions et sur la coopération entre les États membres, des commentaires des autorités chargées de l'application et des données statistiques détaillées.

Le rapport comprend quatre sections, qui concernent différents aspects de la mise en œuvre de la législation sociale. La section I décrit brièvement la qualité des données nationales communiquées et le respect des délais d'envoi. La section II fournit une analyse complète des données quantitatives nationales concernant les contrôles effectués et les infractions constatées, tandis que la section III donne un aperçu descriptif de la mise en œuvre par les États membres de la directive 2002/15/CE. La section IV présente les principales conclusions tirées.

Les objectifs et les principales dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, ainsi que d'autres aspects et des statistiques détaillées concernant les résultats des contrôles effectués, sont décrits dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

Communication des données

Les rapports nationaux sur la mise en œuvre des dispositions de la directive 2002/15/CE et du règlement (CE) n° 561/2006 doivent être présentés au moyen du compte rendu type établi dans la décision 2009/810/CE de la Commission⁵. Ce compte rendu type combine les obligations de ces deux actes législatifs en matière de rapport et rassemble, au moyen d'un modèle de rapport interactif, des données quantitatives et qualitatives qui constituent un apport crucial pour le présent rapport.

La Commission fait observer qu'en règle générale, les États membres ont fourni des rapports nationaux d'une qualité légèrement meilleure que les années précédentes et en respectant légèrement mieux les délais. Cela vaut en particulier pour les données relatives à la mise en œuvre du règlement (CE) n° 561/2006. Les États membres sont toutefois encouragés à améliorer encore le processus de collecte des données nationales. Une description plus approfondie de la communication des données figure dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport (ci-après le «document d'accompagnement»).

En outre, les États membres ont informé la Commission des dérogations à l'application des dispositions concernant les durées de conduite, les pauses et les temps de repos qui ont été accordées en vertu de l'article 13 du règlement (CE) n° 561/2006. La liste actualisée des

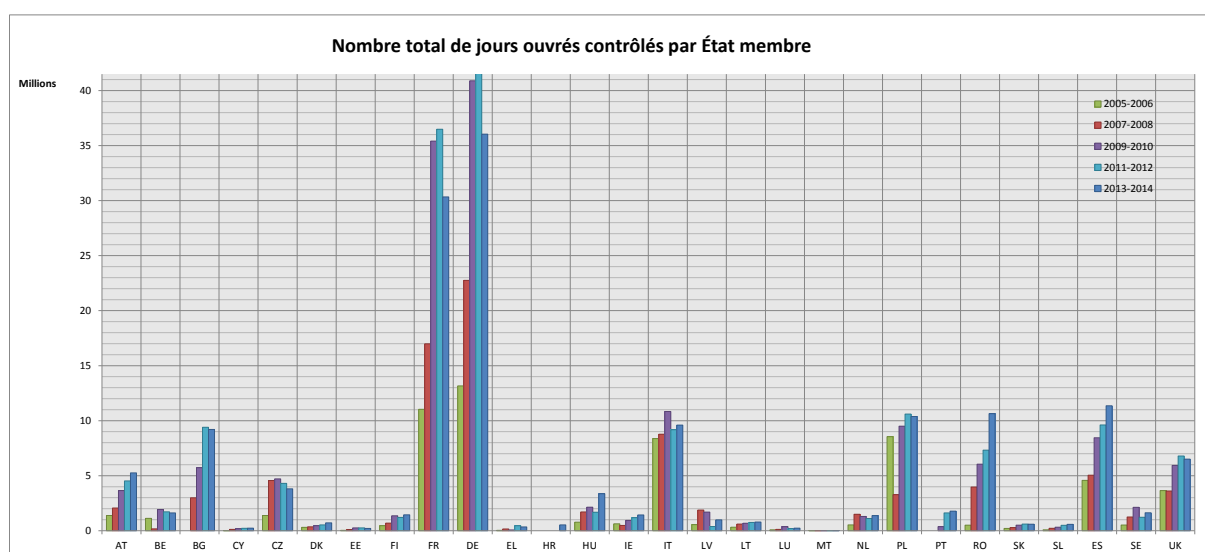
⁵ Décision 2009/810/CE de la Commission du 22 septembre 2008 établissant le compte rendu type visé à l'article 17 du règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil (JO L 289 du 5.11.2009, p. 9).

dérogrations figure dans le document d'accompagnement et peut également être consultée sur le site web de la Commission⁶.

II. Analyse des données relatives à la mise en œuvre du règlement (CE) n° 561/2006

1. Contrôles

Conformément à l'article 2 de la directive 2006/22/CE, les États membres doivent organiser un système de contrôles adéquats et réguliers, tant sur la route que dans les locaux des entreprises de toutes les catégories de transport. Ces contrôles doivent couvrir, chaque année, une part importante et représentative des travailleurs mobiles, conducteurs, entreprises et véhicules. Le paragraphe 3 dudit article dispose que le nombre minimal de contrôles en 2013 et 2014 doit porter sur au moins 3 % des jours de travail effectués par les conducteurs de véhicules relevant du champ d'application du règlement (CE) n° 561/2006⁷.



Graphique 1 – Nombre total de jours ouvrés contrôlés par État membre

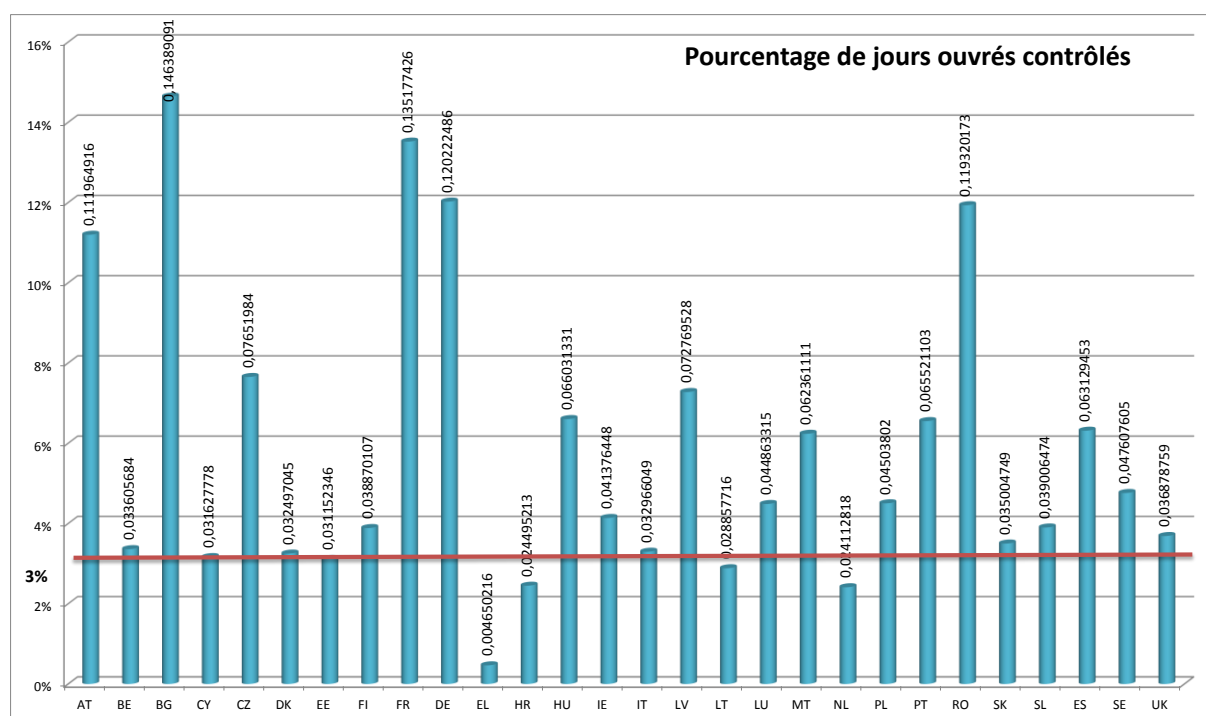
Le graphique 1 donne une vue d'ensemble du nombre de jours ouvrés contrôlés dans chaque État membre, pour les périodes couvertes par le présent rapport et par les rapports précédents. **Il a été constaté qu'en moyenne, le nombre total de jours ouvrés contrôlés dans l'UE avait diminué de 4,8 %, passant de 158,6 millions à 151 millions de jours ouvrés contrôlés.** Il convient en outre de relever qu'en ce qui concerne la période couverte par le présent rapport, les données de la Croatie ont été prises en compte pour la première fois, ce qui a augmenté le total des jours ouvrés contrôlés de 0,5 million.

⁶ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/social_provisions/driving_time/doc/national_exceptions_regulation_2006_561.pdf

⁷ Ce nombre minimal est calculé séparément pour chaque État membre, sur la base du nombre total de jours de travail effectués par conducteur au cours de la période de deux ans et du nombre total de véhicules soumis au règlement. Ces deux facteurs sont multipliés pour donner un nombre total de jours de travail effectués par les conducteurs de véhicules relevant du champ d'application dudit règlement, et 3 % de ce nombre est considéré comme étant le nombre minimal de contrôles à réaliser dans chaque État membre.

Bien que le nombre total de contrôles demeure élevé, les chiffres ont généralement diminué en 2013-2014. Si l'on examine attentivement le nombre de jours ouvrés effectivement contrôlés par rapport au nombre minimal de jours ouvrés à contrôler (graphique 2), on peut constater que la majorité des États membres ont effectué plus de contrôles que ne l'exige la directive 2006/22/CE. Quatre États membres n'ont pas atteint le seuil: la Croatie, la Lituanie, les Pays-Bas et la Grèce. Alors que pour les trois premiers de ces États membres, le nombre de contrôles communiqué se situait légèrement en dessous du seuil, dans le cas de la Grèce, il s'en écartait de manière considérable. Par conséquent, la Commission continuera à suivre l'évolution de la situation dans ces États membres et, en commençant par les cas les plus graves, prendra des mesures pour assurer la bonne mise en œuvre de la directive 2006/22/CE.

Une description détaillée du respect du pourcentage minimal de contrôle figure dans le document d'accompagnement.



Graphique 2 – Pourcentage de jours ouvrés contrôlés par État membre

En ce qui concerne le type de contrôles, l'article 2 de la directive 2006/22/CE fixe les pourcentages du nombre de contrôles sur la route (en jours ouvrés à contrôler) et du nombre de contrôles dans les locaux des entreprises, qui devraient représenter au moins 30 % et 50 %, respectivement. Il convient de souligner que, conformément à l'article 2 de la directive 2006/22/CE, le calcul de cette proportion se fonde sur le nombre de contrôles effectivement réalisés par chaque État membre, et non sur le nombre minimal de jours ouvrés à contrôler. Néanmoins, pour la période couverte par le présent rapport, la plupart des contrôles ont été effectués sur la route. **En moyenne, 77 % de l'ensemble des contrôles ont eu lieu sur la route, ce qui indique une légère amélioration par rapport aux 80 % de la période couverte par le rapport précédent.** Seule l'Irlande n'a pas atteint le pourcentage minimal de 30 % pour les contrôles sur la route.

1.1 Contrôles sur la route

Au total, au cours de la période 2013-2014, plus de 6,6 millions de véhicules⁸ et environ 7,4 millions de conducteurs ont été contrôlés lors de contrôles sur la route. Ces valeurs sont en recul, respectivement, de 23,9 % et 15 % par rapport à la période de référence précédente et confirment la tendance à la baisse constatée dans les rapports précédents. Deux raisons expliquent que le nombre de conducteurs contrôlés soit plus élevé que le nombre de véhicules: les équipages de deux conducteurs et l'absence de données communiquées par le Danemark en ce qui concerne le nombre de véhicules contrôlés sur la route.

La diminution de 15 % du nombre absolu de conducteurs contrôlés sur la route n'est pas compensée par l'augmentation parallèle du nombre de conducteurs contrôlés dans les locaux des entreprises, si bien que le nombre total de conducteurs contrôlés, sur la route ou dans les locaux des entreprises, ressort en baisse de 13 %.

La plupart des contrôles effectués dans les États membres ont concerné des véhicules et des conducteurs nationaux, lesquels ont représenté respectivement 65 % et 64 % de l'ensemble des véhicules ou conducteurs contrôlés sur la route. Dans six États membres, à savoir l'Autriche, la Belgique, la France, le Luxembourg, Malte et la Slovénie, la situation est inverse et un plus grand nombre de véhicules non nationaux que de véhicules nationaux ont fait l'objet d'un contrôle. Dans certains cas, cela peut s'expliquer par la taille ou la situation géographique de ces États membres. Les pourcentages détaillés figurent dans le document d'accompagnement. Étant donné que la non-discrimination est l'un des principes fondamentaux des traités de l'Union européenne et constitue une condition essentielle des contrôles sur la route⁹, la Commission pourrait envisager de prendre des mesures appropriées pour assurer l'égalité de traitement des conducteurs et transporteurs dans les États membres où les contrôles concernent plus fréquemment des conducteurs et transporteurs non-résidents que résidents.

1.2 Contrôles dans les locaux des entreprises

Le nombre des entreprises contrôlées par les États membres est resté stable. Une augmentation d'environ 1 % a été observée par rapport à la période de référence 2011-2012. Toutefois, il convient de tenir compte du fait que le présent rapport inclut pour la première fois les données de la Croatie et de la Finlande. Au cours de la période couverte par le présent rapport, 147 606 entreprises ont été contrôlées, ce qui a donné lieu à des contrôles sur près de 756 000 conducteurs dans l'ensemble de l'UE. Les contrôles dans les locaux des entreprises ont porté sur plus de 34,4 millions de jours ouvrés, ce qui signifie que la croissance s'est ralentie, étant donné qu'entre les périodes de référence 2009-2010 et 2011-2012, on avait observé une augmentation de 17 %, contre 11 % entre la période de référence actuelle et la période précédente. Par conséquent, dès lors qu'avec un nombre comparable d'entreprises contrôlées, un plus grand nombre de jours ouvrés ont été contrôlés, on peut supposer, toutes choses égales par ailleurs, que l'efficacité des contrôles dans les locaux des entreprises s'est notablement accrue.

⁸ Le Danemark n'a pas communiqué le nombre de véhicules contrôlés sur la route.

⁹ Article 4, paragraphe 4, de la directive 2006/22/CE.

2. Infractions

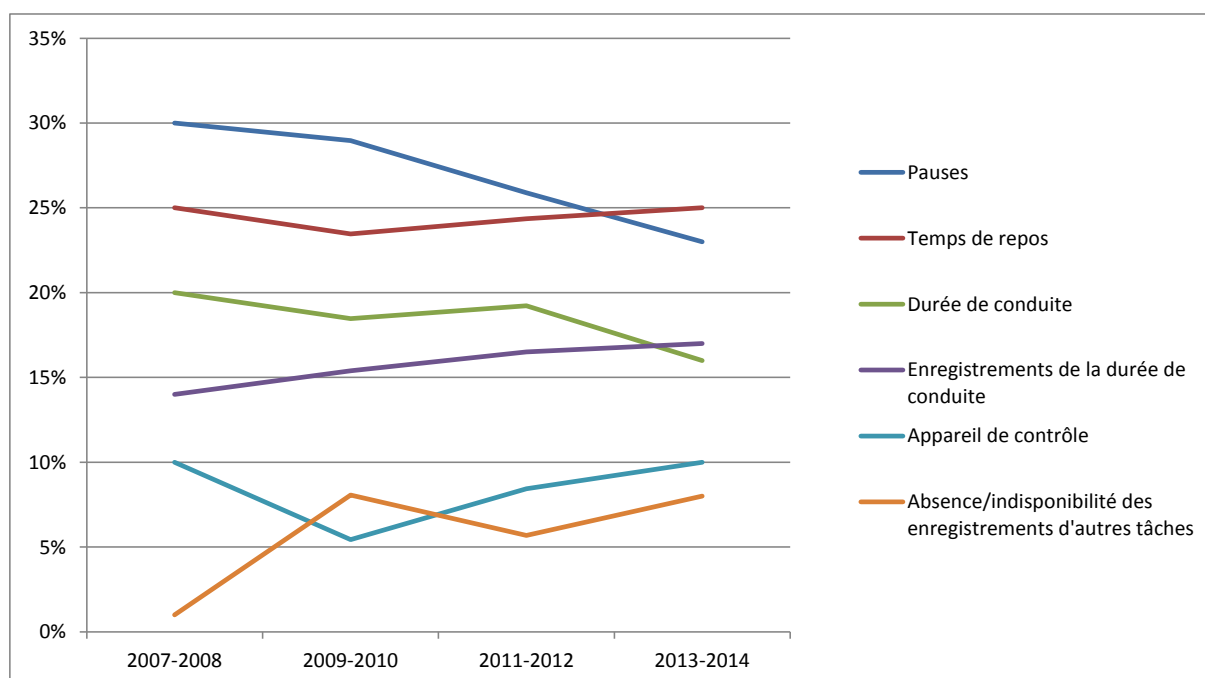
Tous les États membres ont fourni des données sur les infractions constatées, mais avec différents niveaux de détail. **La tendance à la baisse du nombre des infractions constatées, qui a commencé lors de la précédente période de référence 2011-2012, s'est confirmée: au cours de la période couverte par le présent rapport, ce nombre a diminué de 15 % par rapport à la période de référence précédente.** En valeur réelle, les infractions signalées sont passées de 3,9 millions au cours de la période 2011-2012 à près de 3,3 millions au cours de la période couverte par le présent rapport. Cette diminution est due à la forte baisse, de 25 %, des infractions constatées dans les locaux des entreprises, conjuguée au recul de 7,7 % des infractions constatées sur la route.

Cette évolution pourrait laisser penser que le respect des dispositions de la législation sociale s'est amélioré grâce à des pratiques bien établies en matière d'application des règles sociales et à une sensibilisation accrue des conducteurs en la matière. Toutefois, cet effet positif pourrait être limité par la diminution de 4,8 % du nombre de jours ouvrés contrôlés ou d'autres facteurs tels que, par exemple, des pratiques de manipulation des tachygraphes qui faussent les résultats des contrôles.

Le tableau ci-dessous montre que la proportion de chacune des catégories d'infractions demeure similaire par rapport aux périodes de référence précédentes. La légère diminution observée pour les infractions relatives aux pauses et à la durée de conduite est compensée par l'augmentation des infractions concernant les temps de repos, l'absence d'enregistrement des autres tâches et les infractions relatives aux appareils de contrôle.

Période	Pauses	Temps de repos	Durée de conduite	Enregistrements de la durée de conduite	Appareil de contrôle	Absence/disponibilité des enregistrements d'autres tâches
2013-2014	23 %	25 %	16 %	17 %	10 %	8 %
2011-2012	26 %	24 %	19 %	17 %	8 %	6 %
2009-2010	29 %	23 %	18 %	15 %	5 %	8 %
2007-2008	30 %	25 %	20 %	14 %	10 %	1 %

Tableau 1 – Catégories d'infractions constatées sur la route et dans les locaux des entreprises

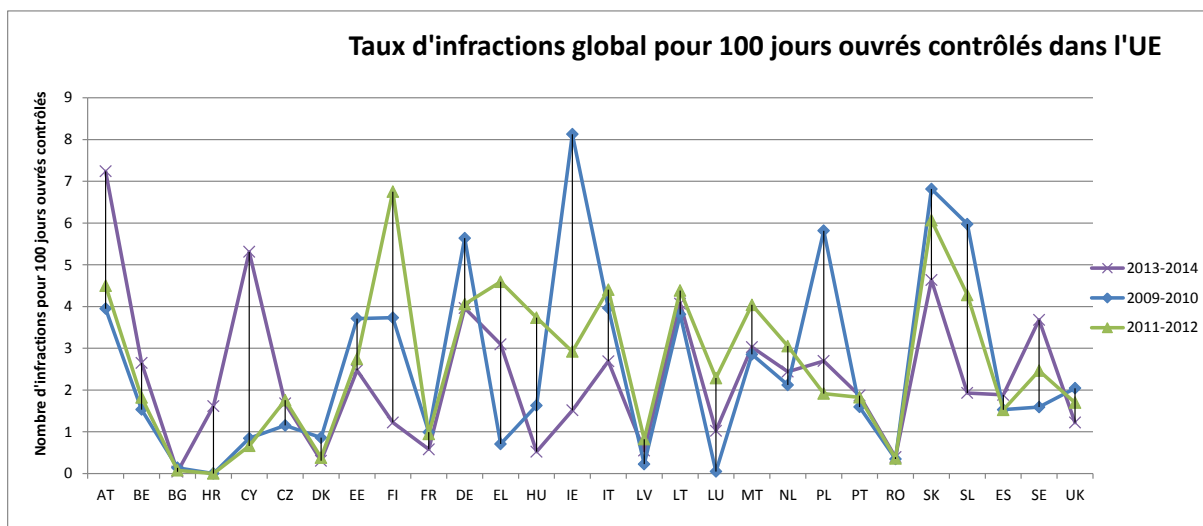


Graphique 3 – Catégories d'infractions constatées sur la route et dans les locaux des entreprises

Les catégories d'infractions constatées sur la route et dans les locaux des entreprises sont décrites séparément dans le document d'accompagnement.

Par rapport à la période de référence précédente, en 2013-2014, le taux moyen d'infractions constatées a diminué de 11 % et se situe à 2,17 infractions pour 100 jours ouvrés contrôlés. Il apparaît que les contrôles effectués dans les locaux des entreprises continuent d'être plus efficaces que les contrôles sur la route ad hoc, puisque le taux d'infractions constatées dans les locaux des entreprises est deux fois plus élevé que sur la route. Il convient toutefois de noter qu'au cours de la période de référence précédente, le taux d'infractions constatées dans les locaux des entreprises était trois fois plus élevé que le taux d'infractions constatées sur la route, et que ce rapport était de cinq pour la période 2009-2010. Cette évolution est essentiellement due à une baisse considérable du taux d'infractions constatées dans les locaux des entreprises, de 5,29 en 2011-2012 à 3,54 au cours de la période couverte par le présent rapport. Il existe de grandes disparités entre les États membres concernant le taux d'infractions constatées dans les locaux des entreprises pour 100 jours contrôlés, celui-ci allant de 0,02 en Bulgarie et 0,03 en Lettonie et au Portugal à 14,01 en Allemagne et 7,65 aux Pays-Bas.

Il semble que la variation du taux moyen d'infractions constatées dans les locaux des entreprises dans l'UE soit la conséquence d'une baisse substantielle, pour la deuxième fois de suite (29 % de baisse entre la période de référence précédente et la présente période) du nombre d'infractions signalées dans les locaux des entreprises en Allemagne, qui enregistrait toujours la part la plus importante de toutes les infractions constatées dans des locaux des entreprises en Europe (51 %) au cours de la période couverte par le présent rapport.



Graphique 4 – Nombre d’infractions constatées pour 100 jours ouvrés contrôlés en 2009-2010, 2011-2012 et 2013-2014

Malgré des fluctuations divergentes selon les États membres en ce qui concerne le nombre d’infractions constatées par période de référence¹⁰, on observe en moyenne une nette diminution du nombre des infractions communiqué. Une description détaillée des taux d’infractions constatées dans les États membres figure dans le document d’accompagnement. **Ces écarts en ce qui concerne les taux d’infractions constatées révèlent que l’Union européenne est loin d’avoir établi une zone d’application harmonisée, en raison de différences entre les ressources et les pratiques de contrôle du respect de la législation en matière de transport routier, ainsi que de différences entre les régimes de sanction.**

2.1 Infractions constatées sur la route

Au cours de la période 2013-2014, 2,05 millions d’infractions ont été constatées sur la route au niveau européen, ce qui représentait 63 % de l’ensemble des infractions constatées tant sur la route que dans les locaux des entreprises. En termes quantitatifs, cela correspond à une diminution de près de 172 000 par rapport à la période de référence précédente, soit 7,7 %. Par tranche de 100 jours ouvrés contrôlés, 1,77 infraction a été constatée, contre 1,74 au cours de la période précédente.

En moyenne, 66 % des infractions constatées concernaient des conducteurs nationaux¹¹, ce qui est en adéquation avec le taux de conducteurs nationaux contrôlés en Europe, qui s’élève à 66 %. Le nombre d’infractions constatées concernant des non-nationaux prévaut cependant dans certains États membres, à savoir le Luxembourg (78 %), la Suède (67 %), la Lituanie (65 %), la Belgique (64 %), la Bulgarie (59 %), la Slovénie (58 %), l’Autriche (58 %) et la France (54 %).

¹⁰ Des informations détaillées sur les changements intervenus dans certains États membres figurent dans le document d’accompagnement.

¹¹ Au Danemark, la proportion des infractions constatées concernant des non-nationaux s’élevait à 90 %. Toutefois, en raison du caractère très incomplet des données sur lesquelles ce calcul est fondé, ce résultat n’est pas représentatif et n’a donc pas été comptabilisé dans la moyenne européenne.

Cette tendance peut s'expliquer par le fait qu'une proportion plus importante de contrôles a été effectuée sur des conducteurs non nationaux dans tous ces États membres, à l'exception de la Bulgarie, de la Lituanie et de la Suède. Dans le cas de ces trois États membres, la fréquence des infractions constatées commises par des non-nationaux est disproportionnée. Dans le cas de la Bulgarie, les non-nationaux ont représenté 36 % des conducteurs contrôlés mais 59 % des infractions commises. En Suède, 42 % des contrôles ont été effectués sur des conducteurs non-nationaux et ont abouti à 67% des infractions constatées. En Lituanie, 44 % des conducteurs contrôlés étaient des non-nationaux et ils ont représenté 65 % des infractions constatées sur la route. L'augmentation des infractions commises par des non-résidents peut être considérée comme alarmante en Suède, où leur taux est en constante progression, puisqu'il est passé de 31 % en 2009-2010 à 57 % en 2011-2012, puis 67 % pour la période couverte par le présent rapport.

2.2 Infractions constatées dans les locaux des entreprises

Au cours de la période couverte par le présent rapport, les États membres ont signalé au total plus de 1,2 million d'infractions constatées dans les locaux des entreprises, ce qui représente 37 % du nombre total d'infractions. Ce nombre est en baisse de 25 % par rapport à la précédente période de deux ans. Ces chiffres doivent être mis en regard du nombre stable d'entreprises contrôlées, qui a même augmenté de 1 %¹². Lorsque ces deux aspects sont pris en considération, on peut constater une constante amélioration de la conformité à la législation sociale.

Pour ce qui est de la fréquence des infractions signalées pour 100 jours ouvrés contrôlés, la moyenne européenne a suivi une tendance positive et a diminué, passant de 8,65 en 2009-2010 à 5,29 en 2011-2012 puis 3,54 pour la période couverte par le présent rapport. Cette réduction de la fréquence des infractions constatées peut être le signe que toutes les activités visant à améliorer le respect de la législation sociale dans le domaine des transports par route commencent à produire des résultats.

III. Analyse des données relatives à la mise en œuvre de la directive sur le temps de travail dans le transport routier (directive 2002/15/CE)

1. Introduction

Le présent chapitre traite de la mise en œuvre par les États membres en 2013 et 2014 de la directive 2002/15/CE, également appelée «directive sur le temps de travail dans le transport routier». Conformément à l'article 13 de ladite directive, les États membres sont tenus de soumettre, tous les deux ans, un rapport à la Commission sur sa mise en œuvre, en indiquant les vues des partenaires sociaux au niveau national. Le document d'accompagnement comprend des parties descriptives sur la transposition de la directive dans les États membres, les vues des parties prenantes sur la mise en œuvre et le suivi, des modalités de contrôle dans les États membres et les questions relatives à l'application.

¹² Cette augmentation peut s'expliquer par l'inclusion, pour la première fois, des données de la Croatie et de la Finlande.

2. Le champ d'application de la directive 2002/15/CE

La directive établit des règles régissant, entre autres, les temps de pause adéquats pendant la période de travail, la durée de travail hebdomadaire moyenne maximale et le travail de nuit. Les dispositions qu'elle prévoit complètent les règles concernant les durées de conduite, les pauses et les temps de repos établis par le règlement (CE) n° 561/2006.

Étant donné que la directive fixe certaines dispositions concernant les temps de travail spécifiques au secteur des transports routiers, elle est considérée comme une *lex specialis* par rapport à la directive 2003/88/CE¹³ sur le temps de travail, qui fixe des exigences de base applicables à l'aménagement du temps de travail pour tous les travailleurs. Toutefois, l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne contient des dispositions concernant le temps de travail et les conditions de travail qui doivent être respectées lors de la mise en œuvre de la législation de l'Union. Un certain nombre de dispositions de protection de base de la directive générale relative au temps de travail, y compris les règles en matière de congé annuel et d'évaluation gratuite de santé pour les travailleurs de nuit, sont également applicables aux travailleurs mobiles dans le transport routier.

3. Présentation et qualité des rapports nationaux

Un format de rapport commun a été établi par la Commission afin de faciliter la tâche aux États membres, de réduire la charge administrative qui pèse sur eux et d'éviter qu'ils ne présentent leur rapport avec des retards excessifs. Toutefois, la qualité des rapports est très variable. Plusieurs États membres¹⁴ ont fourni des informations très insuffisantes et incomplètes ou indiqué qu'il n'y avait pas de changements par rapport à la période précédente. Les rapports nationaux des vingt autres États membres contenaient des informations sur la mise en œuvre de la directive 2002/15/CE en termes d'organisation institutionnelle, sur les problèmes de suivi ainsi que des statistiques sur les contrôles effectués et les infractions constatées et, d'une manière générale, la procédure de sanction. Néanmoins, en raison du caractère incomplet des rapports transmis, le résultat de cette analyse ne saurait être considéré comme représentatif de l'ensemble de l'Union européenne.

4. Aspects de la mise en œuvre dans les États membres

Après qu'au cours de la période de référence précédente, de nombreux États membres ont fait part de modifications de leur cadre législatif destinées à inclure dans son champ d'application les conducteurs indépendants¹⁵, deux notifications ont été reçues au cours de la période couverte par le présent rapport, l'une de la part de Malte et l'autre de la Pologne. À Malte, afin de transposer intégralement les dispositions de la directive, des projets de modifications législatives visant à inclure les conducteurs indépendants dans la réglementation relative aux véhicules à moteur et dans la réglementation sur les services de transport de voyageurs ont été élaborés. Ces modifications seront publiées prochainement. En Pologne, la loi soumettant les

¹³ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JO L 299 du 18.11.2003, p. 9).

¹⁴ Belgique, Croatie, Danemark, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, Portugal et Roumanie.

¹⁵ Bulgarie, Danemark, Allemagne, Irlande, Luxembourg, Malte (en cours), Pologne, Portugal, Suède et Royaume-Uni.

conducteurs indépendants aux règles sur le temps de travail est entrée en vigueur le 16 juillet 2013.

La directive 2002/15/CE a été perçue comme un ensemble de dispositions satisfaisant, qui a contribué à traiter la question de la définition du temps de travail et de ses limites. L'Allemagne a fait observer qu'en garantissant des conditions minimales pour l'organisation du temps de travail dans le transport routier, la directive et les règles relatives aux durées de conduite et aux temps de repos définies dans le règlement (CE) n° 561/2006 contribuaient à la sécurité et à la protection de la santé des travailleurs ainsi que, plus généralement, à la sécurité routière dans l'UE. En outre, ces règles empêchent les distorsions de concurrence engendrées par l'exploitation des travailleurs. L'Allemagne considère donc qu'il n'y a pas de besoin urgent de modifier la directive. De même, le groupe de travail composé de parties prenantes mis en place au Royaume-Uni a conclu qu'il ne serait pas opportun de rouvrir les négociations sur la législation relative au temps de travail des conducteurs car on risquerait d'accroître la complexité et la lourdeur du régime.

Toutefois, plusieurs États membres ont fait part de leurs préoccupations en ce qui concerne l'inclusion des conducteurs indépendants dans le champ d'application de la réglementation. La Finlande considère que les obligations relatives aux conducteurs indépendants imposées par la directive devraient être abrogées, car elles entraînent des charges administratives inutiles alors que le règlement (CE) n° 561/2006 prévoit déjà des règles appropriées en la matière. La Belgique a déclaré qu'il était presque impossible en pratique de contrôler l'application des règles, car il n'est pas souhaitable de perturber le repos des conducteurs indépendants par des contrôles. D'autres problèmes concernant l'inspection des conducteurs indépendants ont été signalés par la Bulgarie, qui a souligné la difficulté à sélectionner des conducteurs indépendants pour un contrôle en l'absence de liste officielle indiquant leur nombre ou l'endroit où ils se trouvent. La législation bulgare n'impose pas aux conducteurs indépendants de conserver dans leurs locaux professionnels un registre des temps de travail et de l'organisation du travail à présenter en cas de contrôle, ni de désigner la personne à qui il incombera de les présenter à l'inspection du travail en cas de demande. En outre, l'inspection du travail bulgare ne peut pas donner d'instructions contraignantes aux conducteurs indépendants.

En dépit d'autres problèmes de contrôle du respect des règles qui ont été mentionnés (qui sont décrits dans le document de travail de la Commission qui accompagne le présent rapport), il convient de noter que les États membres accordent beaucoup d'importance à la fourniture d'orientations concernant la manière de se conformer aux dispositions de cette directive et d'améliorer la connaissance des règles en vigueur.

4.1 Infractions aux règles relatives au temps de travail

Sept États membres (l'Autriche, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie, l'Irlande et la Suède) ont fait part de l'existence dans leur pays de la possibilité, lorsqu'une infraction est constatée, d'ordonner dans un premier temps qu'il y soit remédié dans un délai déterminé. En l'absence de correction, l'infraction est alors poursuivie par les autorités chargées de faire appliquer la législation, conformément aux dispositions nationales: imposition d'une sanction pécuniaire, engagement d'une procédure devant l'instance compétente ou ouverture de poursuites. Ce système est perçu comme présentant des avantages parce qu'il donne aux auteurs des infractions la possibilité de modifier leur comportement, de mettre en œuvre de

nouvelles procédures, d'utiliser de nouvelles technologies ou d'adapter leurs pratiques afin de mieux respecter les règles en vigueur.

Dix États membres¹⁶ ont transmis des statistiques sur les infractions constatées, ce qui n'est pas suffisant pour tirer des conclusions générales. Par rapport à la période de référence précédente, le nombre d'États membres ayant fourni des données sur les infractions a ainsi augmenté de quatre. Tous les États membres sont invités à inclure ces informations dans leurs prochains rapports.

5. Vues des parties prenantes sur la mise en œuvre de la directive 2002/15/CE

Seuls dix États membres¹⁷ ont confirmé que les parties prenantes avaient été consultées, comme l'exige la directive 2002/15/CE, ce qui est en nette baisse par rapport à la période de référence 2011-2012, où seize États membres avaient confirmé le respect de cette obligation.

En général, les employeurs et les travailleurs se sont accordés à dire que la directive 2002/15/CE avait contribué à la protection de la santé et de la sécurité des conducteurs. En Irlande, les employeurs ont déclaré être d'avis que la limitation du temps de travail avait également contribué à créer des conditions de concurrence équitables entre les transporteurs. Les points de vue des parties consultées figurent plus en détail dans le document d'accompagnement.

IV. Conclusions

Le présent rapport analyse les évolutions observées au cours de la période 2013-2014 dans tous les États membres en matière de transposition et d'application effective de la législation sociale de l'Union européenne dans le secteur des transports routiers.

L'objet du présent document est défini dans la directive 2006/22/CE et la décision 2009/810/CE de la Commission définissant les données type à transmettre sur le règlement (CE) n° 561/2006 et la directive 2002/15/CE, à savoir principalement le nombre et le type de contrôles effectués et le nombre et le type d'infractions constatées. Au cours de la période couverte par le présent rapport, la qualité des rapports soumis et le respect des délais d'envoi sont demeurés comparables à ceux de la période de référence précédente, ce qui a permis à la Commission de tirer des conclusions sur l'application de la législation sociale dans le secteur des transports routiers au niveau européen.

La majorité des États membres ont respecté le seuil minimal de jours ouvrés contrôlés requis par la directive 2006/22/CE et l'ont souvent dépassé de façon significative. Cependant, quelques-uns d'entre eux n'ont pas atteint ce seuil minimal. En outre, seule la moitié des États membres a respecté le nombre minimal de contrôles concertés, ce qui révèle une détérioration par rapport à la période précédente en ce qui concerne le nombre des initiatives internationales. La coopération se déroule essentiellement entre États membres voisins et est complétée par des actions entreprises dans le cadre d'«Euro-Contrôle-Route» (ECR), qui a instauré une collaboration à une plus grande échelle.

¹⁶ L'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, la France, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, la Pologne, l'Espagne.

¹⁷ Chypre, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie.

Afin de créer des conditions de concurrence équitables dans le secteur des transports, il est nécessaire d'améliorer et d'harmoniser l'application de la législation sociale dans le domaine des transports dans l'ensemble de l'UE. C'est pourquoi non seulement la Commission se saisira de ces dossiers qu'elle examinera de près afin de mettre les États membres en conformité avec les exigences minimales de la législation sociale, mais elle envisage également de prendre des mesures pour renforcer le contrôle de l'application de la réglementation sociale dans le domaine des transports routiers.

En outre, malgré une légère amélioration, certains États membres n'ont pas atteint l'objectif consistant à ce qu'au moins 50 % du nombre total des jours ouvrés contrôlés le soient dans les locaux des entreprises, puisque la grande majorité des contrôles a eu lieu sur la route. La Commission suivra l'évolution de la situation à cet égard. En l'absence d'améliorations dans les différents États membres au cours de la prochaine période de rapport, la Commission lancera une enquête officielle auprès des États membres qui ne respectent pas les exigences relatives aux contrôles dans les locaux des entreprises.

Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la directive 2006/22/CE, lorsque 90 % de tous les véhicules contrôlés seront équipés de tachygraphes numériques, le pourcentage minimal de jours de travail contrôlés devrait être porté à 4 % des jours de travail effectués par les conducteurs de véhicules. Au cours de la période couverte par le présent rapport, 64 % des véhicules contrôlés sur la route étaient équipés d'un tachygraphe numérique. Par conséquent, il n'est pas justifié que le pourcentage minimal de jours de travail contrôlés soit porté à 4 % des jours de travail effectués par les conducteurs.

Il importe que les autorités nationales veillent à ce que les contrôles soient effectués sans discrimination fondée sur la nationalité des conducteurs ou sur l'État membre d'immatriculation des véhicules. Les États membres devraient examiner de manière approfondie leurs données et donner en conséquence des instructions aux autorités de contrôle, afin d'éviter les inégalités de traitement des ressortissants étrangers.

Le rapport met en évidence certaines améliorations relatives au respect et à la mise en œuvre de la législation sociale. La tendance à la baisse du nombre d'infractions qui a commencé à se dessiner pendant la période 2011-2012 s'est confirmée. La diminution globale du nombre d'infractions constatées pourrait être interprétée comme une amélioration du respect des dispositions de la législation sociale grâce à des pratiques bien établies en matière d'application des règles sociales et à une sensibilisation accrue des conducteurs en la matière.

L'analyse des taux d'infractions constatées sur la route et dans les locaux des entreprises indique que les contrôles dans les locaux des entreprises demeurent plus efficaces que les contrôles sur la route ad hoc. Les écarts entre États membres en ce qui concerne ces taux révèlent que l'Union européenne est loin d'avoir établi une zone d'application harmonisée, en raison de différences entre les ressources et les pratiques de contrôle du respect de la législation en matière de transport routier.

Au cours de la période couverte par le présent rapport, une augmentation notable des infractions consistant en la manipulation des appareils de contrôle a été observée. Par conséquent, il est devenu plus nécessaire que jamais que les techniques de détection et de répression, l'équipement, la formation des agents de contrôle, etc. soient appropriés afin de permettre des contrôles ciblés et de détecter les dispositifs de manipulation et les fraudes.

En vue de traiter cette question, et comme l'exige l'article 39 du règlement (UE) n° 165/2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, la Commission prépare actuellement un acte d'exécution précisant le contenu de la formation initiale et continue des agents de contrôle, y compris la formation sur les techniques de ciblage des contrôles et de détection de la fraude et des dispositifs de manipulation. Ces mesures comprendront des lignes directrices destinées à faciliter la mise en œuvre des dispositions régissant les durées de conduite, les pauses et les temps de repos, ainsi que l'application des dispositions relatives aux tachygraphes.

En raison de leur caractère incomplet, les rapports nationaux sur la mise en œuvre de la directive 2002/15/CE ne permettent pas une analyse approfondie de son incidence sur la santé et la sécurité des conducteurs ou sur la sécurité routière. L'inclusion des conducteurs indépendants dans le champ d'application de la réglementation en matière de temps de travail est parfois perçue comme source de problèmes d'exécution. Seuls dix États membres ont confirmé que les parties prenantes avaient été consultées. Dans l'ensemble, les partenaires sociaux ont reconnu que la mise en œuvre appropriée de la directive 2002/15/CE était une condition préalable pour garantir des conditions de travail adéquates et une concurrence non faussée.

Le présent rapport est publié en même temps que le rapport visé à l'article 26 du règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil¹⁸, conformément au paragraphe 2 dudit article.

¹⁸ JO L 300 du 14.11.2009, p. 51.