

Bruxelles, le 15.4.2020
COM(2020) 151 final

2017/0123 (COD)

NOTE

This Communication refers to the three Legislative Proposals COM(2017) 281 with interinstitutional reference 2017/0123(COD), COM(2017) 278 with interinstitutional reference 2017/0121(COD) and COM(2017) 277 with interinstitutional reference 2017/122(COD).

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil sur l'adoption d'un règlement modifiant le règlement (CE) n° 1071/2009, le règlement (CE) n° 1072/2009 et le règlement (UE) n° 1024/2012 en vue de les adapter aux évolutions du secteur; d'un règlement modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) n° 165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes; et d'une directive modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil sur l'adoption d'un règlement modifiant le règlement (CE) n° 1071/2009, le règlement (CE) n° 1072/2009 et le règlement (UE) n° 1024/2012 en vue de les adapter aux évolutions du secteur; d'un règlement modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) n° 165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes; et d'une directive modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. CONTEXTE

Le 31 mai 2017, dans le cadre du «paquet mobilité» de l'UE «L'Europe en mouvement», la Commission a adopté un ensemble complet de trois propositions législatives abordant des aspects sociaux et des aspects relatifs au marché intérieur du transport routier dans l'UE.

Les trois propositions législatives en question sont les suivantes:

- (1) une proposition visant à modifier le règlement (CE) n° 1071/2009 en ce qui concerne l'accès à la profession de transporteur par route et le règlement (CE) n° 1072/2009 en ce qui concerne l'accès au marché du transport international de marchandises par route;
- (2) une proposition visant à modifier le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les règles relatives aux durées de conduite et aux temps de repos dans le transport routier et le règlement (UE) n° 165/2014 en ce qui concerne le tachygraphe;
- (3) une proposition visant à modifier la directive 2006/22/CE en ce qui concerne les exigences minimales pour le contrôle du respect des règles relatives aux durées de conduite et aux temps de repos et à établir des règles sectorielles spécifiques pour le détachement des conducteurs [lex specialis sur le détachement de travailleurs (directive 96/71/CE et directive 2014/67/UE relative à son exécution)].

Date de la transmission de la proposition au Parlement européen et au Conseil:

[documents COM(2017) 281 final – 2017/0123 (COD),
COM(2017) 278 final – 2017/0121 (COD) et COM(2017) 277 final
– 2017/0122 (COD)]

1.6.2017

Date de l’avis du Comité économique et social européen: 18.1.2018

Date de l’avis du Comité des régions: 1.2.2018

Date de la position du Parlement européen en première lecture: 4.4.2019

Date de l’adoption de la position du Conseil: 7.4.2020

2. OBJET DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

Les objectifs généraux des propositions de la Commission sont d’améliorer les conditions sociales et de travail dans le secteur du transport routier, tout en assurant des conditions de concurrence plus équitables entre les transporteurs.

La proposition de la Commission visant à réviser les règles concernant l’accès à la profession et au marché a pour principal objectif de clarifier et simplifier ces règles et de lutter contre les sociétés boîtes aux lettres, tout en maintenant le degré actuel d’ouverture du marché.

La proposition de la Commission visant à réviser les règles relatives aux durées de conduite, aux temps de repos et aux tachygraphes a pour objectif de clarifier certaines dispositions, d’adapter certaines règles à l’évolution des besoins du secteur et d’intensifier, avec des moyens intelligents, le contrôle de l’application des règles sociales dans le domaine du transport routier.

En ce qui concerne la proposition de la Commission visant à réviser la directive d’exécution et à établir des règles spécifiques pour le détachement dans le domaine du transport routier, les objectifs sont d’assurer une application proportionnée et adaptée à l’objectif poursuivi des règles en matière de détachement, de renforcer le contrôle de l’application de la législation et d’améliorer la structure et l’efficacité de la coopération administrative entre les États membres.

3. OBSERVATIONS SUR LA POSITION DU CONSEIL

La position adoptée par le Conseil en première lecture le 7 avril 2020 soutient les principaux objectifs des propositions de la Commission d’améliorer les conditions sociales et de travail dans le secteur du transport routier, tout en assurant des conditions de concurrence plus équitables entre les transporteurs.

La position du Conseil constitue un progrès significatif par rapport aux règles sociales et aux règles relatives au marché intérieur actuellement en vigueur dans l’UE dans le domaine du transport routier, et ce pour plusieurs raisons:

- Organisation des temps de repos hebdomadaires

La Commission a proposé d’adapter les exigences relatives au repos hebdomadaire pour tenir compte de la pratique réelle dans le secteur, en permettant une plus grande souplesse dans l’organisation des temps de repos hebdomadaires, afin que les conducteurs puissent bénéficier de deux temps de repos hebdomadaires réduits consécutifs sur une période de quatre semaines. La position du Conseil fait sien l’objectif de la proposition de la Commission, tout en limitant cette possibilité aux

conducteurs exerçant des activités de transport international de marchandises, et sous certaines conditions, à savoir que les deux temps de repos réduits consécutifs doivent être pris en dehors de l'État membre d'établissement, que les temps de repos réduits consécutifs doivent être compensés avant le temps de repos normal suivant et que le conducteur doit rentrer à son lieu de résidence toutes les 3 semaines. Ces conditions sont conformes à l'objectif de la Commission consistant à permettre une plus grande souplesse dans le domaine du transport de marchandises sur de longues distances, tout en veillant à ce que les conducteurs rentrent régulièrement à leur lieu de résidence afin d'y prendre un long temps de repos. En ce qui concerne le transport de voyageurs, la Commission a l'intention d'examiner plus avant l'organisation des durées de conduite et des temps de repos afin d'évaluer la nécessité de règles spécifiques.

- *Retour régulier du conducteur*

La Commission a proposé d'introduire une obligation, pour les entreprises de transport, d'organiser le travail des conducteurs de telle manière que ceux-ci soient en mesure de retourner à leur lieu de résidence pour leur repos hebdomadaire au moins une fois sur une période de trois semaines consécutives. L'objectif était d'éviter que les conducteurs ne travaillent à l'étranger pour de longues périodes, sans possibilité de retourner à leur lieu de résidence, dans leur famille. La position du Conseil fait sien l'objectif de la proposition de la Commission. Elle précise que les conducteurs devraient retourner au centre opérationnel de l'employeur auquel ils sont normalement rattachés ou à leur lieu de résidence au cours de chaque période de quatre semaines consécutives. Il est précisé dans l'un des considérants que les conducteurs devraient «être libres de choisir où passer leur temps de repos». Cette période est ramenée à trois semaines lorsqu'un conducteur a pris deux temps de repos hebdomadaires réduits consécutifs. La position du Conseil ne va pas aussi loin que la proposition de la Commission. Toutefois, la Commission reconnaît que la position du Conseil répond au même objectif, en particulier pour les conducteurs internationaux, qui prendront normalement deux temps de repos hebdomadaires réduits consécutifs et retourneront à leur lieu de résidence à la fin de la troisième semaine.

- *Interdiction de passer le temps de repos hebdomadaire normal dans la cabine du véhicule et sûreté et sécurité des aires de stationnement*

La Commission a proposé de préciser, conformément à la jurisprudence, que les conducteurs ne sont pas autorisés à passer leur temps de repos hebdomadaire normal dans le véhicule et que l'employeur est tenu de mettre à leur disposition un lieu d'hébergement adéquat comprenant un matériel de couchage et des installations sanitaires appropriés si les conducteurs ne sont pas en mesure de prendre leur repos hebdomadaire dans un lieu privé de leur choix. L'objectif était d'améliorer les conditions de travail des conducteurs et de veiller à ce qu'ils puissent se reposer dans de bonnes conditions. En interdisant de passer le temps de repos hebdomadaire normal dans le véhicule, la position du Conseil fait sien l'objectif de la proposition de la Commission. Le Conseil va plus loin que la proposition de la Commission en chargeant la Commission d'élaborer des dispositions détaillées concernant la sûreté et la sécurité des aires de stationnement, à savoir le niveau de service et la procédure de certification de ces aires de stationnement. Non seulement la position du Conseil correspond pleinement à l'objectif de la Commission de veiller à ce que les conducteurs bénéficient de conditions de repos appropriées, mais elle est même plus ambitieuse à cet égard.

- *Application des règles sur le détachement dans le domaine du transport routier*

La Commission a proposé d'introduire des critères spécifiques pour l'application des règles sur le détachement dans le domaine du transport routier, qui tiennent compte de l'extrême mobilité des travailleurs dans ce secteur et qui garantissent une juste rémunération pour les conducteurs qui travaillent à l'étranger pendant une longue période. La Commission a proposé de ne pas appliquer les règles sur le détachement concernant le salaire minimal et le congé minimal aux opérations de transport international comportant une période de détachement inférieure ou égale à 3 jours par mois calendaire, tout en proposant que les transports de cabotage restent pleinement soumis aux règles sur le détachement. La position du Conseil défend le principe selon lequel il convient d'établir des règles sectorielles en matière de détachement pour le transport routier, tout en proposant un nouveau système basé sur les opérations, qui remplacerait le système à la durée proposé par la Commission. Les opérations bilatérales impliquant l'État membre d'établissement des transporteurs sont totalement exemptées de l'application des règles en matière de détachement, tandis que le trafic tiers et les transports de cabotage, qui n'impliquent pas l'État membre d'établissement des transporteurs, sont pleinement soumis à l'application des règles sur le détachement.

Une exemption de l'application des règles en matière de détachement est également prévue pour des activités supplémentaires effectuées dans le cadre d'opérations bilatérales. Pour le transport de marchandises, le conducteur peut procéder à une activité de chargement et/ou de déchargement dans les États membres ou pays tiers qu'il traverse, à condition de ne pas charger et décharger les marchandises dans le même État membre. Si une opération de transport bilatérale démarrant dans l'État membre d'établissement, durant laquelle aucune activité supplémentaire n'est effectuée, est suivie d'une opération de transport bilatérale vers l'État membre d'établissement, l'exemption pour les activités supplémentaires est étendue à deux activités supplémentaires de chargement et/ou déchargement au maximum.

En ce qui concerne le transport de voyageurs effectué dans le cadre d'opérations bilatérales, le conducteur peut prendre des voyageurs à une seule occasion et/ou déposer des voyageurs à une seule occasion dans les États membres ou les pays tiers qu'il traverse, à condition de ne pas proposer de services de transport de voyageurs entre deux endroits situés dans l'État membre traversé. Il en va de même pour le trajet de retour.

Les exemptions des règles en matière de détachement pour des activités supplémentaires effectuées dans le cadre d'opérations bilatérales s'appliqueront à partir de la date à laquelle les conducteurs seront tenus d'enregistrer manuellement les données relatives au franchissement d'une frontière dans les tachygraphes. Elles cesseront de s'appliquer à la date à partir de laquelle les véhicules devront être équipés de tachygraphes intelligents respectant l'obligation d'enregistrement des activités de franchissement des frontières et des activités supplémentaires.

La position du Conseil précise également qu'en ce qui concerne l'application des règles relatives au détachement, les entreprises établies dans un État non membre de l'UE ne peuvent pas obtenir un traitement plus favorable que les entreprises établies dans un État membre, y compris lorsqu'elles effectuent des opérations de transport dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux donnant accès au marché de l'Union.

Enfin, la position du Conseil clarifie l'application de la notion de détachement de longue durée, telle qu'introduite dans la directive révisée sur le détachement [directive (UE) 2018/957], aux opérations de transport routier international, afin que les périodes accomplies dans un État membre et celles accomplies dans un autre État membre ne soient pas totalisées.

À l'instar de la proposition de la Commission, la position du Conseil s'appuie sur l'objectif consistant à veiller à ce que les conducteurs qui doivent assumer des frais de subsistance dans un État membre autre que leur État membre de résidence soient payés en fonction de ces frais et puissent donc avoir un niveau de vie approprié. Les clarifications apportées dans la position du Conseil en ce qui concerne le détachement de longue durée et l'application des règles sur le détachement à des pays tiers sont nécessaires et bienvenues afin de supprimer tout doute concernant l'application des règles en matière de détachement par les États membres. La Commission a également proposé des exigences administratives spécifiques pour l'application des règles en matière de détachement dans le secteur du transport routier, afin d'éviter une charge administrative excessive pour les transporteurs. La position du Conseil soutient la proposition de la Commission et prévoit que les échanges d'informations entre les autorités nationales et la soumission des déclarations de détachement par les entreprises de transport par route se feront par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (IMI). L'utilisation du système IMI permettra de réduire davantage la charge administrative, tant pour les administrations que pour les entreprises, et contribuera ainsi à l'objectif général du «paquet mobilité».

- *Introduction d'une nouvelle technologie du tachygraphe*

La Commission n'a pas proposé de modifier le règlement relatif aux tachygraphes. Toutefois, le Conseil a jugé nécessaire d'introduire une nouvelle génération de tachygraphes «intelligents» afin de permettre de localiser plus précisément les véhicules utilisés pour des opérations de transport transfrontières, facilitant ainsi le contrôle de l'application des règles sociales et des règles relatives au marché intérieur. La position du Conseil fixe un calendrier pour l'installation de cette nouvelle technologie dans les nouveaux véhicules (deux ans à compter de la date d'adoption des spécifications techniques) et dans le parc existant (mise en conformité dans un délai de trois ans à compter de la date d'adoption des spécifications techniques pour tous les véhicules équipés d'un tachygraphe autre que la version 1 du tachygraphe intelligent; mise en conformité dans un délai de quatre ans à compter de la date d'adoption des spécifications techniques pour tous les véhicules équipés de la version 1 du tachygraphe intelligent). La position du Conseil est pleinement conforme à l'un des principaux objectifs du «paquet mobilité», à savoir permettre le contrôle réel et efficace de l'application des nouvelles règles sociales et des nouvelles règles relatives au marché intérieur.

- *Application aux véhicules utilitaires légers des règles concernant l'accès à la profession et des règles relatives aux durées de conduite et aux temps de repos*

Afin d'introduire un niveau minimal de professionnalisation des transporteurs utilisant des véhicules utilitaires légers et d'harmoniser ainsi les conditions de concurrence entre les transporteurs, la Commission a proposé d'étendre certaines des règles concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises par route aux entreprises utilisant des véhicules utilitaires légers. Ces transporteurs seraient soumis aux exigences en matière d'établissement stable et effectif et de capacité

financière appropriée. La position du Conseil confirme que les règles concernant l'accès à la profession de transporteur par route s'appliqueraient aussi aux transporteurs utilisant des véhicules utilitaires légers, ainsi que l'ensemble des règles, mais uniquement aux transporteurs qui font du transport international pour compte d'autrui et qui utilisent des véhicules dont la masse maximale autorisée dépasse 2,5 tonnes. En outre, la position du Conseil étend les règles relatives aux durées de conduite, aux temps de repos et aux tachygraphes à ces transporteurs. La position du Conseil correspond à l'objectif de la proposition de la Commission consistant à introduire un niveau minimal de professionnalisation des transporteurs utilisant des véhicules utilitaires légers et à établir des conditions de concurrence équitables entre ces transporteurs et les transporteurs utilisant des poids lourds. La position du Conseil de soumettre également ces transporteurs aux règles relatives aux durées de conduite, aux temps de repos et aux tachygraphes est acceptable, puisqu'elle permettra d'améliorer encore la sécurité routière pour ce type de véhicules utilisés dans le transport international pour compte d'autrui.

- *Règles relatives au cabotage*

La Commission a proposé de réviser les règles relatives au cabotage, en autorisant l'exécution d'un nombre illimité d'opérations dans un délai de 5 jours après le déchargement du transport international à destination de l'État membre d'accueil. Cette règle aurait remplacé la limitation actuelle de 3 opérations dans un délai de 7 jours et visait à faciliter le contrôle de l'application, tout en maintenant le niveau actuel d'ouverture du marché. La position du Conseil maintient les restrictions actuelles en matière de cabotage (3 opérations dans un délai de 7 jours), tout en introduisant une période transitoire de quatre jours, pendant laquelle les transporteurs ne seront pas autorisés à exécuter davantage d'opérations de cabotage dans un même État membre. Le Conseil ne suit pas l'approche proposée par la Commission, qui était principalement destinée à faciliter le contrôle de l'application. Le maintien du modèle actuel de cabotage complique le contrôle de l'application, mais la Commission estime que la nouvelle génération de tachygraphes «intelligents», qui est intégrée dans la position du Conseil, permettra d'identifier plus facilement le type d'opération effectuée par les transporteurs et de dénombrer les opérations des différents types. Cela devrait renforcer le caractère exécutoire des règles relatives au cabotage par rapport à la situation actuelle. La Commission peut accepter l'idée d'une période transitoire, pour aborder le problème du «cabotage systématique», c'est-à-dire le fait que des transporteurs répètent plusieurs périodes consécutives de cabotage dans un même État membre, en quittant celui-ci et en y revenant, enfreignant ainsi les limites imposées par le règlement (UE) n° 1072/2009 et maintenues dans le texte modificatif.

- *Critères d'établissement pour les conducteurs (Rome I)*

En ce qui concerne le recrutement des travailleurs, la Commission n'a proposé aucune nouvelle exigence en lien avec le critère d'établissement stable et effectif pour accéder à la profession de transporteur par route. La position du Conseil introduit un nouveau critère d'établissement selon lequel les transporteurs devraient disposer régulièrement, de manière continue, d'un nombre de conducteurs normalement rattachés à un centre opérationnel de l'État membre d'établissement, en proportion du nombre d'opérations de transport. La position du Conseil est destinée à garantir la disponibilité d'effectifs suffisants pour un établissement présumé stable et effectif. Elle laisse une marge suffisante pour ne pas restreindre indûment la liberté des transporteurs en termes de recrutement de personnel.

- *Délais de mise en œuvre / dates d'application*

La Commission n'a pas proposé de dates précises pour l'application des nouvelles règles. La position du Conseil établit que le règlement modifiant le règlement (CE) n° 1071/2009 et le règlement (CE) n° 1072/2009 sera applicable 18 mois après la date de son entrée en vigueur. Toutefois, le règlement (CE) n° 1071/2009 dans son intégralité et l'obligation de détenir une licence communautaire au titre du règlement (CE) n° 1072/2009 ne s'appliqueront aux transporteurs utilisant des véhicules utilitaires légers de plus de 2,5 tonnes et exerçant des activités de transport international que 21 mois après la date d'entrée en vigueur du règlement modificatif. Pour ce qui est de la directive d'exécution révisée (directive 2006/22/CE) et de la lex specialis sur le détachement de travailleurs, les États membres disposeront d'un délai de transposition en droit national de 18 mois à compter de l'entrée en vigueur de l'acte. Bien que les règlements (CE) n° 561/2006 et (UE) n° 165/2014 révisés soient applicables dès leur entrée en vigueur, ils contiennent des dispositions transitoires pour l'application des dispositions relatives à la mise en œuvre du tachygraphe intelligent (voir ci-dessus) et pour l'application des règles aux véhicules utilitaires légers (à partir du 1^{er} juillet 2026). Les États membres, les transporteurs et la Commission auront besoin de beaucoup de temps pour s'adapter aux nouvelles règles. En particulier, le développement du système d'information du marché intérieur pour l'application des règles en matière de détachement, les nouvelles exigences en matière de formation et d'examen pour les transporteurs utilisant des véhicules utilitaires légers et les évolutions techniques requises pour les nouvelles technologies du tachygraphe requièrent un délai de mise en œuvre suffisant. La position du Conseil est donc acceptable à cet égard.

La Commission émet toutefois des réserves quant à deux mesures figurant dans la position du Conseil, à savoir l'obligation de retour régulier des poids lourds dans l'État membre d'établissement du transporteur et la possibilité pour les États membres d'appliquer des restrictions de cabotage aux trajets routiers nationaux effectués dans le cadre d'opérations de transports combinés. C'est la raison pour laquelle la Commission a fait la déclaration suivante concernant l'accord politique auquel sont parvenus le Parlement européen et le Conseil le 12 décembre 2019:

«La Commission prend acte de l'accord provisoire sur les aspects sociaux et de marché du premier train de mesures sur la mobilité que le Conseil et le Parlement européen ont conclu lors du quatrième trilogue qui a eu lieu les 11 et 12 décembre 2019.

La Commission regrette que l'accord politique conclu par le Conseil et le Parlement européen contienne des éléments qui ne sont pas conformes aux ambitions du pacte vert pour l'Europe et à l'approbation par le Conseil européen de l'objectif consistant à parvenir, d'ici 2050, à une UE neutre pour le climat. Les éléments concernés, à savoir le retour obligatoire du véhicule dans l'État membre d'établissement toutes les huit semaines et les restrictions applicables aux opérations de transport combiné, ne figuraient pas dans les propositions de la Commission adoptées le 31 mai 2017 et n'ont pas fait l'objet d'une analyse d'impact. L'obligation de retour des poids lourds entraînera des inefficacités dans le système de transport et se traduira par une augmentation inutile des émissions, de la pollution et des encombrements, tandis que les restrictions applicables au transport combiné diminueront son efficacité en termes de soutien aux opérations de transport de marchandises multimodal.

Les améliorations sociales proposées sont importantes. La Commission va à présent examiner de près l'incidence de ces deux éléments sur le climat, l'environnement et le fonctionnement du marché unique. La Commission entend le faire en tenant compte du pacte vert et des

mesures visant à décarboner les transports et à protéger l'environnement, tout en garantissant le bon fonctionnement du marché unique.

La Commission procédera à une analyse d'impact et, si nécessaire, exercera son droit de présenter une proposition législative ciblée avant que les deux dispositions n'entrent en vigueur.»

Étant donné que les deux mesures concernées sont intégrées dans la position du Conseil, la Commission confirme la position qu'elle a adoptée dans sa déclaration.

4. CONCLUSION

La Commission considère que, malgré les quelques faiblesses de la position du Conseil, l'introduction des dispositions plus claires et nouvelles décrites plus haut permettra d'améliorer les conditions de travail et les conditions sociales, de garantir une concurrence loyale et d'assurer une plus grande sécurité juridique dans le secteur du transport routier. Les nouvelles dispositions constitueront également une base solide pour le futur contrôle de l'application des règles dans le domaine du transport routier.

Dans un esprit de compromis, la Commission accepte la position adoptée par le Conseil, permettant ainsi au Parlement européen d'adopter le texte définitif en deuxième lecture. En effet, la Commission considère que l'adoption des propositions abordant des aspects sociaux et des aspects relatifs au marché intérieur apporterait des avantages considérables au secteur du transport routier. La Commission maintient toutefois ses réserves quant à deux des mesures figurant dans la position du Conseil.