



Galerie Agora,
Rue du Marché aux Herbes 105, Bte 11
B-1000 Bruxelles
Téléphone +32 2 285 46 60
Fax : +32 2 280 8 17
Email: etf@etf-europe.org
www.etf-europe.org

European Transport Workers' Federation
Fédération Européenne des Travailleurs des Transports
Europäische Transportarbeiter-Föderation
Federación Europea de los Trabajadores del Transporte

Transport routier ETF

L'initiative de la Commission européenne pour le secteur routier

Ce qu'elle doit inclure pour combattre efficacement le dumping social et la concurrence déloyale sur le marché européen du transport par route

Un ensemble de propositions concrètes de l'ETF pour des modifications juridiques minimales et des solutions pour une application maximale

La Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) représente plus de 3,5 millions de travailleurs des transports affiliés à 230 syndicats dans 41 pays européens et actifs dans les secteurs suivants : le transport routier, le transport ferroviaire, le transport maritime, le transport fluvial, l'aviation civile, les ports, le tourisme et la pêche. L'ETF est reconnue comme partenaire social dans sept comités de dialogue social sectoriel européen, y compris le comité de dialogue social sectoriel du transport routier.

Présentation du sujet

La Commission européenne prévoit de présenter officiellement au premier semestre 2017 une initiative pour le secteur routier visant notamment à résoudre les problèmes sociaux et d'accès au marché dans le secteur.

La Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) estime que les mesures visant à combattre le dumping social, à créer un climat de concurrence loyale parmi les transporteurs et à renforcer l'application doivent rester au cœur de l'initiative de la CE. Le secteur doit d'urgence se moderniser, améliorer son bilan en matière de conformité, être capable d'attirer des conducteurs professionnels et de leur offrir un traitement équitable et non discriminatoire en termes de salaire et de conditions de travail, quel que soit l'État membre dans lequel ils exercent leur activité.

L'ETF estime également que pour atteindre ces objectifs, le législateur ne devra apporter que quelques modifications au cadre juridique européen applicable au secteur du transport routier, dans un ensemble considérable de règlements et de directives dont le degré d'application laisse sérieusement à désirer. Par conséquent, les amendements proposés ci-après doivent être considérés par les responsables politiques en relation étroite avec les propositions de l'ETF relatives à l'application.¹ **En outre, afin de gagner la crédibilité nécessaire vis-à-vis des partenaires sociaux, les États membres et les autres parties intéressées du secteur des transports routiers, la future proposition de la Commission européenne pour une initiative en faveur du secteur routier devra être accompagnée d'une évaluation de sa force exécutoire et de son efficacité pour résoudre les problèmes du secteur.**

¹ « Les moyens supplémentaires nécessaires pour aboutir à un scénario d'application totale des règles dans le secteur des transports routiers dans l'UE. Proposition de l'ETF aux responsables politiques » : <http://www.etf-europe.org/etf-4002.cfm>



Proposition concrète de l'ETF sur les règles de cabotage [règlement (CE) n° 1072/2009]

Le **règlement (CE) N° 1072/2009** régit l'accès des transporteurs non résidents aux marchés nationaux du transport de marchandises par route des États membres dans l'objectif de prévenir des distorsions sur ces marchés, étant donné les différences persistantes au sein de l'UE en termes de niveaux de rémunération, de régimes fiscaux/du travail, etc. Le règlement dispose que l'activité de cabotage doit être de nature temporaire et fixe en conséquence la limite à 3 transports dans un délai de 7 jours pour un transporteur non résident souhaitant opérer sur le territoire d'un État membre autre que celui de son établissement. Cependant, depuis son adoption, plusieurs États membres ont mis en place des mesures supplémentaires destinées à remédier aux conséquences négatives du cabotage illégal sur leurs environnements nationaux du travail et du transport. C'est là un signe que les règles sont peu claires et difficiles à appliquer. Il est par conséquent nécessaire et urgent d'apporter quelques modifications ciblées au cadre réglementaire du cabotage afin que les règles atteignent leurs objectifs de manière satisfaisante.

Problématique

- Le règlement n'est pas applicable

Contrôler le respect des règles de cabotage pose d'énormes problèmes

- 1) L'art. 8.4 du règlement interdit d'exiger des documents supplémentaires lors du contrôle du respect des règles de cabotage. Les contrôleurs routiers, par exemple, devront dès lors déterminer si le transporteur faisant l'objet du contrôle exerce une activité de cabotage légale ou illégale en comparant et en recoupant différents documents et données tels que les données du tachygraphe, la licence communautaire du transporteur, les CMR (lettres de voiture sur papier). Une étude d'évaluation menée par la Commission européenne sur l'efficacité du règlement (CE) N° 1071/2009 et le règlement (CE) N° 1072/2009² révèle que les services répressifs considèrent que les CMR ne suffisent pas pour contrôler l'application des règles de cabotage en ce qui concerne « la vérification du début des transports de cabotage, ses liens avec les transports internationaux, le calcul du délai de 7 jours et la détermination du nombre de voyages effectués au cours de cette période. » D'autres problèmes liés à la lettre de voiture - indique l'étude - sont sa falsification aisée et la possibilité de refuser de la présenter lors du contrôle routier. Ces problèmes rendent les contrôles fastidieux et peu concluants.
- 2) L'art. 8.3 du règlement oblige le transporteur à produire des preuves attestant clairement le transport de cabotage et le transport international à destination de l'État membre d'accueil. Il omet toutefois de préciser que ces preuves doivent être conservées à bord du véhicule.

De telles lacunes rendent les contrôles routiers totalement inefficaces pour détecter des infractions à la réglementation du cabotage. Pourquoi les contrôles routiers sont-ils si importants dans ce contexte ? Simplement parce que ceux-ci sont effectués dans les États membres accueillant l'activité de cabotage, c'est-à-dire dans ceux qui sont davantage susceptibles de subir les répercussions négatives du cabotage illégal et qui ont par conséquent un intérêt évident à contrôler le respect de ces règles par le transporteur. En revanche, les contrôles dans les entreprises seront effectués dans l'État membre d'établissement, pour lequel le contrôle de l'activité de cabotage (le contrôle des transports effectués sur le territoire d'un autre État membre) peut ne pas être une priorité.

² Ex-post evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009, rapport final, Ricardo, décembre 2015.



- **La définition du cabotage comporte des éléments ambigus**

C'est le cas du terme « transport de cabotage », dont l'interprétation varie considérablement selon les États membres (un chargement - des déchargements multiples, des chargements multiples - un déchargement ou les combinaisons de ceux-ci). Ces variations dans l'interprétation ont des conséquences négatives sur la force exécutoire de ces règles, entraînent des pratiques abusives à l'encontre du caractère temporaire du cabotage et créent des distorsions sur les marchés nationaux du transport de marchandises par route, d'où les différentes réactions et les mesures prises par les États membres les plus exposés à l'activité de cabotage. En effet, tant qu'un transport est interprété comme comprenant des chargements et des déchargements multiples, la limite de 3 transports dans un délai de sept jours devient vaine, les restrictions deviennent artificielles et l'ouverture totale des marchés nationaux du transport de marchandises devient un fait, contre l'intention affichée par le législateur.

- **Le règlement ne parvient pas à soutenir le caractère temporaire du cabotage**

Le caractère temporaire est au cœur des règles de cabotage (un maximum de 3 transports dans un délai de 7 jours sur le territoire de tout État membre autre que celui de l'établissement du transporteur. Surtout, le cabotage ne peut être réalisé qu'après un transport international à destination de l'État membre d'accueil, lorsque les biens transportés au cours du trajet ont été livrés. De nombreux transporteurs réalisent néanmoins des trajets internationaux répétitifs, avec des chargements tels que des palettes ou autres pour ensuite accumuler autant de séries de 3 transports que possible dans un délai de 7 jours. Il s'agit là d'une autre manière de contourner les règles et de transformer le cabotage en une activité permanente.

- **Les transporteurs qui enfreignent les règles de cabotage ne risquent pas de perdre leur honorabilité et poursuivent par conséquent leurs activités.**

Selon le règlement européen sur l'accès à la profession de transporteur par route [règlement (CE) N° 1071/2009], si l'on constate chez un transporteur des violations systématiques des règles communautaires applicables au transport routier, ce transporteur serait soumis à une procédure administrative et, en conséquence, pourrait perdre son honorabilité et se voir retirer la licence communautaire (le droit d'opérer au sein du marché intérieur). Ces informations sont mises à la disposition de tous les États membres, de sorte que l'entreprise en infraction ne peut obtenir une licence dans un autre État membre de l'UE. L'honorabilité d'un transporteur est évaluée par rapport à une liste de 130 infractions, classées selon leur gravité. Le cabotage ne figure pas sur cette liste. En d'autres termes, les transporteurs qui enfreignent les règles de cabotage ne risquent pas de perdre leur honorabilité et poursuivent par conséquent leurs activités.

- **Les transports combinés ne relèvent pas du cadre réglementaire du cabotage**

Les transports combinés couvrent le transport de biens en unités de chargement par voie ferroviaire, transport maritime ou fluvial, dont le transport routier représente le premier et/ou le dernier tronçon du trajet, sur une distance qui ne peut être supérieure à 150 km entre le point de chargement et de déchargement. Les transports combinés sont régis par une directive européenne adoptée en 1992 (directive 92/106/CE) à une époque où l'UE ne comptait qu'onze États membres, un groupe présentant un certain degré d'harmonisation des marchés et des conditions économiques et sociales. L'un des objectifs de la directive sur les transports combinés était de développer les transports via la libéralisation du cabotage routier. En effet, les transports combinés étaient considérés comme le précurseur de la libéralisation du cabotage routier. Le tronçon routier du transport combiné n'entre pas dans le champ d'application de la réglementation actuelle du cabotage parce que ce tronçon routier est considéré comme faisant partie d'un trajet international plutôt qu'intérieur. La dernière tentative de la Commission européenne d'éliminer les restrictions au cabotage sur le marché européen du transport de

marchandises par route date de 2013. Depuis lors, un certain nombre d'études ont montré que les différences entre États membres - en termes de niveau de rémunération, de coût social, de régime fiscal, de législation du travail, etc. - sont si importantes et durables que l'UE n'est pas encore prête pour l'élimination des restrictions au cabotage. Dans le contexte des évolutions récentes mentionnées précédemment, il est donc difficile de comprendre comment une directive adoptée en 1992 peut encore encourager des « zones de libre cabotage », ayant des répercussions négatives sur les emplois et les conditions de travail dans le secteur et causant du tort aux transporteurs nationaux, dont certains perçoivent cette exclusion comme étant contraire à leurs intérêts³, **repoussant la concurrence loyale et le respect de la réglementation sociale et du travail dans des zones floues et entraînant des distorsions agressives sur les marchés nationaux.**

Propositions concrètes de l'ETF pour une meilleure réglementation du cabotage

Clarifier les dispositions du règlement (CE) N° 1072/2009 relatives à la présentation de preuves à l'appui du cabotage en modifiant l'art. 8.3 du règlement (CE) N° 1072/2009 afin de stipuler clairement que le transporteur doit conserver à bord du véhicule des preuves attestant clairement le transport de cabotage ainsi que le transport international à destination de l'État membre d'accueil. L'incapacité de produire ce type de preuves lors d'un contrôle routier ou dans l'entreprise entraînera des sanctions à l'encontre du transporteur.

Introduction de notifications préalables pour les transports de cabotage, à conserver à bord du véhicule

Cette notification consisterait en une simple déclaration aux autorités nationales compétentes, au plus tard au début du trajet international auquel le cabotage est lié, qui comprendrait les informations nécessaires pour permettre un contrôle adéquat du cabotage. Cette notification préalable du cabotage doit être conservée à bord du véhicule comme preuve manifeste du transport de cabotage ainsi que du transport international à destination de l'État membre d'accueil. La non-présentation de la notification préalable lors des contrôles entraînera l'application de sanctions à l'encontre du transporteur.

Clarifier certains éléments de la définition du cabotage en modifiant l'art. 8 ou l'art. 2 du règlement (CE) N° 1072/2009. Cette clarification comprendrait une définition claire du « transport de cabotage », comme un chargement unique / déchargement unique, s'agissant de la seule définition compatible avec l'esprit de la nature « temporaire » du cabotage, conformément au règlement susmentionné.

Modifier la définition du cabotage afin de confirmer sa nature temporaire en introduisant un délai pour les véhicules qui réalisent une activité de cabotage. Cela signifierait en pratique qu'un véhicule ne serait autorisé à entrer dans l'État membre après y avoir exercé une activité de cabotage qu'après un délai d'au moins une semaine suivant le dernier transport de cabotage. En outre, le nombre de transports de cabotage devrait être réduit à 1 dans une période maximale de 7 jours, et le transport de cabotage devrait être étroitement lié au transport international à destination de l'État membre d'accueil. Cela nécessiterait une modification de l'art. 8 du règlement (CE) N° 1072/2009.

L'ETF n'est pas favorable à l'élimination de la limite de 3 transports de cabotage associée à la réduction de la période de 7 jours. Étant donné : 1) les différences considérables dans les conditions de travail et sociales entre les États membres ; et 2) les problèmes

³ Rapport final de l'évaluation ex-post de la Commission européenne sur la directive sur les transports combinés SWD(2016) 140 final.



liés à l'application des règles de cabotage, cette mesure aurait des répercussions négatives sur les marchés nationaux du travail et du transport de marchandises des États membres de l'UE. Cette mesure représenterait en effet une évolution vers une libéralisation complète du marché du transport de marchandises par route au sein de l'UE. Il suffirait à un véhicule de simuler un trajet international en franchissant simplement la frontière de l'État membre faisant l'objet du cabotage tous les 3 ou 4 jours pour pouvoir prétendre à une autre période de 3-4 jours de cabotage illimité. Comme mentionné ci-dessus, le véritable problème posé par les règles de cabotage est lié à leur manque de clarté et à la difficulté de les appliquer. Aucun de ces problèmes ne sera résolu par l'élimination des restrictions sur le nombre de transports de cabotage et l'abaissement du délai de 7 jours.

Inclure le cabotage dans la classification des infractions graves aboutissant à une perte de l'honorabilité soit par une modification du règlement (CE) N° 1071/2009 ou une simple modification du règlement (UE) 2016/403 de la Commission sur la classification des infractions graves aux règles de l'Union pouvant porter préjudice à l'honorabilité des transporteurs par route.

Avancer l'échéance de l'introduction générale du tachygraphe « intelligent » au moyen d'une dérogation au règlement (UE) N° 165/2014, afin de couvrir tous les véhicules utilisés dans les transports internationaux, transfrontaliers et de cabotage. L'une des fonctions de la prochaine génération de tachygraphes numériques en ligne - le tachygraphe « intelligent » - sera l'enregistrement automatique obligatoire de la position exacte du véhicule et du conducteur au début et à la fin de la journée de travail du conducteur ainsi que toutes les trois heures de conduite accumulée. Cette fonction permettra pour la première fois de fournir des données fiables sur le temps passé par un véhicule et son conducteur sur le territoire d'un État membre donné. Naturellement, le tachygraphe fournira aussi des informations sur le trajet international auquel le cabotage est lié, ainsi que des données sur les activités de transport combiné. Le « tachygraphe intelligent » permettra le contrôle total du respect des règles de cabotage, quelles que soient les modifications de ces règles à l'avenir. Les principaux bénéfices de l'utilisation du tachygraphe « intelligent » pour l'application des règles de cabotage sont liés au fait que les données sur la géolocalisation exacte du véhicule :

- Seront disponibles et fiables ;
- Permettront la détection du cabotage illégal en temps réel lors des contrôles routiers ;
- Permettront le contrôle de la conformité passée du transporteur aux règles de cabotage lors des contrôles dans les entreprises car, conformément à la nouvelle réglementation européenne relative au tachygraphe, les transporteurs sont tenus de conserver les données du tachygraphe sur la géolocalisation exacte du véhicule sur le site de l'entreprise pendant un an.

Inclure les transports combinés dans le champ d'application de la réglementation du cabotage

Cette mesure permettra à la réglementation du cabotage d'atteindre pleinement ses objectifs dans la mesure où, en termes d'accès au marché, elle contribuera à garantir des conditions égales pour tous les transporteurs, quel que soit l'État membre dans lequel ils sont établis. Les transports combinés seront contrôlés efficacement via le tachygraphe numérique - d'où l'importance d'une introduction obligatoire précoce du tachygraphe « intelligent » afin de couvrir tous les véhicules utilisés dans les transports internationaux, transfrontaliers et de cabotage (voir ci-dessus pour plus de précisions). Dès leur inclusion dans le champ d'application de la réglementation du cabotage, les transports combinés pourront également faire l'objet d'un contrôle via la notification préalable du cabotage (voir ci-dessus pour plus de précisions).



Propositions concrètes de l'ETF pour l'accès à la profession [règlement (CE) N° 1071/2009]

Le règlement (CE) N° 1071/2009 vise à établir des règles communes pour l'accès à la profession des entreprises de transport routier dans l'objectif de garantir des conditions égales pour les transporteurs résidents et non résidents dans l'exercice de leurs activités au sein de l'UE. Les transporteurs souhaitant opérer en dehors du pays où ils sont enregistrés doivent être en possession d'une licence communautaire émise par l'État membre d'établissement. Afin d'obtenir cette licence et de la conserver, ils doivent satisfaire à quatre critères (exigences) : a) être établis de façon stable et effective dans un État membre ; b) être honorables ; c) avoir la capacité financière appropriée ; d) avoir la capacité professionnelle requise (exigences concernant le gestionnaire de transport).

Le règlement prévoit également des dispositions pour l'application transfrontalière et l'échange d'informations entre États membres de l'UE, afin de garantir que, par exemple, lorsque la licence d'un transporteur a été retirée dans un État membre, celui-ci ne soit pas en mesure d'en demander une autre dans un État membre différent. L'échange d'informations se fait via les registres électroniques nationaux des transporteurs par route, qui doivent être interconnectés à l'échelle européenne dans le Registre européen des entreprises du transport par route (ERRU).

Bien que le règlement (CE) N° 1071/2009 tente de réglementer les aspects fondamentaux de l'accès à la profession dans le secteur des transports routiers, il s'est avéré inefficace, essentiellement en raison de : 1) la faiblesse et le manque de clarté des critères d'accès à la profession ; 2) la faiblesse et l'inachèvement des mécanismes transfrontaliers de contrôle de l'application dont il dépend largement. En conséquence, le règlement ne parvient pas à atteindre ses objectifs, notamment celui de lutter contre le phénomène des sociétés « boîtes aux lettres ». Au contraire, ce dernier semble s'étendre, créant un climat de concurrence déloyale par le recours à grande échelle aux pratiques de dumping social. Ceci est également la conclusion du rapport d'évaluation ex-post des règlements (CE) 1071/2009 et 1072/2009 de la Commission européenne⁴.

Problématique

- **Les critères d'accès à la profession sont faibles et manquent de clarté, d'où l'incapacité du règlement (CE) N° 1071/2009 d'atteindre ses objectifs et de prévenir la création de sociétés « boîtes aux lettres ».** Les critères ambigus de l'accès à la profession ont donné aux transporteurs la possibilité de contourner la réglementation européenne et limité les possibilités des États membres de prendre des mesures contre la fraude. En outre, en raison de leur formulation actuelle, ces critères ont donné lieu à des interprétations différentes à travers l'UE, permettant aux États membres d'appliquer des politiques de contrôle de l'application plus ou moins strictes selon qu'ils subissent ou non les pratiques liées aux sociétés « boîtes aux lettres ». Le rapport d'évaluation ex-post mentionné ci-dessus⁵ cite trois causes de l'incapacité du règlement (CE) N° 1071/2009 de garantir des conditions égales aux transporteurs résidents et non résidents. À savoir : « la persistance des sociétés « boîtes aux lettres », qui entraîne une distorsion du marché en permettant l'offre de conditions plus avantageuses que les transporteurs légitimes » ; « des différences dans l'interprétation des dispositions des règlements, entraînant une fragmentation de la réglementation nationale et « des approches inégales

⁴ Ex-post evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009, rapport final, Ricardo, décembre 2015.

⁵ Idem.



pour le contrôle et l'application des règles, en termes de sanctions et d'organisation des contrôles. » En effet, sept ans après son entrée en vigueur, la réglementation permet encore aux transporteurs de choisir l'État membre d'établissement, non pas en fonction d'un intérêt légitime à opérer au sein ou à partir de ce marché national, mais plutôt en raison des incitations liées aux faibles niveaux d'imposition, d'application, de contrôle, de coût de la main-d'œuvre, de protection des travailleurs et de cotisations sociales.

- 1) Le règlement ne fournit pas de **définition claire d'un centre d'exploitation** (« l'établissement de façon stable et effective dans un État membre »).

L'art. 5 du règlement (CE) N° 1071/2009 impose aux transporteurs de disposer d'un établissement avec des locaux dans lesquels ils conservent leurs principaux documents d'entreprise, de disposer d'un ou de plusieurs véhicules - immatriculés ou non dans l'État membre d'établissement - et de disposer des moyens administratifs nécessaires à l'exercice de leurs activités dans l'État membre d'établissement. Dans la pratique, le manque de clarté de ces conditions légales permet aux transporteurs d'ouvrir un simple bureau dans un État membre A, d'exploiter des flottes immatriculées ailleurs dans l'UE et d'utiliser l'État membre A uniquement pour recruter du personnel tout en n'exerçant aucune activité (principale) sur son territoire. Certains États membres ont imposé des critères d'établissement additionnels, à savoir une obligation de disposer d'un nombre suffisant d'espaces de stationnement pour leur flotte ou d'immatriculer une partie de leur flotte sur leur territoire. Ces mesures sont néanmoins insuffisantes et n'ont débouché que sur une diversification du « modèle d'entreprise » de type « boîte aux lettres ». Il convient par ailleurs de préciser que le modèle d'entreprise « boîtes aux lettres » ne se résume pas à la petite entreprise ordinaire utilisant une boîte aux lettres. Un rapport de la CES⁶ publié en juin 2016 donne une définition complète de ce type d'entreprise, afin d'inclure également les filiales d'entreprises de transport routier qui « sont en mesure de remplir un nombre limité de critères de fond », comme disposer de parcs de stationnement, voire exercer certaines activités de transport dans l'État membre d'établissement. Mais dès lors que leur « activité » principale consiste à mettre des conducteurs à la disposition de la société mère et que les conducteurs s'abstiennent de travailler dans l'État membre d'établissement, ces filiales restent des sociétés fictives, coupables de fraude.

- 2) **Le critère de « l'honorabilité » est appliqué de manière inégale d'un État membre à l'autre, certains d'entre eux étant plus stricts que d'autres**

Le rapport d'évaluation ex-post mentionné ci-dessus⁷ sur les règles de cabotage et l'accès à la profession souligne que le nombre de sanctions liées à « l'honorabilité » illustre clairement la rigueur du contrôle de l'application par les États membres. Ce rapport indique également que, dans huit États membres, il n'a été procédé jusqu'à présent à aucun retrait d'autorisation pour cause de perte d'honorabilité. Au fil du temps, les États membres les plus « tolérants » ont attiré et accueillent actuellement un nombre considérable de sociétés « boîtes aux lettres ». Une application peu rigoureuse du critère de « l'honorabilité » aura pour conséquence a) la moindre efficacité de l'ensemble de la réglementation résultant de la moindre efficacité des mécanismes transfrontaliers de contrôle de l'application ; b) la création et la continuité de havres pour les entreprises coupables de fraude, qui seront encouragées à continuer de violer un certain nombre de directives et de règlements européens sans crainte de contrôles et de sanctions ; c) la création de distorsions

⁶ Rapport de la CES sur « L'impact du recours aux sociétés « boîtes aux lettres » sur les droits des travailleurs et les recettes publiques », juin 2016.

⁷ Ex-post evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009, rapport final, Ricardo, décembre 2015.



au sein du marché du transport de marchandises par route dans l'UE par l'entretien d'un climat de concurrence déloyale dans le secteur ; d) la promotion des pratiques de dumping social et la réduction de l'attrait du secteur.

Il convient de mentionner que « l'honorabilité » est actuellement évaluée par rapport à une liste comportant un nombre important d'infractions, classées selon leur gravité. Quel que soit l'État membre dans lequel ces infractions sont constatées, l'évaluation de l'honorabilité par rapport à ces infractions - ainsi que l'application de sanctions - relève de la compétence de l'État membre d'établissement.

- 3) Le critère de « **capacité financière appropriée** » vise à garantir que le transporteur est à tout moment en mesure de remplir ses obligations financières. Cependant, ce critère est uniquement lié au nombre de véhicules déclarés par le transporteur dans l'État membre d'établissement tandis que rien n'est envisagé pour ce qui concerne le nombre de conducteurs recrutés sur son territoire. Cette lacune dans le règlement (CE) N° 1071/2009 a permis à des transporteurs de constituer des filiales fictives dans certains États membres à la seule fin de recruter une main-d'œuvre bon marché. Ils profitent par exemple du fait qu'il n'existe pas d'obligation européenne de fournir des données sur les conducteurs employés par un transporteur. Le rapport de la CES sur les sociétés « boîtes aux lettres » mentionné ci-dessus⁸ cite la « dissimulation de la responsabilité » comme l'un des principaux avantages du « modèle d'entreprise » des sociétés « boîtes aux lettres ». Le rapport souligne notamment que « ces entreprises peuvent facilement faire faillite, laissant sur place des travailleurs avec des salaires impayés et une confusion juridique quant à l'attribution de la responsabilité. » Il est avéré que les sociétés « boîtes aux lettres » portent préjudice tant aux conducteurs qu'aux États membres en contournant les obligations légales relatives au salaire minimum et aux cotisations sociales.

- **Les mécanismes transfrontaliers de contrôle de l'application et la coopération administrative entre les États membres sont inefficaces**

- 1) **Les efforts pour contrôler et faire appliquer le règlement sur l'accès à la profession sont déployés de manière inégale d'un État membre à l'autre**

Le rapport d'évaluation ex-post mentionné ci-dessus⁹ mentionne l'inégalité du contrôle et de l'application des règles d'accès à la profession entre les États membres comme l'un des principaux facteurs de l'inefficacité du règlement (CE) N° 1071/2009, qui est par ailleurs associé à la persistance des sociétés « boîtes aux lettres » dans l'UE. Ce rapport révèle en substance que « le contrôle des sociétés « boîtes aux lettres » implique souvent des situations qui compliquent les enquêtes et le contrôle de l'application, étant donné que l'État membre d'établissement n'est pas nécessairement celui sur lequel les activités de la société « boîte aux lettres » ont une incidence. » En effet, la coopération transfrontalière entre les États membres est considérablement entravée par leurs intérêts différents en ce qui concerne la légitimité des transporteurs opérant au sein de l'UE. Cet intérêt est élevé dans les États membres subissant une concurrence déloyale et des pratiques de dumping social et plus faible dans ceux qui accueillent les transporteurs routiers coupables de fraude. Mais les premiers ne peuvent pas faire grand-chose face aux entreprises établies en dehors de leur juridiction. De façon similaire, les enquêtes menées par les États membres de la première catégorie ne sont souvent pas prises en compte par les États membres de la seconde. Il convient de mentionner que

⁸ Rapport de la CES sur « L'impact du recours aux sociétés boîtes aux lettres sur les droits des travailleurs et les recettes publiques », juin 2016.

⁹ Ex-post evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009, rapport final, Ricardo, décembre 2015.



quelque soit l'État membre de l'UE où l'infraction est constatée, l'État membre d'établissement est le seul responsable de l'encodage des infractions constatées dans les documents du transporteur et de la réalisation des enquêtes ultérieures.

2) **Les données incomplètes sur les transporteurs dans les registres électroniques nationaux ainsi que l'impossibilité des services répressifs d'accéder à ces données rendent le contrôle de l'application des règles relatives à l'accès à la profession pesant et inefficace.**

D'une part, la légitimité d'un transporteur restera difficile à déterminer tant que n'existeront pas les moyens de contrôler la connexion entre le transporteur et son capital humain et ses actifs - conducteurs et flotte. En effet, les données minimales à inscrire dans les registres électroniques nationaux sur les transporteurs détenant une licence communautaire ne comportent pas d'obligation d'information sur les véhicules en service (plaques d'immatriculation des véhicules) et les conducteurs employés (pays d'origine, pays d'emploi, pays où sont payées les cotisations sociales, etc.).

D'autre part, les services répressifs n'ont de toute façon pas accès aux registres électroniques nationaux et, par conséquent, ne disposent pas d'une vue d'ensemble des données et de la conformité du transporteur. Cette situation réduit considérablement les possibilités d'effectuer des contrôles ciblés. Ceux-ci sont au cœur de l'application « intelligente » et visent à permettre aux services répressifs de concentrer leurs efforts - sur la route et dans les entreprises - sur les transporteurs qui affichent un mauvais bilan.

Propositions concrètes de l'ETF pour éliminer les sociétés « boîtes aux lettres »

Amendements au règlement (CE) N° 1071/2009 sur l'accès à la profession

Ajouter un 5^e critère obligatoire pour l'accès à la profession, notamment « exercer la partie la plus importante de l'activité de transport routier sur le territoire de l'État membre d'établissement, les opérations de transport international étant réalisées au départ de cet État membre et les véhicules retournant régulièrement sur son territoire ». Cela impliquera un amendement de l'art. 3.1 du règlement (CE) N° 1071/2009. Le critère proposé garantira que le choix de l'État membre d'établissement sera dicté par l'intérêt économique légitime d'exercer des activités au sein et à partir du marché national correspondant plutôt que par des intérêts tels que le recrutement d'une main-d'œuvre bon marché, l'accès à une faible imposition et le contournement des obligations en matière de sécurité sociale.

Dans le cadre du critère sur « l'établissement de façon stable et effective », exiger un nombre d'espaces de stationnement suffisant pour une utilisation régulière de la flotte de véhicules du transporteur, en amendement l'art. 5 du règlement (CE) N° 1071/2009. L'un des principaux objectifs de la réglementation européenne sur l'accès à la profession des transporteurs par route est de prévenir la constitution de sociétés « boîtes aux lettres ». La condition proposée par l'ETF donnera un sens véritable et authentique à la notion de « centre d'exploitation ». Il ne s'agira plus d'un bureau destiné à conserver les documents du transporteur, mais plutôt d'une base depuis laquelle le transporteur réaliser la partie la plus importante de son activité de transport routier.

Dans le cadre du critère de « capacité financière », inclure la condition d'un fonds de garantie sociale obligatoire proportionnel au nombre de conducteurs recrutés dans l'État membre d'établissement. Cela se fera par un amendement de l'art. 7 du règlement (CE) N° 1071/2009. Ce fonds sera une condition préalable à l'obtention - et à la



conservation - de la licence communautaire et reflétera les dispositions actuelles du règlement relatives aux capitaux et aux réserves basés sur les véhicules. La condition proposée garantirait que les transporteurs sont en mesure de remplir à tout moment leurs obligations en matière de salaires et de cotisations sociales. Elle mettrait fin par ailleurs aux pratiques actuelles par lesquelles des transporteurs se déclarent en faillite et ferment des filiales en défaut de paiement de salaires et de cotisations sociales afin d'échapper aux sanctions et/ou aux poursuites. Souvent, dans ces cas, les sociétés mères ouvrent de nouvelles filiales, obtiennent une nouvelle licence communautaire et poursuivent leurs activités en recourant aux mêmes pratiques frauduleuses qu'auparavant.

Renforcer les exigences relatives à la procédure de suspension ou de retrait des autorisations en amendant l'art. 13.1(c) du règlement (CE) N° 1071/2009. Cet article donne à l'entreprise un délai de six mois si l'exigence de « capacité financière » n'est pas remplie, afin de démontrer que cette exigence « sera de nouveau remplie ». Cet article devrait être amendé par le remplacement de « *sera de nouveau remplie* » par « *est de nouveau remplie...* ». En d'autres termes, l'entreprise ne serait autorisée à poursuivre ses activités que pour autant qu'elle ait acquis les capitaux et les réserves exigés légalement.

Propositions de l'ETF sur l'application ne nécessitant pas d'amendement au règlement (CE) N° 1071/2009

Le texte complet de ces propositions est présenté dans l'ensemble de solutions de l'ETF « Les moyens supplémentaires nécessaires pour aboutir à un scénario d'application totale des règles dans le secteur des transports », publié en septembre 2015. Ces propositions consistent en cinq actions visant à améliorer sensiblement l'application du règlement (CE) N° 1071/2009 et d'autres actes juridiques essentiels de l'UE applicables au secteur des transport routiers :

- **Action 1 / Faire converger les informations et les technologies permettant l'application des lois, à savoir le tachygraphe numérique, afin de compiler un dossier électronique de conformité *précis et complet pour chaque opérateur***
 Cette action garantira que les contrôles routiers agissent comme détecteur précoce de la bonne foi du transporteur, car lors de ces contrôles, les inspecteurs recueilleront des informations en temps réel sur le transporteur, le véhicule et le conducteur, et les transmettront à une unité administrative nationale afin de les comparer avec les informations déclarées par le transporteur dans les registres électroniques nationaux. Cette mesure impliquerait également que les services répressifs aient accès aux registres électroniques nationaux, ce qui n'est pas le cas actuellement.
- **Action 2 / Élaborer des « dossiers uniques sur les entreprises » en adoptant une approche non plus fragmentée, dans laquelle le véhicule, le conducteur et l'entreprise sont considérés séparément, mais une approche intégrée dans laquelle le véhicule et le conducteur sont intrinsèquement liés à l'entreprise, qui reste le principal organisateur de l'activité de transport et le principal utilisateur des ressources**
 Cette action impliquera la consolidation des données obligatoires à déclarer par les transporteurs dans le registre électronique national de l'État membre d'établissement, y compris les éléments suivants :



- a) Des informations au sujet des conducteurs employés par le transporteur, notamment le nom, la nationalité, le pays de résidence, l'État membre d'enregistrement du contrat de travail, l'État membre où sont payées les cotisations à la sécurité sociale, le numéro de sécurité sociale, etc.
- b) Des informations sur le véhicule, notamment les numéros de plaque d'immatriculation de l'ensemble des véhicules en service ;
- c) Des informations relatives au gestionnaire des transports, notamment les noms de toutes les entreprises de transport dont il est actuellement et a été récemment en charge.

Cette action renforcera l'application et les contrôles de la conformité du transporteur aux règles et obligations en matière de sécurité sociale et réduira considérablement le nombre de sociétés « boîtes aux lettres ».

- **Action 3 / Établir des « dossiers de conformité intégrés » pour chaque entreprise détentrice d'une licence en faisant figurer les contradictions de données, les contrôles qui ne relèvent rien de particulier ainsi que les cotes de risques dans l'historique de conformité de l'entreprise**

Cette mesure garantira que les résultats de tous les contrôles - qu'ils soient menés sur la route ou dans les locaux de l'entreprise - soient encodés dans un dossier de conformité complet de chaque transporteur. Ce dossier serait mis à la disposition des services répressifs de tous les États membres dans le but d'effectuer des contrôles transfrontaliers ciblés et plus efficaces. Les systèmes de cotes de risque représenteront une contribution essentielle au dossier de conformité complet du transporteur.

- **Action 4 / Permettre aux services répressifs des États membres d'accéder en temps réel aux registres électroniques nationaux, à l'ERRU, aux cotes de risque et aux autres bases de données pertinentes de tous les États membres**

Les registres électroniques nationaux et l'ERRU contiennent déjà des informations cruciales concernant l'application de la réglementation par les transporteurs, comme les infractions commises. Cependant, l'accès à ces registres est actuellement limité aux autorités chargées de délivrer les licences. Permettre l'accès des services répressifs à ces registres leur permettra de mieux évaluer les antécédents du transporteur du point de vue de la conformité et des les mettre en rapport avec les résultats des contrôles sur le terrain. Cet accès permettra également aux services répressifs d'effectuer des contrôles visant les transporteurs peu respectueux de la réglementation. Cette mesure augmenterait les possibilités de déterminer si un transporteur est une entreprise légitime ou une société « boîtes aux lettres », dans la mesure où elle permet aux services répressifs de comparer des données de plusieurs sources, à savoir les données ponctuelles obtenues lors de contrôles routiers ou dans l'entreprise par rapport aux informations déclarées par le transporteur dans les registres électroniques nationaux.

- **Action 5 / Abandonner le format papier et passer à des documents électroniques, afin de permettre la conservation à bord des véhicules aussi bien que dans l'entreprise de toutes les données relatives au dossier unique et complet *véhicule-conducteur-opérateur***



Considérations préliminaires de l'ETF sur La législation européenne du travail applicable aux conducteurs professionnels / le règlement (CE) N° 593/2008 (Rome I), la directive 96/71/CE sur le détachement de travailleurs et la directive 2014/67/CE relative à son exécution

La législation européenne spécifique au secteur des transports routiers est axée sur le transporteur, le véhicule et l'utilisation du véhicule pour effectuer des transports internationaux, de cabotage et transfrontaliers. Cependant, la question des conducteurs professionnels et de la législation régissant leur droits, avantages et conditions dans le contexte de leur grande mobilité a été largement négligée, à tel point que, par exemple, la directive sur le détachement de travailleurs n'a jamais été appliquée ou que son application n'a pas été contrôlée jusqu'à une date récente. Seuls quelques États membres ont adopté des mesures pour corriger ce problème, afin de réagir à la fraude sociale étendue et à son incidence sur leurs marchés nationaux du travail et du transport de marchandises. Ces États ont été amenés à prendre ces initiatives à cause de l'absence de solutions efficaces à l'échelle européenne pour lutter contre le dumping social dans le secteur des transports routiers.

Dans celui-ci, comme dans tout autre secteur, ce qu'il est convenu d'appeler « la législation applicable » est déterminé conformément aux critères établis par le règlement Rome I [règlement (CE) N° 593/2008] et sa jurisprudence pour le secteur des transports routiers (l'arrêt de la CJUE dans l'affaire Koelzsch du 15 mars 2011) et par rapport à la directive sur le détachement de travailleurs (directive 96/71/CE). Ces actes juridiques de l'UE contribuent à déterminer le lieu de travail habituel du conducteur et à garantir que celui-ci bénéficie des droits du travail et des droits sociaux de l'État membre sur lequel il exerce son activité. La « législation applicable » régit des aspects tels que le salaire, les conditions de travail, ainsi que la sécurité sociale.

Propositions concrètes de l'ETF pour appliquer le principe du « lieu de travail habituel » dans le secteur des transports routiers

Selon l'ETF, dans le secteur des transports routiers, une identification précise de la législation sociale et du travail applicable aux conducteurs ainsi qu'une évaluation correcte de son respect par les transporteurs seront possibles par l'adoption des mesures suivantes :

Avancer l'échéance de l'introduction générale du tachygraphe « intelligent » au moyen d'une dérogation au règlement (UE) N° 165/2014, afin de couvrir tous les véhicules utilisés dans les transports internationaux, transfrontaliers et de cabotage.

L'une des fonctions de la future génération de tachygraphes numériques en ligne - le tachygraphe « intelligent » - sera l'enregistrement automatique obligatoire de la position exacte du véhicule et du conducteur au début et à la fin de la journée de travail du conducteur ainsi que toutes les trois heures de conduite accumulée. Cette fonction spécifique du tachygraphe sera essentielle pour déterminer le temps passé par le conducteur dans un État membre donné et, par conséquent, pour établir le lieu de travail habituel du travailleur. En outre, en application de la réglementation européenne relative au tachygraphe, les données sur la localisation exacte du conducteur :

- Seront disponibles et fiables ;
- Permettront, lors des contrôles dans les entreprises, de détecter la conformité passée ou les infractions commises par rapport à la législation applicable, car les transporteurs sont tenus de conserver les données du tachygraphe sur la géolocalisation du conducteur sur le site de l'entreprise pendant un an.



Introduire l'application collective du principe du lieu de travail habituel, comme prévu par l'art. 8.2 du règlement (CE) N° 593/2008 et sa jurisprudence spécifique au secteur des transports routiers (l'arrêt de la CJUE dans l'affaire Koelzsch du 15 mars 2011)

Dans le secteur des transports routiers, l'écrasante majorité des conducteurs soumis au dumping social ne sont pas détachés simplement parce qu'ils travaillent à l'étranger de manière permanente et n'exercent aucune activité dans leur pays d'origine, de recrutement et/ou dans l'État membre d'établissement de l'entreprise qui les emploie. Leurs droits du travail et leurs droits sociaux sont dès lors régis par le règlement Rome I (art. 8). Les dispositions de ce règlement s'appliquent toutefois individuellement. Si la directive sur le détachement de travailleurs impose aux États membres de transposer la directive, d'adopter des dispositions au plan national pour sa mise en œuvre, ainsi que de définir les modalités de contrôle applicables à tous les travailleurs détachés, le règlement Rome I dispose que toute personne se considérant lésée par son contrat de travail peut recourir aux tribunaux afin de demander le salaire et les conditions du pays d'accueil de son activité. En d'autres termes, la comparaison des deux actes met en évidence que le détachement s'applique collectivement et que, par conséquent, son application peut être contrôlée collectivement, tandis que le respect de l'art. 8.2 du règlement Rome I ne peut être contrôlé et sanctionné tant que les conducteurs, individuellement, ne réclament pas les conditions du pays « d'accueil » par voie judiciaire.

L'introduction de l'application collective du principe du lieu de travail habituel dans le secteur des transports routiers permettra le respect de l'application de ce principe via des contrôles dans les entreprises et, éventuellement, des contrôles routiers, ainsi que l'application de sanctions en cas de non-conformité. Comme mentionné ci-dessus, l'application de ce principe serait possible par l'intermédiaire du tachygraphe « intelligent ».

Inclure la législation du travail applicable dans la classification des infractions graves aboutissant à une perte de l'honorabilité soit par une modification du règlement (CE) N° 1071/2009 ou une simple modification du règlement (UE) 2016/403 de la Commission¹⁰ sur la classification des infractions graves. Cette mesure garantira qu'un transporteur contrevenant systématiquement au règlement (CE) n° 593/2008 (Rome I), à la directive 96/71/CE sur le détachement de travailleurs et à la directive 2014/67/CE relative à son exécution fera l'objet d'une procédure administrative susceptible d'entraîner la perte de son honorabilité et le retrait de sa licence communautaire. Ces informations seront mises à la disposition de tous les États membres, de sorte que l'entreprise en infraction ne pourra obtenir une licence ailleurs.

Propositions concrètes de l'ETF sur l'application concernant la législation du travail applicable, qui ne requièrent pas de modification de la législation européenne en vigueur

L'introduction d'une notification préalable obligatoire pour chaque travailleur détaché, conformément à l'art. 9 de la directive 2014/67/CE

L'article 9 de la directive 2014/67/UE sur l'application de la directive relative au détachement des travailleurs, adoptée récemment, établit les conditions de l'enregistrement et du contrôle efficaces parmi lesquelles la notification préalable du détachement. Cette notification consiste en « une simple déclaration auprès des autorités nationales compétentes, au plus tard au début de la prestation de services [...] contenant les informations nécessaires pour permettre des contrôles factuels sur le lieu de travail », et comprend l'identité du prestataire de services, le nombre prévu de travailleurs détachés clairement identifiables, la durée prévue du détachement ainsi que les dates prévues pour

¹⁰ Règlement (UE) 2016/403 de la Commission concernant la classification des infractions graves aux règles de l'Union pouvant porter préjudice à l'honorabilité des transporteurs par route.



le début et la fin du détachement, l'adresse du lieu de travail et la nature des services justifiant le détachement. Il est incontestable que la mise en œuvre de l'art. 9 de la directive en question constitue une obligation pour tous les États membres. Le secteur des transports routiers entre dans le champ d'application de ces exigences, et certains États membres comme la Belgique et la France les appliquent déjà dans le secteur des transports routiers. Dans le cadre de la proposition de l'ETF, la notification préalable du détachement constitue l'une des principales sources de données à consulter lors de l'évaluation de la conformité du transporteur à la législation sociale et du travail applicable aux conducteurs professionnels. À cette fin, les notifications préalables doivent être mises, en temps réel, à la disposition de l'ensemble des services répressifs en charge du transport par route.

Déclaration obligatoire des informations sur les conducteurs dans le registre électronique national de l'État membre d'établissement

L'ETF propose qu'avant d'obtenir une licence communautaire, un transporteur doit avoir fourni des informations sur les travailleurs qu'il emploie. Ces informations seront conservées dans le registre électronique national de l'État membre d'établissement de la licence - notamment le nom, la nationalité, le pays de résidence, l'État membre d'enregistrement du contrat de travail, l'État membre où sont payées les cotisations à la sécurité sociale, le numéro de sécurité sociale, etc. Il va sans dire que le transporteur sera responsable de la mise à jour de ces informations au fur et à mesure que se produisent des changements. Cette mesure garantira la transparence de la situation professionnelle des conducteurs, tiendra le transporteur responsable en ce qui concerne les droits du travail et les droits sociaux au bénéfice desquels peuvent prétendre les conducteurs, et facilitera les contrôles et les évaluations correctes du respect par le transporteur de la législation du travail applicable.

Bruxelles, septembre 2016.

