

Bruxelles, le 28 novembre 2018
(OR. en)

14802/18

Dossiers interinstitutionnels:

2017/0121(COD)

2017/0122(COD)

2017/0123(COD)

TRANS 582
SOC 738
EMPL 552
MI 903
COMPET 823
CODEC 2123

RAPPORT

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Conseil
N° doc. préc.:	ST 13922/1/18 REV 1
N° doc. Cion:	ST 9668/17 ST 9670/17 ST 9671/17
Objet:	Premier train de mesures sur la mobilité: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1071/2009 et le règlement (CE) n° 1072/2009 en vue de les adapter aux évolutions du secteur Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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 – Orientation générale

I. INTRODUCTION

1. La Commission a adopté les trois propositions le 31 mai 2017 dans le cadre du premier train de mesures sur la mobilité. Les orientations clés de chacune de ces propositions sont les suivantes:

- *Accès à la profession et au marché*: durcir et harmoniser les conditions d'établissement des entreprises et améliorer la coopération entre les États membres afin de lutter contre les sociétés boîtes aux lettres; élargir aux exploitants de véhicules utilitaires légers l'obligation de licence; réviser et simplifier les restrictions au cabotage et les mécanismes de contrôle y afférents; passer aux documents électroniques;
- *Périodes de repos et de conduite et tachygraphe*: introduire plus de souplesse dans l'utilisation des temps de repos hebdomadaire afin que les conducteurs puissent retourner régulièrement à leur lieu de résidence; imposer l'obligation claire pour les transporteurs de prévoir, outre la cabine du conducteur, un lieu d'hébergement adapté et payé; imposer l'obligation d'enregistrer le passage des frontières dans le tachygraphe afin de faciliter les contrôles;
- *Détachement des travailleurs dans le secteur du transport routier et contrôle du respect de la législation sociale*: préciser l'application des principes du "détachement de travailleurs" en fixant un seuil pour la période passée dans un État membre (trois jours par mois dans les cas de transport international) pour que les règles locales en matière de salaire minimal et de congés annuels s'appliquent; établir des listes de contrôle détaillées dans l'État membre d'accueil, selon une méthode harmonisée de classification par niveau de risque et couvrant aussi la directive sur le temps de travail.

2. La commission des transports et du tourisme du Parlement européen (TRAN) a nommé M. Ismail Ertug (S&D, DE) rapporteur concernant la proposition modifiant les règlements n° 1071/2009 et 1072/2009, M. Wim van de Camp (EPP, NL) rapporteur concernant la proposition modifiant les règlements n° 561/2006 et 165/2014, et M^{me} Merja Kyllönen (EUL/NGL, FI) rapporteur concernant la proposition modifiant la directive 2006/22/CE et établissant des règles spécifiques pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier. La commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL) a rendu son avis sur la première proposition le 30 avril 2018, sur la deuxième le 26 avril 2018, et sur la troisième le 4 mai 2018. La plénière du Parlement, lors de sa séance du 4 juillet 2018, a voté des modifications des rapports de la commission TRAN, mais aucune majorité ne s'est dégagée en faveur de l'approbation de l'une ou l'autre d'entre elles. Les délibérations se poursuivent au sein de la commission TRAN.
3. Le Comité économique et social européen a adopté deux avis sur les trois propositions le 18 janvier 2018, et le Comité européen des régions un seul avis sur les propositions le 1^{er} février 2018.

II. TRAVAUX AU SEIN DU CONSEIL

4. Le groupe "Transports terrestres" a examiné les propositions durant le mandat des présidences précédentes entre le 1^{er} juin 2017 et le 14 mai 2018, et a présenté au Conseil des rapports sur l'état des travaux¹ le 5 décembre 2017 et le 7 juin 2018. Les délégations DK et UK maintiennent leurs réserves d'examen parlementaire.
5. Durant la présidence autrichienne, le groupe s'est penché, entre le 1^{er} octobre et le 6 novembre 2018, sur l'éventuelle voie à suivre et sur plusieurs compromis de la présidence. Les compromis de la présidence visent à trouver un juste équilibre entre protection sociale adéquate et fonctionnement du marché intérieur, tout en réduisant la charge administrative. Ils s'appuient sur les principaux piliers ci-après, qui sont considérés comme formant un même train de mesures:

¹ Doc. 14841/17 et 9259/18.

6. Tachygraphes (règlement n° 165/2014)

- À compter de juin 2022, les véhicules neufs seront équipés de la seconde version de tachygraphes intelligents (article 8, paragraphe 1, deuxième alinéa). Pour les véhicules qui seront équipés de la première version de tachygraphes intelligents à partir du mois de juin de l'année prochaine, une mise à jour du logiciel sera effectuée, au plus tard à la fin de 2024, en vue du passage à la deuxième version.
- Tous les véhicules dont le conducteur procède à des opérations de transport international seront mis en conformité par l'installation de la deuxième version de tachygraphes intelligents, au plus tard à la fin de 2024 (article 3, paragraphe 4).
- Cette deuxième version permettra d'enregistrer automatiquement le moment et le lieu où une frontière a été franchie, et de localiser les activités de chargement et de déchargement.
- Jusqu'à l'achèvement du processus de mise en conformité, les conducteurs devraient être tenus, lorsqu'ils utilisent un tachygraphe analogique ou numérique, d'enregistrer manuellement le code pays au premier point d'arrêt situé après la frontière.
- Compte tenu du fait que les nouveaux tachygraphes intelligents doivent enregistrer un plus grand nombre de données et qu'il est nécessaire de stocker les données saisies au cours des 56 derniers jours, comme le propose la présidence, les cartes de conducteur devront être remplacées d'ici 2024.²

Le compromis de la présidence figure à l'addendum 3 du présent rapport.

7. Cabotage (règlement n° 1072/2009)

- Il y a lieu de maintenir la règle actuelle autorisant un maximum de trois opérations dans un délai de sept jours (article 8, paragraphe 2), tout en comblant les lacunes recensées dans le cadre de l'évaluation ex post, grâce à un meilleur suivi au moyen des informations contenues dans les tachygraphes ainsi que des documents de transport sur support papier ou en format électronique, accessibles lors des contrôles sur route (article 8, paragraphes 3 et 4 *bis*).

² Les cartes de conducteur doivent être changées tous les cinq ans. Étant donné que, d'un point de vue technique, les cartes de conducteur seront rejetées après cinq ans, il n'est pas possible de prolonger la durée de validité des cartes de conducteur existantes pour la faire coïncider exactement avec l'année de renouvellement des tachygraphes (2024).

- Pour lutter contre les abus prenant la forme d'un cabotage systématique, il convient d'introduire une période transitoire de sept jours (article 8, paragraphe 2 *bis*) à compter du dernier transport de cabotage effectué dans le délai autorisé, avant laquelle il ne peut être procédé à de nouveaux transports de cabotage dans le même État membre et avec le même véhicule.

Le compromis de la présidence figure à l'addendum 2 du présent rapport.

8. Établissement de critères pour les transporteurs par route (règlement n° 1071/2009)

- La nécessité d'un établissement effectif des transporteurs par route, au contraire des simples sociétés boîtes aux lettres, devrait être renforcée par un retour régulier (dans un délai de six semaines) dans un centre opérationnel de l'État membre d'établissement, des véhicules utilisés pour le transport international (article 5, paragraphe 1, point c) *bis*). Il convient de modifier cette obligation pour les États membres insulaires afin d'éviter une charge disproportionnée.

Le compromis de la présidence figure à l'addendum 1 du présent rapport.

9. Durées de conduite et temps de repos (règlement n° 561/2006)

- Le transporteur devrait être tenu d'organiser les horaires de travail de manière à ce que le conducteur puisse retourner à son domicile au moins toutes les quatre semaines (article 8, paragraphe 8 *bis*), cet intervalle étant ramené à trois semaines au cas où le conducteur a pris deux temps de repos hebdomadaire réduits consécutifs. Le transporteur doit prouver qu'il s'est acquitté de cette obligation en fournissant des registres de service, des enregistrements du tachygraphe et tout autre élément de preuve dont il dispose.
- Il convient de maintenir la règle actuelle relative à la durée de conduite maximale (90 heures sur une période de deux semaines (article 6, paragraphe 3)). Parallèlement, il devrait être possible de bénéficier de deux temps de repos hebdomadaires réduits consécutifs sur une période de quatre semaines (article 8, paragraphe 6). Cette proposition a pour objectif, comme l'indiquait déjà l'initiative de la Commission, d'inciter à mettre en place des temps de repos plus longs (repos hebdomadaire normal de 45 heures + compensation de la réduction de temps de repos). La présidence suggère que, au cas où le conducteur a pris deux temps de repos hebdomadaires réduits consécutifs, la période suivante de repos hebdomadaire normal soit d'ores et déjà prolongée d'une période de compensation.

- Le repos hebdomadaire normal (d'au moins 45 heures) doit être passé en-dehors de la cabine dans un lieu approprié payé par l'employeur (sauf retour du conducteur à son lieu de résidence (article 8, paragraphe 8). Cette interdiction de dormir dans la cabine correspond à la proposition de la Commission.
- Pour répondre aux difficultés pratiques que pose la recherche d'un lieu d'hébergement approprié à proximité du réseau routier, le repos hebdomadaire normal peut exceptionnellement être pris à bord du véhicule si celui-ci est stationné dans un espace spécifique doté d'installations adéquates pour le conducteur et si la cabine remplit certains critères minimum (article 8, paragraphe 8). Les éventuels frais facturés pour l'accès aux espaces spécifiques sont payés par le transporteur.
- À titre transitoire (dix-huit mois), au vu de l'absence d'aires de stationnement spécifiques, le repos dans une cabine adéquate peut être autorisé alors que le véhicule est stationné sur une aire non adéquate au moins pourvue d'installations sanitaires.

Le compromis de la présidence figure à l'addendum 3 du présent rapport.

10. Détachement de conducteurs (*lex specialis* dérogeant à la directive concernant le détachement de travailleurs)

- La présidence propose d'abandonner le concept de période de grâce et de se concentrer plutôt sur la nature de l'opération. Si une opération est organisée de telle manière que le lien entre le travail du conducteur et l'État membre d'établissement reste intact, le conducteur devrait être exclu des règles sur le détachement. Cette approche permet aussi d'éviter la difficile détermination du nombre de jours ou d'heures préférable.
- Le transit devrait être explicitement exclu des règles sur le détachement (article 2, paragraphe 2 *sexies*).
- Les opérations de transport bilatéral devraient également être explicitement exclues des règles sur le détachement (article 2, paragraphe 2). On entend par opération de transport bilatéral la circulation de marchandises³, sur la base d'un contrat de transport, de l'État membre d'établissement où les marchandises sont chargées vers un autre État membre ou un pays tiers, où elles sont déchargées. Si l'opération de transport bilatéral est suivie par le trajet retour vers l'État membre d'établissement, le conducteur devrait également être exclu des règles sur le détachement pour ce trajet.

³ Une disposition analogue est proposée pour le transport de voyageurs.

- Si d'autres États membres sont traversés au cours de ce trajet vers le pays de destination, au maximum deux activités supplémentaires de chargement/déchargement sont autorisées sans relever du régime de détachement. Si les mêmes États membres sont traversés sur le chemin de retour vers l'État membre d'établissement, deux autres activités supplémentaires de chargement/déchargement sont autorisées sans relever du régime de détachement.
- Pour tous les autres types d'opérations, y compris le cabotage, le régime de détachement s'appliquerait pleinement dès le premier jour des opérations, étant donné qu'aucune règle spéciale n'est prévue (sauf en ce qui concerne les règles spéciales sur le contrôle et l'application).
- Pour ce qui est du segment routier d'une opération de transport combiné le conducteur ne devrait pas être considéré comme détaché si le segment routier, pris séparément, représente une opération de transport bilatéral depuis l'État membre d'établissement. Dans tous les autres cas, notamment lorsque le segment routier est réalisé *au sein* d'un autre État membre, le conducteur devrait être considéré comme détaché (article 2, paragraphe 2 *septies*).
- Afin de réduire la charge administrative, une "liste fermée" de documents à présenter lors de contrôles routiers devrait être instituée (article 2, paragraphe 4), ainsi que l'a proposé la Commission. Le système d'information du marché intérieur (IMI) devrait être utilisé aux fins de la coopération entre États membres ainsi que de la fourniture, par la société de transport, des déclarations de détachement et des documents de rémunération.
- Les règles spéciales sur le détachement devraient commencer à s'appliquer dès que possible (délai de mise en œuvre de dix-huit mois) par souci de clarté pour le secteur et pour mettre fin aux mesures nationales qui prévoient des procédures et des champs d'application différents. La présidence suggère toutefois de mettre progressivement en place la flexibilité accrue concernant le chargement/déchargement, en même temps que la version 2 du tachygraphe intelligent.

Le compromis de la présidence figure à l'addendum 4 du présent rapport.

III. PRINCIPALES QUESTIONS EN SUSPENS

11. Cabotage (règlement n° 1072/2009)

- La période transitoire de sept jours proposée par la présidence est jugée disproportionnée par de nombreux États membres; certains d'entre eux ne sont en mesure d'accepter aucune période transitoire, ou bien seulement une période équivalant au repos hebdomadaire. Certains États membres estiment qu'une période de sept jours est insuffisante. Certaines autres délégations ont appuyé l'idée d'une procédure de sauvegarde différente, qui prévoirait un retour du véhicule vers l'État membre d'établissement avant le début de toute nouvelle opération de cabotage après une opération de transport international.
- Certaines délégations jugent qu'il est très important de prévoir une procédure de sauvegarde pour éviter que la libre prestation de services de transport combiné soit détournée pour pratiquer des opérations de cabotage en continu.⁴

12. Établissement de critères pour les transporteurs par route (règlement n° 1071/2009)

- Nombre de délégations sont opposées à l'instauration, en tant qu'élément de l'établissement effectif, d'une obligation de retour régulier des véhicules utilisés pour le transport international vers un centre opérationnel de l'État membre d'établissement. Ces délégations estiment qu'une telle exigence constitue une discrimination envers les États membres périphériques, est disproportionnée dans son champ d'application et va à l'encontre des politiques relatives au marché unique et à la réduction des émissions. Certaines autres délégations expriment des préoccupations concernant l'applicabilité d'une telle obligation par des inspections commerciales ou du travail. D'autres délégations soutiennent la présidence pour ce qui est de renforcer les critères d'établissement à cet égard, afin de lutter contre la pratique des sociétés boîtes aux lettres et elles demandent que la fréquence des retours soit plus rapprochée (proposition actuelle: six semaines).

⁴ Voir à cet égard le rapport au Conseil sur la proposition modifiant la directive 92/106/CEE du Conseil relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres.

13. Durées de conduite et temps de repos (règlement n° 561/2006)

- En ce qui concerne le retour régulier des conducteurs à leur domicile, les délégations ont des vues divergentes sur la fréquence, allant de toutes les deux semaines à huit semaines. Plusieurs délégations insistent pour que l'on accorde davantage d'attention à la liberté du conducteur de choisir où il souhaite passer les temps de repos normal.
- Quant à l'interdiction de dormir dans la cabine pendant le repos hebdomadaire normal, plusieurs délégations maintiennent leur position consistant à ne pas accorder de dérogation, ces périodes devant signifier une séparation physique du conducteur et de son véhicule de manière à ce que le conducteur ait vraiment une sensation de temps libre. En outre, elles considèrent que le fait de mettre l'accent sur les aires de stationnement adéquates débouche à tort sur une discussion portant sur les infrastructures, sans vraiment résoudre le problème des aires de stationnement saturées.
- Un grand nombre de délégations soutiennent l'approche de la présidence mais demandent en outre une période transitoire plus longue au cours de laquelle l'utilisation de parkings non adéquats serait autorisée afin d'atténuer le problème lié au nombre aujourd'hui insuffisant de parkings présentant les caractéristiques requises.
- Certaines délégations maintiennent, pour des raisons liées à la sécurité routière, une réserve d'examen négative en ce qui concerne la possibilité offerte par la proposition de prendre deux périodes de repos hebdomadaire réduites à la suite.

14. Détachement de conducteurs (*lex specialis* dérogeant à la directive concernant le détachement de travailleurs)

- La majorité des délégations rejoint l'approche de la présidence consistant à permettre à certains types de transport de déroger à la directive sur le détachement des travailleurs et à appliquer la présente directive sans restriction aux autres types de transport. Toutefois, certaines délégations ne sont toujours pas convaincues, pour différentes raisons: soit elles déplorent la discrimination qui en résulte à l'égard de certains modèles d'entreprise, et les avantages concurrentiels dont pourraient bénéficier les transporteurs de pays tiers, soit elles regrettent l'absence d'une procédure de sauvegarde concernant un délai strict au-delà duquel les règles en matière de détachement devraient dans tous les cas s'appliquer.
- De manière générale, les délégations acceptent que les règles en matière de détachement ne s'appliquent pas en situation de transit et qu'elles s'appliquent aux opérations de transport sur le marché national (cabotage). En ce qui concerne la dérogation proposée par la présidence pour les opérations de transport bilatéral, la plupart des délégations sont en mesure de l'accepter en tant que principe mais les avis divergent sur des points importants de cette dérogation, en particulier:

- la notion de "bilatéral" - la question de savoir si le transport doit commencer dans l'État membre d'établissement et si la dérogation ne devrait s'appliquer au trajet retour que sous certaines conditions. Certaines délégations privilégient une définition plus large;
 - la flexibilité concernant des activités supplémentaires de chargement et/ou déchargement durant le trajet. Certains États membres estiment que deux activités constituent le strict minimum. D'autres s'opposent à toute flexibilité supplémentaire, avançant que cela dénature la notion de distinction entre les types de transport et conduit à des problèmes de contrôle.
- Les points de vue des délégations divergent quant à la date à partir de laquelle les règles spéciales en matière de détachement devrait commencer à s'appliquer. Certaines d'entre elles, notamment celles qui ont entretemps mis au point une réglementation nationale, prônent une transition graduelle et estiment que la deuxième version de tachygraphes intelligents est une condition préalable pour permettre l'application des nouvelles règles. D'autres souhaitent une application immédiate compte tenu du délai de modification de la directive sur le détachement des travailleurs; elles font valoir qu'il sera possible d'améliorer le contrôle des règles en matière de détachement sans la deuxième version de tachygraphes intelligents.

15. Le représentant de la Commission a apporté son soutien aux efforts déployés par la présidence pour parvenir à un équilibre dans le paquet de compromis. Il s'est montré favorable à un certain nombre d'éléments nouveaux par rapport à la proposition (en particulier la mise en conformité anticipée, des dérogations limitées à l'interdiction de dormir dans la cabine, le recours au système IMI) et a demandé, en ce qui concerne les règles en matière de cabotage, que le compromis, à ce stade de l'évolution de la politique commune des transports, ne débouche pas sur un accès élargi ni sur un accès réduit au marché, ce qui était l'idée qui sous-tendait la proposition de la Commission. Pour ce qui est des règles en matière de détachement, la Commission a souligné que, quel que soit le modèle retenu, il devra respecter le principe d'un équilibre entre la protection des droits sociaux des conducteurs et la liberté de prestation transfrontière de services par les transporteurs.
16. Le 28 novembre 2018, le Coreper a procédé à un deuxième examen des propositions dans la perspective de la session du Conseil, et il est convenu de transmettre le dossier, avec les questions en suspens, au Conseil pour décision.

17. À l'issue de la réunion du Coreper, la présidence a apporté les modifications suivantes au compromis:

- à l'article 8, paragraphe 8 *bis*, de la proposition concernant le règlement n° 561/2006 (obligation des employeurs d'organiser le retour régulier des conducteurs à leur domicile⁵), le lieu de résidence du conducteur a été ajouté comme destination de retour, afin de rendre la disposition plus attrayante pour les conducteurs;
- à l'article 2 de la *lex specialis*, un certain nombre de modifications visent à préciser encore la dérogation aux règles en matière de détachement⁶: un paragraphe 1 *bis* est inséré pour clarifier les situations de détachement couvertes par les règles spéciales, à savoir que le conducteur est envoyé dans un autre État membre sous contrat ou est envoyé dans un établissement ou une entreprise dont l'entreprise de détachement est propriétaire. Au paragraphe 2, une référence à la définition de "État membre d'établissement" a été ajoutée. Les paragraphes 2 *bis* à 2 *quater* structurent plus clairement la dérogation (transport bilatéral de marchandises, activité supplémentaire dans le cadre du transport de marchandises, transport bilatéral de passagers, activité supplémentaire dans le cadre du transport de passagers). Enfin, le paragraphe 2 *quinquies* a été ajouté pour préciser que les règles en matière de détachement s'appliquent pendant les opérations de cabotage.

IV. CONCLUSIONS

18. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil est invité à examiner les textes figurant dans les addendums au présent rapport et à adopter une orientation générale.

⁵ ADD 3 au présent rapport, page 9.

⁶ ADD 4 au présent rapport, pages 15 et 16.