



Conseil de  
l'Union européenne

Bruxelles, le 7 avril 2020  
(OR. en)

---

---

Dossier interinstitutionnel:  
2017/0121(COD)

---

---

5112/1/20  
REV 1 ADD 1

TRANS 6  
SOC 7  
EMPL 7  
MI 6  
CODEC 11  
PARLNAT 19

## **EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL**

---

Objet: Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL 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 la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n° 1024/2012

- Exposé des motifs du Conseil
- Adopté par le Conseil le 7 avril 2020

---

## I. INTRODUCTION

1. Le 31 mai 2017, la Commission européenne a adopté une 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.
2. Cette proposition a été présentée dans le cadre du premier train de mesures sur la mobilité, et la procédure législative a été organisée en liaison avec deux autres propositions législatives, l'une portant sur l'accès à la profession de transporteur par route et au marché du transport de marchandises par route, et l'autre portant sur les durées de conduite, les règles en matière de repos et les tachygraphes.
3. Le Conseil "Transports, télécommunications et énergie" a marqué son accord sur une orientation générale le 3 décembre 2018<sup>1</sup>.
4. Le Parlement européen a adopté sa position en première lecture le 4 avril 2019.
5. Entre octobre et décembre 2019, des négociations ont eu lieu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission en vue de parvenir à un accord sur la proposition.  
Le 11 décembre 2019, les négociateurs ont marqué leur accord sur un texte de compromis, qui a ensuite été approuvé par le Comité des représentants permanents le 20 décembre 2019<sup>2</sup>.
6. La commission des transports et du tourisme du Parlement européen (TRAN) a confirmé l'accord politique le 21 janvier 2020, et le Conseil a donné sa confirmation le 20 février 2020<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Doc. 15084/18.

<sup>2</sup> Doc. 15083/19.

<sup>3</sup> Doc. 5424/20 + ADD 1 à ADD 4.

7. Lors de ses travaux, le Conseil a tenu compte de l'avis adopté le 18 janvier 2018 par le Comité économique et social européen ainsi que de l'avis adopté le 1<sup>er</sup> février 2018 par le Comité des régions.
8. Compte tenu de l'accord susmentionné et à la suite de la mise au point effectuée par les juristes- linguistes, le Conseil a adopté, le 7 avril 2020, par voie de procédure écrite, la position du Conseil en première lecture, conformément à la procédure législative ordinaire prévue à l'article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

## **II. OBJECTIF**

9. L'objectif général de la proposition est, d'une part, de garantir des conditions de travail décentes et une protection sociale adéquate aux conducteurs et, d'autre part, de préciser, harmoniser et réduire les exigences administratives imposées aux opérateurs, en leur permettant de fournir des services dans un environnement de concurrence loyale.
10. La proposition répond en outre à la nécessité, exprimée au cours de la révision de la directive concernant le détachement de travailleurs au moyen de la directive (UE) 2018/957, d'établir des règles sectorielles en matière de détachement pour les conducteurs dans le secteur du transport routier.

### **III. ANALYSE DE LA POSITION DU CONSEIL EN PREMIÈRE LECTURE**

#### **A) Considérations générales**

11. Sur la base de la proposition de la Commission, le Parlement et le Conseil ont mené des négociations en vue de la conclusion d'un accord au stade de la position du Conseil en première lecture. Le texte du projet de position du Conseil reflète pleinement le compromis intervenu entre les deux colégislateurs.

#### **B) Principales questions de fond**

12. Le compromis qui ressort de la position adoptée par le Conseil en première lecture comporte les éléments principaux suivants:

##### **a) Dérogations au régime de détachement pour les travailleurs effectuant des transports internationaux par route**

13. Deux éléments essentiels de la position du Conseil concernent l'introduction d'une dérogation aux règles générales en matière de détachement liée au degré élevé de mobilité, ainsi que la portée de cette dérogation. Dans sa proposition, la Commission avait fait de la durée de la présence du conducteur dans un autre État membre un critère déterminant, alors que le Parlement et le Conseil ont préféré établir une distinction en fonction de la nature du transport effectué. En ce qui concerne la portée de la dérogation, la proposition de la Commission donnait la préférence à une dérogation limitée à deux éléments des règles nationales applicables aux travailleurs détachés<sup>4</sup>, alors que le Parlement et le Conseil ont préféré une dérogation complète aux dispositions de fond et de procédure en matière de détachement.
14. Le texte du Conseil (article 1<sup>er</sup>, paragraphes 1 à 7) correspond dans une large mesure à la position du Parlement (amendements 765, 787 à 789, 791, 792, 837 (en partie) et 838 à 842). En particulier, le Conseil a accepté que la dérogation soit limitée au cas où un contrat de service existe entre l'employeur envoyant le conducteur et une partie opérant dans l'État membre d'accueil (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2); les opérations pour compte propre non couvertes par des contrats de service ne sont donc pas exclues.

---

<sup>4</sup> Durée minimale des congés payés annuels et taux de salaire minimal/rémunération.

15. En ce qui concerne les activités exemptées des règles en matière de détachement, elles comprennent notamment les "opérations de transport bilatérales" (article 1<sup>er</sup>, paragraphes 3 et 4), aussi bien dans le transport de marchandises que dans le transport de voyageurs, et supposent une flexibilité très limitée en ce qui concerne les arrêts supplémentaires liés au transport. Le degré élevé de mobilité justifiant une dérogation est donc caractérisé par le déplacement du conducteur entre l'État membre où sa société est établie et un autre État membre ou un pays tiers. À des fins de contrôle, la flexibilité limitée en ce qui concerne les arrêts supplémentaires liés au transport dépend de l'enregistrement, dans le véhicule, des franchissements de frontières ainsi que, à un stade ultérieur, de l'enregistrement des activités de chargement et de déchargement.
16. En conséquence, la prestation de services de transport nationaux dans un autre État membre (cabotage) est considérée comme une situation dans laquelle le conducteur est détaché (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 7).
17. À des fins de clarification, le compromis indique qu'un conducteur qui transite par le territoire d'un autre État membre n'est pas un travailleur détaché. Pour les opérations de transport combiné, le trajet routier est analysé séparément, en suivant la logique de l'activité exemptée (article 1<sup>er</sup>, paragraphes 5 et 6).

**b) Transparence concernant les conditions de travail et d'emploi**

18. Le Conseil a accédé à la demande du Parlement, qui souhaitait une règle spéciale relative au devoir de transparence de l'État membre d'accueil en ce qui concerne ses conditions de travail et d'emploi, y compris celles fixées par certaines conventions collectives (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 9). Dans cette optique, les amendements 794 et 837 (paragraphe 2 *septies*) sont maintenus moyennant un remaniement du texte du Conseil.

**c) Opérateurs de pays tiers**

19. Le Parlement et le Conseil ont tous deux considéré que le renforcement des règles en matière de détachement applicables aux conducteurs de l'UE ne devrait pas créer un avantage concurrentiel pour les opérateurs de pays tiers ayant accès au marché du transport routier de l'UE. Le Conseil a accepté d'intégrer cet aspect dans la *lex specialis* (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 10), sur le fondement d'une série de considérants (15 à 17) expliquant les instruments disponibles. Par conséquent, les amendements 829 et 837 (paragraphe 2 *octies*) ont été retenus en partie.

**d) Exigences administratives relatives au détachement, au contrôle et à l'application**

20. Le texte du Conseil s'appuie sur la proposition de la Commission en ce qui concerne la liste fermée et, par rapport à la directive 2014/67/UE, raccourcie des exigences administratives qui accompagnent le détachement de conducteurs (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 11). Conformément à la position du Parlement et avec le soutien de la Commission, les transporteurs auront la possibilité, et l'obligation, d'utiliser le système d'information du marché intérieur (IMI) de la Commission pour l'envoi des déclarations de détachement et des informations demandées. Cette procédure harmonisée rendra redondants les systèmes d'information nationaux autonomes. En ce qui concerne les informations à conserver dans la déclaration de détachement, le texte du Conseil s'appuie sur la proposition de la Commission et ajoute certains éléments demandés par le Parlement.
21. Les dispositions relatives au contrôle maintiennent la structure figurant dans la proposition de la Commission, qui établit une distinction entre les contrôles sur route et les contrôles postérieurs au détachement. En accord avec la position du Parlement, le Conseil n'a pas suivi l'idée d'une documentation supplémentaire à bord au sujet du contrat de travail et des fiches de paie du conducteur. Cependant, ces informations peuvent être demandées directement auprès du transporteur, après le détachement. Cette phase de contrôle postérieure au détachement, à laquelle l'État membre d'accueil peut associer l'État membre d'établissement, est encore développée dans le texte du Conseil, afin de tenir compte également des amendements proposés par le Parlement. En particulier, le système IMI sera l'outil de communication central pour le transporteur, et un État membre a la possibilité d'associer les partenaires sociaux.
22. Le Conseil a accepté d'intégrer dans la directive une obligation, pour les États membres, de prévoir des sanctions applicables en cas de violation des dispositions de la *lex specialis*, et de sanctionner les acteurs de la chaîne logistique lorsqu'ils ont ou auraient dû avoir connaissance de telles violations (article 5). Enfin, le Conseil a également accepté une disposition relative au "contrôle avec des moyens intelligents", qui oblige les États membres à intégrer le contrôle des règles en matière de détachement dans une stratégie de contrôle globale (article 6).
23. En résumé, les amendements 838 à 847, 850, 853 à 855, 857, 862 et 864 ont été retenus en partie, moyennant un raccourcissement ou un remaniement, tandis que les amendements 848, 849 et 852 n'ont pas été retenus.

**e) Intégration de la directive 2002/15/CE dans les normes d'application relatives à la législation sociale**

24. La directive 2002/15/CE complète le règlement relatif aux durées de conduite, aux pauses et aux temps de repos qui doivent être observés par les conducteurs travaillant dans le secteur des transports<sup>5</sup>, par exemple en limitant la durée maximale hebdomadaire globale de travail des conducteurs et le travail de nuit.
25. La directive 2006/22/CE a introduit des normes de l'Union pour le contrôle et l'application des règles relatives aux durées de conduite, aux pauses et aux temps de repos, ainsi que des règles relatives aux tachygraphes. Elle a toutefois exclu la directive 2002/15/CE de son champ d'application. La position du Conseil accepte à présent l'intégration de cette directive dans les normes de contrôle, en accord avec la proposition de la Commission et la position du Parlement.
26. Cette intégration concerne plusieurs aspects: les systèmes de contrôles nationaux, le nombre minimal de contrôles et la transmission des résultats (article 2, paragraphes 1, 3, 3 *bis* et 4, et annexe I de la directive modifiée), le déclenchement de contrôles dans les locaux à la suite d'infractions graves (article 6, paragraphe 1, de la directive modifiée), les systèmes nationaux de classification par niveau de risque (article 9, paragraphe 1, de la directive modifiée) et l'échange d'informations (article 7, paragraphe 1, point d), et article 8 de la directive modifiée). Compte tenu du large champ d'application de la directive relative au temps de travail, la position du Conseil privilégie une approche fondée sur le risque plutôt que le ciblage des contrôles sur un objectif quantitatif minimal (article 2, paragraphe 3 *bis*, de la directive modifiée). Dans cette optique, les amendements 806 et 835 ont été retenus moyennant un remaniement, tandis que l'amendement 810 n'a pas été retenu.

---

<sup>5</sup> Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil (JO L 102 du 11.4.2006, p. 1).

**f) Coopération administrative en matière d'application**

27. Il a été procédé à la modification des règles relatives à la coopération administrative afin de mieux les distinguer de l'échange d'informations au titre du règlement (UE) n° 1071/2009, qui est déjà réalisé au moyen d'un système électronique spécifique. Pour les autres cas, le texte du Conseil prévoit l'utilisation du système IMI et fixe des délais de réponse pour les autorités nationales. Dans cette optique, les amendements 812 à 814 et 816 à 818 ont été retenus et partiellement remaniés, tandis que les amendements 815 et 819 n'ont pas été retenus.

**g) Normes d'application révisées en ce qui concerne la législation sociale**

28. Le système de classification par niveau de risque, outre qu'il est étendu aux règles nationales au titre de la directive relative au temps de travail, subit deux modifications importantes (article 9 de la directive modifiée): premièrement, la Commission introduira une formule commune permettant de calculer le niveau de risque d'une entreprise et, deuxièmement, les informations nationales relatives au niveau de risque seront accessibles aux autorités de contrôle dans l'ensemble de l'UE, y compris dans le cadre de la réalisation des contrôles sur route. Par conséquent, les amendements 821, 824 et 825 ont été acceptés en partie au moyen d'un compromis.
29. Le Conseil accepte que les États membres s'efforcent d'étendre les contrôles concertés aux contrôles effectués dans les locaux des entreprises, en trouvant un compromis sur une demande en ce sens émanant du Parlement (article 5 de la directive modifiée, amendement 809). Le futur rôle de l'Autorité européenne du travail est également mis en exergue, conformément au mandat donné à ce nouvel organisme, créé en 2019 (considérant 29).
30. Le texte du Conseil entérine la proposition de la Commission, et en partie l'amendement 826 du Parlement, prévoyant la mise la point d'une approche commune à l'égard du contrôle des "autres tâches" qui augmentent le temps de travail des conducteurs lorsqu'ils ne conduisent pas et, dans le même temps, la suppression de l'obligation d'utiliser des formulaires supplémentaires (article 11, paragraphe 3, de la directive modifiée).

## **h) Habilitations de la Commission**

31. Il fallait également trouver un compromis sur le choix des procédures habilitant la Commission à adopter des actes juridiques, ce qui a été fait pour l'ensemble des dossiers négociés en parallèle. Le texte du Conseil contient deux habilitations à adopter des actes délégués en ce qui concerne la mise à jour des annexes de la directive modifiée, et trois nouvelles habilitations à adopter des actes d'exécution en ce qui concerne, respectivement, une formule commune permettant de calculer le niveau de risque, une approche commune à l'égard de l'enregistrement et du contrôle des périodes consacrées à une "autre tâche" et le développement des fonctionnalités de l'outil de communication IMI qui doit être utilisé pour les déclarations de détachement.

## **i) Transposition et première évaluation de fond**

32. Les deux législateurs ont actualisé leurs positions sur le délai de transposition. Dans le cadre d'une approche ambitieuse liée à la disponibilité du nouvel outil de communication IMI, les États membre doivent transposer la directive dans les dix-huit mois qui suivent son entrée en vigueur (article 9). Une évaluation par la Commission de la mise en œuvre de la directive, et en particulier des dispositions spéciales relatives aux conducteurs détachés, est prévue pour la fin 2025 (article 7).

## **j) Autres éléments de la position du Conseil**

33. Les autres éléments ci-après, qui ont été ajoutés à la proposition de la Commission par le Conseil, figurent dans le texte final de la position du Conseil:
- a) une clarification indiquant que la somme des présences interrompues d'un conducteur dans un État membre d'accueil ne constitue pas à un détachement de longue durée (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 8);
  - b) une disposition relative à l'approche en matière de contrôle lorsqu'un conducteur n'a pas de déclaration de détachement, qui signifie que le conducteur peut recourir à une dérogation aux règles en matière de détachement (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 11, dernier alinéa).

34. Le Conseil a accepté, en partie ou dans leur principe, les autres amendements ci-après du Parlement à la proposition de la Commission:
- a) les garanties visant à permettre des contrôles sur route efficaces sans retard injustifié pour le conducteur, à l'article 2, paragraphe 1, de la directive modifiée et à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 15 (amendements 807 et 859);
  - b) une obligation générale de collaboration pour les États membres à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 16 (amendement 860), et une obligation, pour les États membres et les employeurs, de fournir des services d'éducation et de formation aux autorités de contrôle et aux conducteurs à l'article 8 (amendement 867);
  - c) des améliorations rédactionnelles par la mise à jour de références caduques (amendements 811, 821 à 823, 827, 828, 832 à 834).

#### **IV. CONCLUSION**

35. La position du Conseil en première lecture reflète pleinement le compromis intervenu dans les négociations entre le Conseil et le Parlement européen, avec l'aide de la Commission. Ce compromis est confirmé par la lettre de la présidente de la commission TRAN du Parlement européen au président du Comité des représentants permanents (23 janvier 2020). Dans cette lettre, la présidente de la commission TRAN a indiqué qu'elle recommanderait aux membres de cette commission, et ensuite à la plénière, d'approuver sans amendement en deuxième lecture au Parlement la position adoptée par le Conseil en première lecture, sous réserve de la vérification du texte par les juristes-linguistes des deux institutions.
36. Le Conseil estime, par conséquent, que sa position en première lecture représente un résultat équilibré et que, une fois adoptées, les règles sectorielles relatives au détachement des conducteurs amélioreront les conditions de travail tout en garantissant la libre prestation de services de transport transfrontaliers, et que les amendements à la directive relative aux exigences en matière de contrôle aura pour résultat un contrôle et une application plus complets, plus efficaces et mieux coordonnés.