COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.10.2018
COM(2018) 698 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre, en 2015-2016, du règlement (CE) nº 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route et de la directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier

{SWD(2018) 439 final}

I. Introduction

Le présent rapport donne un aperçu de la mise en œuvre de la réglementation sociale de l'UE dans le secteur du transport routier dans les États membres pour la période allant du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2016. Il met également en évidence les principaux défis rencontrés dans la mise en œuvre et l'application des dispositions juridiques pertinentes, qui sont énoncées dans les quatre actes législatifs suivants:

1) le règlement (CE) nº 561/2006[1] (également appelé **«règlement relatif à la durée de conduite»**) établissant les exigences minimales concernant les durées de conduite journalières et hebdomadaires, les pauses, ainsi que les temps de repos journaliers et hebdomadaires;

2) la directive 2002/15/CE[2] (également appelée **«directive sur le temps de travail dans le transport routier»**), fixant les règles relatives à l'aménagement du temps de travail des travailleurs mobiles. Cette directive établit les exigences relatives à la durée maximale hebdomadaire du travail, les temps de pause minimaux et le travail de nuit. Elle s'applique aux conducteurs relevant du champ d'application du règlement relatif à la durée de conduite;

3) la directive 2006/22/CE[3] (également connue sous le nom de **«directive d'exécution»**) établissant des niveaux minimaux de contrôles sur route et de contrôles dans les locaux des entreprises de transport afin de vérifier le respect des dispositions du règlement relatif à la durée de conduite;

4) le règlement (UE) nº 165/2014 [4] (également appelé **«règlement relatif aux tachygraphes»**), qui définit les prescriptions applicables à l'installation et à l'utilisation des tachygraphes dans les véhicules relevant du champ d'application du règlement relatif à la durée de conduite.

[1] Règlement (CE) nº 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) nº 3821/85 et (CE) nº 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) nº 3820/85 du Conseil (JO L 102 du 11.4.2006, p. 1).

[2] Directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier (JO L 80 du 23.3.2002, p. 35).

[3] Directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) nº 3820/85 et (CEE) nº 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier et abrogeant la directive 88/599/CEE du Conseil (JO L 102 du 11.4.2006, p. 36).

[4] Règlement (UE) nº 165/2014 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) nº 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) nº 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route (JO L 60 du 28.2.2014, p. 1).

Le présent rapport, qui s'appuie sur l'article 17 du règlement relatif à la durée de conduite et sur l'article 13 de la directive sur le temps de travail dans le transport routier[5], se compose de données quantitatives et qualitatives sur les contrôles effectués sur la route et dans les locaux des entreprises, ainsi que sur les infractions constatées. Il indique également l'utilisation qui a été faite des exceptions prévues à l'article 13 du règlement (CE) nº 561/2006[6]. Enfin, il contient des informations qualitatives sur la mise en œuvre de la directive sur le temps de travail dans le transport routier. Un document de travail des services de la Commission complète le rapport de la Commission par des informations supplémentaires sur les sanctions et la coopération entre les États membres, des commentaires provenant des autorités de contrôle et d'autres statistiques plus détaillées. Le rapport s'articule autour de quatre sections. La section I décrit brièvement la qualité des données nationales communiquées et le respect des délais d'envoi. La section II analyse les données quantitatives nationales concernant les contrôles effectués et les infractions constatées, tandis que la section III donne un aperçu descriptif de la mise en œuvre par les États membres de la directive 2002/15/CE. Enfin, la section IV tire les principales conclusions dudit rapport.

Communication des données

Les rapports nationaux sur la mise en œuvre des dispositions de la directive 2002/15/CE et du règlement (CE) nº 561/2006 doivent être présentés au moyen du compte rendu type révisé établi par la décision d'exécution de la Commission du 30 mars 2017[7].

L'ensemble des États membres ont transmis leurs données nationales même si de nombreux pays n'ont pas respecté les délais. La qualité des données continue de s'améliorer en ce qui concerne le règlement (CE) nº 561/2006. Presque tous les États membres[8] ont fourni la ventilation demandée des statistiques détaillées sur les contrôles de conformité effectués sur la route et dans les locaux des entreprises. Toutefois, des améliorations peuvent encore être apportées en ce qui concerne les informations relatives aux sanctions, à la coopération internationale, à la modification des législations nationales ou aux conclusions tirées.

En outre, les États membres ont informé la Commission des dérogations nationales à l'application des dispositions concernant les durées de conduite, les pauses et les temps de repos qui ont été accordées en vertu de l'article 13 du règlement (CE) nº 561/2006. La liste

[5] L'article 17 du règlement (CE) nº 561/2006 exige des États membres qu'ils communiquent à la Commission, tous les deux ans, les informations nécessaires pour lui permettre d'établir un rapport sur l'application de ce règlement et sur l'évolution de la situation dans les domaines en question. L'article 13 de la directive 2002/15/CE prévoit que les États membres soumettent un rapport à la Commission sur la mise en œuvre de la directive, en indiquant les vues des partenaires sociaux. Les rapports sur l'application de la directive 2002/15/CE et du règlement (CE) nº 561/2006 peuvent être présentés dans un seul document, étant donné que les deux actes législatifs concernent la même période de référence de deux ans et fixent des règles complémentaires pour les conducteurs professionnels.

[6] Voir la section 14 du document d'accompagnement.

[7] C(2017) 1927 final.

[8] À l'exception du Danemark, qui n'a pas fourni de données détaillées sur les contrôles routiers, notamment en ce qui concerne les véhicules contrôlés par type et par pays d'immatriculation ou tachygraphe, ni d'informations détaillées sur les infractions constatées. Les autorités danoises ont informé la Commission que des données complètes seraient fournies à partir de janvier 2017.

actualisée des dérogations figure dans le document d'accompagnement et peut également être consultée sur le site web de la Commission[9].

En ce qui concerne les informations relatives à la mise en œuvre de la directive sur le temps de travail dans le transport routier, tous les États membres n'ont pas présenté les informations demandées[10] et seuls quelques États membres ont fourni des données statistiques sur les contrôles effectués et leurs résultats[11]. Pour justifier l'absence d'informations, de nombreux États membres ont indiqué qu'aucune modification n'avait été apportée à la législation nationale au cours de la période de référence. Dans l'ensemble, très peu de données quantitatives actualisées ont été fournies par les États membres, de sorte qu'il est difficile de procéder à une évaluation. Par conséquent, pour que le rapport satisfasse aux conditions énoncées à l'article 17 du règlement sur la durée de conduite, la Commission insiste sur le fait que des données qualitatives et quantitatives plus détaillées en ce qui concerne la mise en œuvre de la directive 2002/15/CE et son application devraient être fournies pour la prochaine période de référence.

II Mise en œuvre du règlement (CE) nº 561/2006 au sein de l'UE

1. Contrôles

Conformément à l'article 2 de la directive 2006/22/CE, les États membres sont tenus d'organiser un système de contrôles adéquats et réguliers, tant sur la route que dans les locaux des entreprises de toutes les catégories de transport. Ces contrôles doivent couvrir, chaque année, un échantillon important et représentatif de travailleurs mobiles, de conducteurs, d'entreprises de transport et de véhicules. Ledit article dispose également que le nombre minimal de contrôles à réaliser doit porter sur au moins 3 % des jours de travail effectués par les conducteurs [12] de véhicules relevant du champ d'application du règlement (CE) nº 561/2006.

Les données nationales transmises à la Commission montrent que le nombre total de jours ouvrés[13] contrôlés dans l'UE a chuté d'environ 12,8 %, soit une diminution de 151 millions à 131,7 millions de jours de travail contrôlés. Il s'agit d'une baisse plus marquée par rapport au recul de 4,8 % observé entre les périodes de référence précédentes, à savoir 2011-2012 et 2013-2014. Cependant, l'examen des chiffres nationaux semble indiquer que cette diminution

[9] Disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/national_exceptions_regulation_2006_561.pdf

[10] Aucun rapport n'a été reçu de la Belgique, de la Grèce, de l'Espagne, de la Croatie, de la Lettonie, de la Hongrie et des Pays-Bas.

[11] Des données quantitatives ont été fournies par la République tchèque, Chypre, la France, le Luxembourg, l'Autriche, la Pologne et la Finlande.

[12] Ce chiffre est obtenu, par État membre, sur la base du nombre de jours de travail pour une période de deux ans et du nombre de véhicules immatriculés au cours de cette période et relevant du champ d'application du règlement.

[13] L'expression «jours ouvrés» est utilisée dans la législation applicable de manière interchangeable avec l'expression «jours de travail effectués» par un conducteur: le règlement (CE) nº 561/2006, la directive 2006/22/CE et la décision (UE) 2017/1013.

peut principalement s'expliquer par une baisse du nombre de jours ouvrés contrôlés dans trois États membres[14]. De plus amples détails figurent dans le rapport d'accompagnement.

Comme illustré dans le graphique 1 ci-dessous, **la moyenne européenne globale de jours ouvrés contrôlés est de 6,3 %** (contre 7 % en 2013-2014), soit un pourcentage deux fois plus élevé que celui exigé dans la directive.

La plupart des États membres ont contrôlé plus de jours de travail que le minimum requis par la directive. Cependant, trois États membres n'ont pas atteint le seuil de 3 %, à savoir la Grèce, Malte et les Pays-Bas. Alors que Malte et les Pays-Bas[15] étaient légèrement en deçà du seuil, le nombre de jours de travail contrôlés communiqués par la Grèce est nettement inférieur au seuil et ne cesse de diminuer par rapport aux années précédentes. La Commission continuera à suivre l'évolution de la situation dans ces États membres et, en commençant par les cas les plus graves, prendra des mesures afin de garantir l'application correcte de la directive 2006/22/CE.

L'article 2 de la directive 2006/22/CE définit le pourcentage de jours ouvrés à contrôler sur la route et dans les locaux des entreprises, à savoir 30 % et 50 % respectivement. Il convient de souligner que le calcul de ce pourcentage se fonde sur le nombre de contrôles effectivement réalisés par les autorités de contrôle et non sur le nombre minimal de jours ouvrés à contrôler. En ce qui concerne les États membres qui ont atteint le seuil requis, seuls six pays présentent l'équilibre exigé entre contrôles sur route et contrôles en entreprise. **En moyenne, 74 % des jours de travail contrôlés l'ont été sur la route, tandis que 26 % ont été contrôles dans les locaux des entreprises. Cela représente une légère augmentation des contrôles effectués en entreprise par rapport à l'année précédente (23 %).** Comme déjà souligné dans le dernier rapport, l'Irlande était en dessous du seuil de 30 % fixé pour les contrôles routiers, avec seulement 7 %. Pour plus de détails sur le pourcentage national des contrôles effectués sur la route et dans les locaux des entreprises, se référer au graphique 2.

1.1 Contrôles sur la route

Au total, 8 162 703 véhicules[16] et 5 846 011 conducteurs ont fait l'objet de contrôles routiers dans l'ensemble de l'UE. L'écart important entre ces deux chiffres s'explique par le caractère incomplet des données présentées par l'Allemagne et la Finlande[17], lesquelles ne comprennent qu'une partie du nombre total de conducteurs contrôlés sur la route.

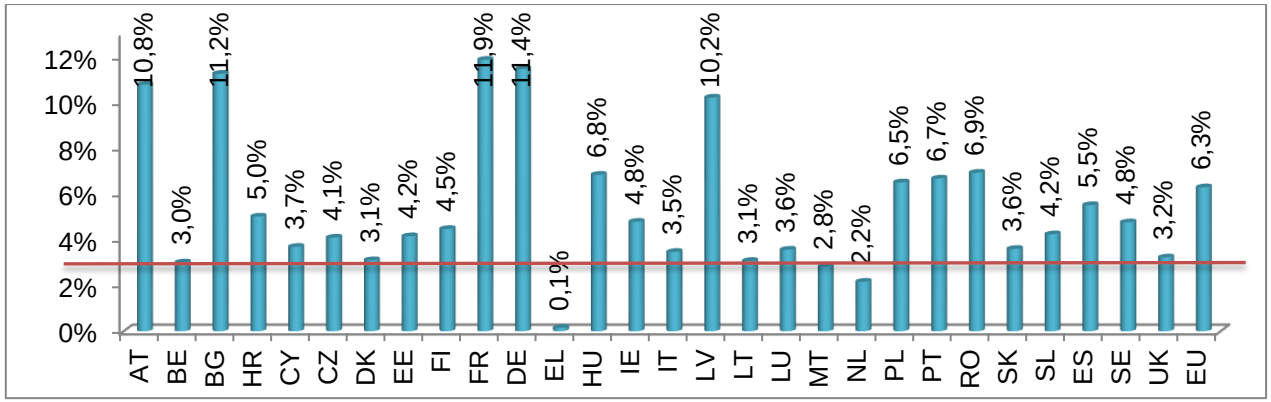
[14] Allemagne, France et Roumanie. Veuillez noter qu'il manque dans le rapport national de l'Allemagne les données provenant de trois Länder.
[15] Les Pays-Bas ont mis en place un système de «surveillance fondée sur la confiance» qui couvre indirectement plus de jours de travail effectués par les conducteurs et qui permet indirectement au pays de respecter le seuil minimal.
[16] Ce chiffre n'inclut pas les données du Danemark.
[17] Le nombre de véhicules contrôlés comprend les données recueillies à la fois par la police et les douanes, alors que le nombre de conducteurs contrôlés sur la route n'inclut pas les conducteurs contrôlés par la police. Par conséquent, le nombre de conducteurs contrôlés par la police n'apparaît pas dans ces chiffres.

Comparé au rapport précédent relatif aux années 2013-2014, le nombre de véhicules contrôlés a augmenté de 24 %. Cela s'explique essentiellement par la hausse significative du nombre de véhicules contrôlés communiqué par l'Allemagne et la Finlande par rapport à la période de référence précédente[18]. Le nombre de conducteurs contrôlés a diminué de 22 % par rapport à la période 2013-2014. Toutefois, cette tendance peut également s'expliquer essentiellement par la diminution sensible du nombre de conducteurs communiqué par l'Allemagne entre 2013-2014 et 2015-2016, ainsi que par l'effet cumulé de reculs moins marqués dans plusieurs autres États membres[19].

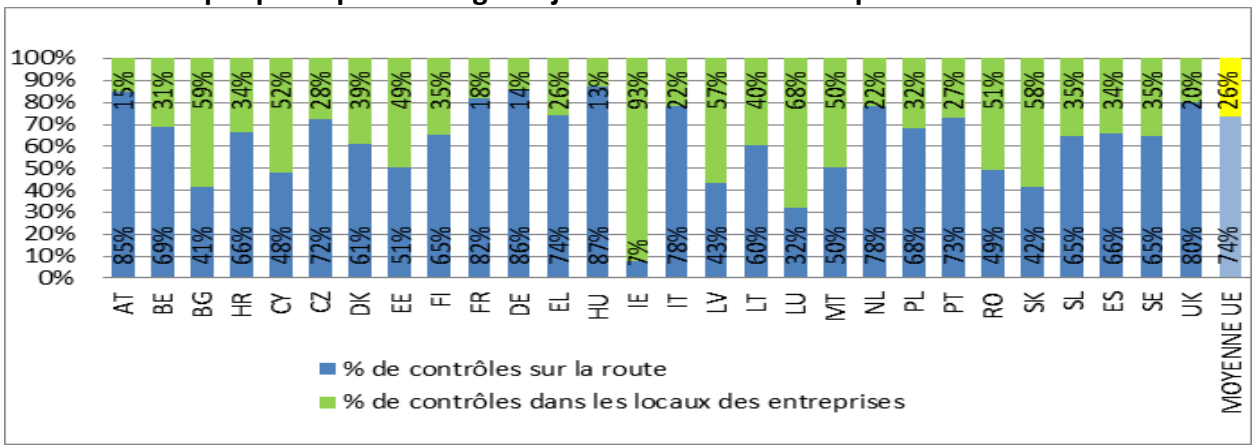
Sur la base du pays d'immatriculation du véhicule, 63 % des véhicules contrôlés dans l'UE étaient des véhicules nationaux, 32 % provenaient d'autres États membres de l'UE et 6 % étaient des véhicules immatriculés dans des pays non membres de l'UE[20]. En général, la plupart des véhicules contrôlés sur la route sont des transporteurs de marchandises (91 % du total) et 9 % seulement servent au transport de passagers. De plus amples informations sont disponibles dans le document d'accompagnement sous le titre 4[22].

En 2015-2016, 72 % des véhicules contrôlés sur la route étaient équipés d'un tachygraphe numérique. Par conséquent, aucun motif ne justifie que le seuil minimal de contrôles soit porté de 3 % à 4 % dans la mesure où ce relèvement ne doit avoir lieu que si 90 % des véhicules contrôlés sont équipés de tachygraphes numériques[21].

[18] Cela représente une augmentation de 1 081 586 véhicules supplémentaires contrôlés pour la Finlande et de 1 312 597 pour l'Allemagne.
[19] Bulgarie, République tchèque, Espagne, France, Pologne, Roumanie et Finlande.
[20] Les données fournies par l'Allemagne et la Finlande n'ont pas été prises en compte dans ces calculs compte tenu de leur caractère incomplet.
[21] Article 2, paragraphe 3, de la directive 2006/22/CE.



Graphique 1: pourcentage de jours ouvrés contrôlés par État membre[22]



Graphique 2: pourcentage de contrôles effectués sur la route et dans les locaux des entreprises sur la base du nombre de jours ouvrés contrôlés par État membre

[22] Pour la Finlande, les données n'incluent pas les jours considérés comme temps de repos hebdomadaire du conducteur, de sorte que le nombre réel de jours ouvrés contrôlés est beaucoup plus élevé.

1.2 Contrôles effectués dans les locaux des entreprises

Au total, 146 967 entreprises de transport ont été contrôlées au cours de la période 2015-2016, soit un résultat comparable à celui de la période 2013-2014[23]. Au cours des contrôles effectués en entreprise, quelque 34,8 millions de jours de travail ont été contrôlés, ce qui représente une légère augmentation de 1 % par rapport au compte rendu précédent. Dans l'ensemble, les États membres ont contrôlé environ 663 000 conducteurs au cours de la période 2015-2016, soit 12 % de moins par rapport à la période 2013-2014.

2. Infractions

Bien que la plupart des États membres[24] aient communiqué des données sur les infractions constatées, tous[25] n'ont pas fourni des informations détaillées sur les types d'infractions. **Au total, 3,46 millions d'infractions ont été signalées, soit une hausse de 6 % par rapport au compte rendu précédent (3,3 millions d'infractions).** Cette légère augmentation peut s'expliquer par le fait que la Lettonie a fourni, pour la première fois, le nombre d'infractions[26] constatées, ce qui justifie presque totalement la différence avec le dernier rapport. Alors que les infractions détectées dans les locaux des entreprises ont augmenté de 19 %, les infractions constatées sur la route ont reculé de 3 %. Par rapport au précédent rapport, le pourcentage d'infractions constatées sur la route est passé de 63 % à 58 % du total des infractions constatées.

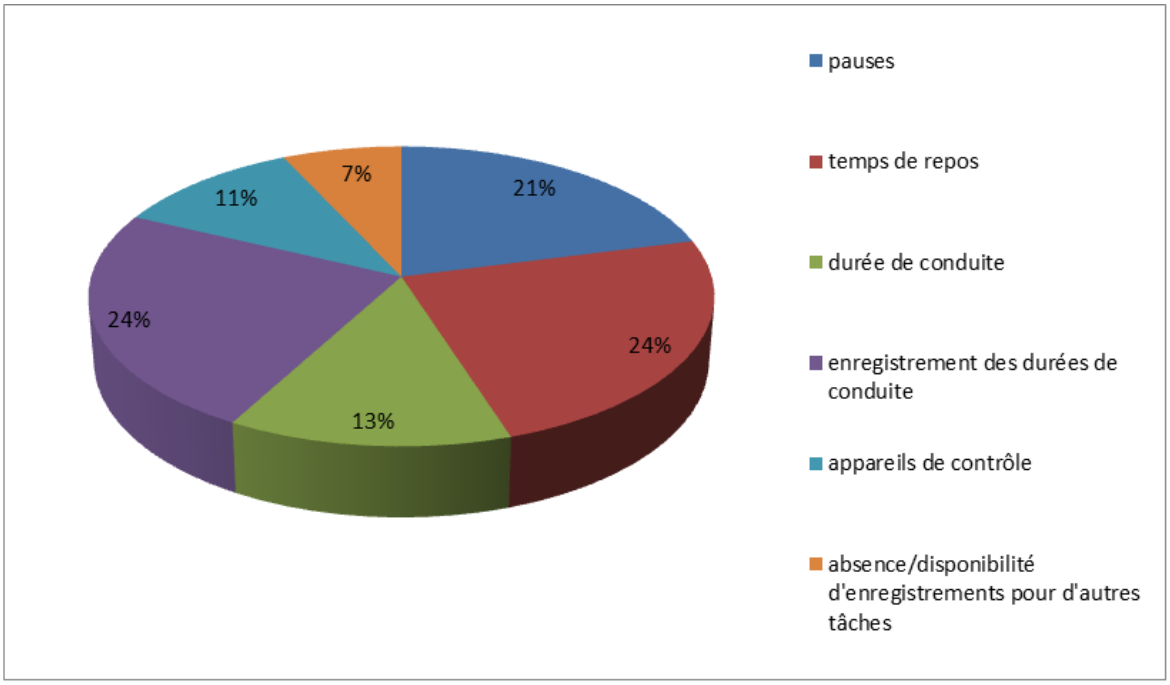
Le pourcentage représenté par les différents types d'infractions est resté comparable, avec quelques légères modifications. Le graphique 3 ci-dessous illustre la proportion d'infractions détectées au cours de la période 2015-2016 par type de disposition enfreinte. Par rapport au précédent rapport, les infractions concernant les temps de pause et les durées de conduite ont été ramenées respectivement de 23 % à 21 % et de 16 % à 13 %, alors que les infractions relatives aux enregistrements des durées de conduite sont passées de 17 % à 24 %. Sur l'ensemble des infractions constatées dans l'ensemble de l'UE, tant sur la route que dans les locaux des entreprises, **les infractions relatives aux temps de repos représentent 24 %** (25 % dans le rapport précédent), **les appareils de contrôle[27] 11 %** (10 % dans le rapport précédent) **et l'absence/la disponibilité d'enregistrements pour d'autres tâches 7 %** (contre 8 % dans le rapport précédent).

Si l'on examine les évolutions depuis 2007, telles qu'illustrées dans le graphique 4, il apparaît que les infractions constatées au niveau des pauses et des durées de conduite ont progressivement diminué. En revanche, on peut observer une hausse continue des infractions constatées en ce qui concerne les enregistrements des durées de conduite, lesquelles sont

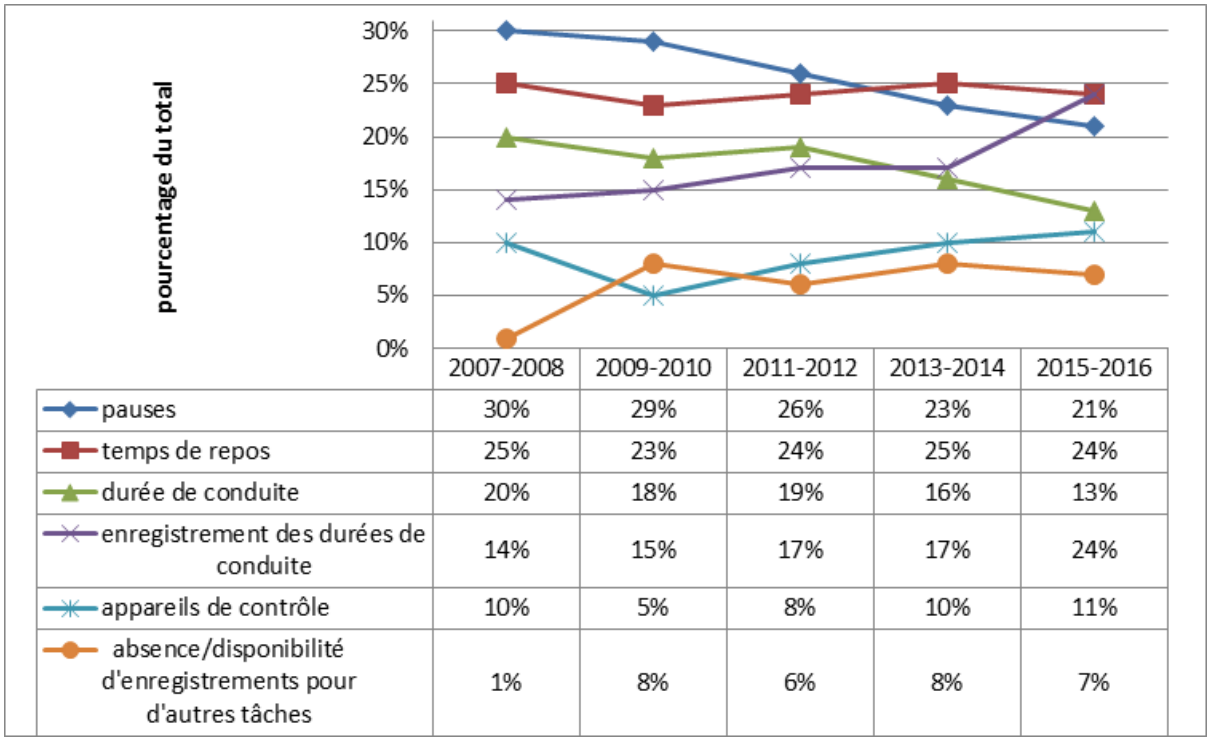
[23] 147 606 entreprises de transport ont été contrôlées.
[24] À l'exception du Danemark, qui n'a pas communiqué de données sur les infractions routières.
[25] Le Danemark et la Finlande n'ont pas fourni de chiffres pour les infractions routières tandis que la Lettonie n'a pas communiqué de données pour les contrôles en entreprise.
[26] Les autorités lettones ont expliqué que, par le passé, elles avaient transmis des informations sur le nombre d'entreprises dans lesquelles des infractions avaient été constatées.
[27] Les infractions relatives aux appareils de contrôle portent sur le fonctionnement incorrect, la mauvaise utilisation ou la manipulation de ces équipements.

passées de 14 % à 24 %, alors que les infractions relatives aux temps de repos sont restées élevées au fil des ans.

Le taux d'infraction moyen, calculé sur la base de 100 jours de travail contrôlés sur la route et dans les locaux des entreprises, a augmenté pour passer de 2,17 en 2013-2014 à 2,6. **Le taux de détection dans les entreprises reste deux fois plus élevé que le taux de détection sur la route, ce qui montre que les contrôles effectués dans les locaux des entreprises sont bien plus efficaces que les contrôles routiers ponctuels.**



Graphique 3: catégories d'infractions sur la route et dans les locaux des entreprises (2015-2016)



	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016
pauses	30%	29%	26%	23%	21%
temps de repos	25%	23%	24%	25%	24%
durée de conduite	20%	18%	19%	16%	13%
enregistrement des durées de conduite	14%	15%	17%	17%	24%
appareils de contrôle	10%	5%	8%	10%	11%
absence/disponibilité d'enregistrements pour d'autres tâches	1%	8%	6%	8%	7%

Graphique 4: catégories d'infractions sur la route et dans les locaux des entreprises au cours des 10 dernières années

2.1 Infractions constatées sur la route

Au cours de la période 2015-2016, environ 2 millions d'infractions ont été constatées sur la route, ce qui représente une baisse de quelque 3 % par rapport à la période de référence précédente. La moyenne de l'UE pour les infractions constatées sur la route est de 2,17 par tranche de 100 jours ouvrés contrôlés, soit une légère augmentation par rapport à la moyenne de 1,77 indiquée dans le dernier rapport. En moyenne, il a été constaté que 58 % des infractions ont été commises par des conducteurs nationaux.

2.2 Infractions constatées dans les locaux des entreprises

Les infractions constatées dans les locaux des entreprises étaient de l'ordre de 1,48 million, soit une augmentation de 21 % par rapport aux chiffres communiqués dans le rapport précédent. Le taux d'infraction moyen pour 100 jours de travail contrôlés est de 4,19, soit une augmentation de 18 % par rapport à la dernière moyenne de 3,54 enregistrée en 2013-2014. Cette hausse s'explique en partie par le taux d'infraction élevé communiqué pour la première fois par la Lettonie[28]. Dans le passé, les taux d'infraction ont révélé une tendance à la baisse, avec une diminution de 8,65 en 2009-2010 à 5,29 en 2011-2012.

Le taux moyen par entreprise pour les infractions constatées dans les locaux a presque triplé, passant de 12,77 à 36,57. Cette hausse peut s'expliquer essentiellement par le fait qu'il s'agit de la première période de référence pour laquelle la Commission a reçu de tous les États membres[29] les informations en question.

2.3. Nombre d'agents de contrôle et d'équipements affectés à l'analyse des tachygraphes

Au cours de la période 2015-2016, 61 503 agents de contrôle ont pris part à des contrôles dans l'ensemble de l'UE. Ce nombre est resté stable par rapport à la période 2013-2014.

Dans l'UE, au cours de la période de référence 2015-2016, 23 725 agents de contrôle ont été formés à l'analyse de tachygraphes numériques. Ce nombre a diminué de 5,7 % par rapport à la période 2013-2014. On observe également une tendance à la baisse en ce qui concerne les unités d'équipement fournies aux agents de contrôle pour l'analyse des tachygraphes étant donné que leur nombre a diminué de 5,5 % par rapport au précédent rapport et que la baisse entre 2013-2014 et 2011-2012 était de 8 %.

4. Coopération entre les États membres

Conformément à l'article 5 de la directive 2006/22/CE, les États membres sont tenus d'effectuer au moins six contrôles concertés sur route par année avec au moins un autre État membre. Quatre États membres[30] n'ont pas fourni d'informations sur le nombre de contrôles

[28] La Lettonie a expliqué que les chiffres fournis dans les derniers rapports illustraient le nombre d'entreprises où les infractions avaient été constatées et non le nombre d'infractions constatées.
[29] Dans le rapport précédent, quatre États membres n'avaient pas communiqué ces informations.
[30] Croatie, Chypre, Grèce et Finlande

concertés. Parmi les États membres ayant fourni des informations, 15 États membres[31] ont respecté le nombre requis annuel de contrôles concertés.

Les chiffres communiqués sur les actions de contrôle conjointes sont très similaires à ceux du rapport relatif à la période 2013-2014. La coopération entre les États membres concerne essentiellement des États membres voisins. En outre, pour la dernière période de référence, un peu moins de la moitié des États membres ont précisé que la concertation avait eu lieu dans le cadre d'Euro Contrôle Route (ECR). Plusieurs États membres ont indiqué que la collaboration dans le cadre d'ECR a démontré son utilité dans l'échange d'informations concernant les nouvelles technologies, l'échange de données et les meilleures pratiques en matière d'application de la législation. Certains États membres ont également fait état de leur participation active en accueillant des sessions d'échange d'expériences, à l'occasion notamment de séminaires, de master class et de contrôles routiers bilatéraux.

La coopération entre les États membres, reposant sur des contrôles concertés, des initiatives de formation conjointes ou des échanges d'expériences et d'informations, joue un rôle crucial dans la réalisation des objectifs de la législation sociale dans le secteur du transport routier, à savoir la promotion de conditions de concurrence équitables, le renforcement de la sécurité routière et l'harmonisation des conditions de travail. Par conséquent, la Commission européenne a présenté une proposition législative dans le cadre du premier train de mesures sur la mobilité adopté en mai 2017, en vue de promouvoir et de renforcer la coopération et l'assistance mutuelle entre les États membres et d'assurer un contrôle plus efficace et cohérent du respect des règles en vigueur[32]. En outre, en 2018, la Commission a adopté une proposition de directive visant à créer une Autorité européenne du travail (ELA), dont l'objectif général est d'assurer une mobilité équitable de la main-d'œuvre dans le marché intérieur[33]. L'une des principales tâches de l'ELA consistera à favoriser la coopération entre les États membres dans les activités transfrontières en matière de respect de la législation et à faciliter l'organisation d'inspections communes, y compris dans le domaine de la réglementation sociale de l'UE dans le secteur du transport routier. Dans la pratique, cette autorité devrait fournir aux autorités nationales un appui opérationnel et technique afin de favoriser l'échange d'informations, d'élaborer des procédures de coopération courante et d'aider les États membres à mener des inspections communes.

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

1. Introduction

Le présent chapitre traite de la mise en œuvre par les États membres, en 2015 et 2016, de la directive 2002/15/CE, également appelée «directive sur le temps de travail dans le transport routier».

[31] République tchèque, Allemagne, Irlande, Espagne, France, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Roumanie, Slovaquie, Suède et Royaume-Uni.
[32] COM(2017) 278 final.
[33] COM(2018) 131 final.

Conformément à l'article 13 de ladite directive, les États membres sont tenus de soumettre, tous les deux ans, un rapport à la Commission sur sa mise en œuvre, en indiquant les vues des partenaires sociaux au niveau national.

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

La directive établit des règles régissant, entre autres, les temps de pause adéquats pendant la période de travail, la durée de travail hebdomadaire maximale et le travail de nuit. Les dispositions qu'elle prévoit complètent les règles concernant les durées de conduite, les temps de pause et les temps de repos fixés par le règlement (CE) nº 561/2006.

Étant donné que la directive fixe certaines dispositions concernant les temps de travail spécifiques au secteur des transports routiers, elle est considérée comme une lex specialis par rapport à la directive générale 2003/88/CE[34] sur le temps de travail, qui fixe des exigences de base applicables à l'aménagement du temps de travail des travailleurs dans tous les secteurs. En outre, l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne contient des dispositions concernant le temps de travail et les conditions de travail qui doivent être respectées lors de la mise en œuvre de la législation de l'UE. Un certain nombre de dispositions de protection de base de la directive générale relative au temps de travail, y compris les règles en matière de congé annuel et d'évaluation gratuite de la santé pour les travailleurs de nuit, sont également applicables aux travailleurs mobiles dans le transport routier.

3. Présentation et qualité des rapports nationaux

En ce qui concerne la période de référence précédente, un format de compte rendu commun élaboré par la Commission[35] a été transmis aux États membres afin de faciliter l'élaboration des rapports et de réduire la charge administrative. Cinq États membres[36] n'ont pas fourni d'informations concernant la mise en œuvre de la directive 2002/15/CE. La qualité des informations communiquées par d'autres États membres varie sensiblement et de nombreux États membres ont fourni des informations insuffisantes et incomplètes[37]. Certains États membres ont expliqué qu'aucun changement n'était intervenu entre les deux périodes de référence. Néanmoins, des données statistiques actualisées sur les contrôles et les infractions font défaut dans les rapports présentés par un très grand nombre d'États membres. Les rapports les plus complets ont généralement tendance à inclure des informations sur l'organisation institutionnelle, les problèmes de mise en œuvre et certaines données quantitatives. Néanmoins, en raison du nombre considérable de rapports incomplets, le résultat de cette analyse ne saurait être considéré comme représentatif de l'ensemble de l'Union européenne. Des efforts supplémentaires sont attendus de la part des États membres

[34] Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JO L 299 du 18.11.2003, p. 9).
[35] Décision d'exécution de la Commission (UE) 2017/1013 du 30 mars 2017 établissant le compte rendu type visé à l'article 17 du règlement (CE) nº 561/2006 du Parlement européen et du Conseil. JO L 153 du 16.6.2017, p. 28
[36] Belgique, Grèce, Espagne, Croatie et Lettonie.
[37] Bulgarie, Danemark, Italie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie et Royaume-Uni.

pour la prochaine période de référence en ce qui concerne les données relatives à la mise en œuvre de la directive 2002/15/CE, ce qui devrait permettre de procéder à une évaluation plus complète. La Commission peut décider d'engager des actions en justice contre les États membres en cas de non-respect de l'obligation de soumettre les informations précisées dans la décision de la Commission établissant un format de compte rendu[38].

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

Aucun des États membres ayant soumis un rapport n'a fait état d'une quelconque modification de la législation mettant en œuvre la directive 2002/15/CE au cours de la période 2015-2016. D'une manière générale, dans la plupart des États membres, les dernières modifications de la législation nationale étaient liées à l'inclusion des conducteurs indépendants dans le champ d'application de la législation nationale sur le temps de travail dans le secteur du transport routier et avaient déjà été signalées dans le rapport 2013-2014.

Aucune tendance n'a pu être constatée en ce qui concerne les aspects de mise en œuvre liés à la directive 2002/15/CE. Ces aspects portent plutôt sur les contextes nationaux et les questions spécifiques qui se posent dans certains États membres. Par exemple, dans son rapport, l'Italie soulève la question de la nécessité de clarifier certaines définitions figurant dans la directive. Il s'agit en l'occurrence du «temps consacré à toutes les activités de transport routier» et des «périodes durant lesquelles le travailleur mobile ne peut disposer librement de son temps». En République tchèque, un nouveau régime de travail en vertu duquel un salarié (le conducteur) travaille pour deux employeurs (des entreprises de transport) a entraîné des difficultés de mise en œuvre de la directive. En effet, de telles pratiques ont été signalées comme étant difficiles à prouver étant donné que seule une entreprise de transport soumise au règlement (CE) nº 561/2006 est tenue de demander une copie de l'enregistrement du temps de travail auprès d'un autre employeur.

En ce qui concerne le suivi de la mise en œuvre de la directive, plusieurs États membres[39] ont souligné l'importance des orientations et des conseils donnés au secteur sur la façon de se conformer à la complexité de la réglementation sociale dans le transport routier. Par exemple, la Lituanie a indiqué que des orientations sur les obligations et des instructions sont fournies aux employeurs. De même, les autorités irlandaises adoptent une approche progressive prévoyant une combinaison de services de conseil et d'orientation ainsi que le recours à des instructions formelles avant l'engagement de poursuites. En Suède, pendant les inspections, les autorités s'efforcent d'établir un dialogue avec l'employeur ou le conducteur indépendant afin de s'assurer qu'ils comprennent la réglementation et prennent les mesures nécessaires pour s'y conformer. Cette approche a été jugée utile par la Slovaquie, laquelle a signalé qu'en ce qui concerne la formation et la connaissance de la législation chez les conducteurs et les employeurs, la situation s'était améliorée par rapport aux années précédentes.

[38] C(2017) 1927 final.

39 Irlande, Lituanie, Slovaquie et Suède.

Enfin, concernant l'interprétation judiciaire par les juridictions nationales, aucun des États membres n'a signalé d'importantes décisions émanant de juridictions nationales relatives à l'interprétation de la directive 2002/15/CE au cours de la période 2015-2016.

4.1.Infractions aux règles relatives au temps de travail

Certains États membres[40] ont informé que, lors de la détection d'une infraction, il était possible dans un premier temps d'ordonner sa rectification dans un délai déterminé. S'il n'est pas remédié au manquement constaté, les autorités de contrôle poursuivent alors la procédure en appliquant les sanctions respectives. Cela consiste à engager une procédure administrative en Autriche et en Slovaquie et/ou à infliger une amende en Estonie et en Finlande.

Seuls huit États membres[41] ont fourni des données quantitatives sur les infractions constatées, soit un nombre encore inférieur à celui de la période de référence précédente, pour laquelle dix États membres avaient fourni ces informations. Le nombre insuffisant des contributions ne permet pas de tirer des conclusions pertinentes à l'échelle de l'UE. Tous les États membres sont dès lors invités à inclure ces informations dans leurs prochains rapports.

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

Seuls dix États membres ont clairement indiqué que des parties prenantes avaient été consultées dans le cadre du présent rapport[42]. Ce nombre est stable par rapport au dernier compte rendu mais reste faible au regard des années précédentes[43]. Dans l'ensemble des États membres, cette consultation consistait à recueillir le point de vue des représentants des employeurs et des syndicats. Dans six États membres sur dix, les partenaires sociaux ont été consultés mais leurs points de vue n'ont pas fait l'objet d'une section ad hoc du rapport[44]. Ils ont plutôt été intégrés dans l'ensemble du document. Dans quelques cas également, le rapport mentionnait uniquement que les partenaires sociaux n'avaient formulé aucune observation. Il est dès lors impossible d'analyser plus en détail les avis des partenaires sociaux dans la mesure où leurs réponses ne constituent pas un échantillon représentatif[45]. La Commission souhaite rappeler aux États membres que l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2002/15/CE leur impose d'inclure les vues des partenaires sociaux dans le cadre de l'élaboration du rapport.

IV. Conclusions

40 Estonie, Autriche, Slovaquie et Finlande.
41 République tchèque, Irlande, France, Chypre, Luxembourg, Autriche, Pologne et Finlande.
42 Estonie, Irlande, France, Italie, Chypre, Lituanie, Pologne, Slovénie, Slovaquie et Finlande,
43 Dix États membres ont consulté des parties prenantes pour la dernière période de référence et 16 pour la période 2011-2012.
44 Estonie, France, Chypre, Lituanie, Pologne et Finlande.
45 Irlande, Italie, Slovénie et Slovaquie.

Au cours de la période 2015-2016, tous les États membres sauf trois[46] ont respecté le seuil minimal de jours ouvrés à contrôler. La plupart des jours ouvrés contrôlés le sont toujours lors de contrôles routiers et, même si le pourcentage des contrôles effectués dans les locaux des entreprises est en hausse, seuls six des 28 États membres ont respecté la répartition requise minimale de 50 % de contrôles dans les locaux des entreprises et de 30 % sur la route.

Les données communiquées par les États membres pour cette période de référence confirment la tendance à une diminution continue du nombre de jours ouvrés contrôlés. Pour la période 2015-2016, cette tendance peut essentiellement s'expliquer par une baisse sensible du nombre de jours ouvrés contrôlés en France, en Allemagne et en Roumanie. Cela a également entraîné une légère diminution de la moyenne de jours de travail contrôlés à l'échelle de l'UE.

Même si le nombre de jours ouvrés contrôlés a fortement diminué, le nombre d'infractions constatées a légèrement augmenté. Cette augmentation est dans une large mesure imputable à un plus grand nombre d'infractions constatées dans un État membre donné[47]. Toutefois, cela pourrait également signifier que, d'une manière générale, les contrôles sont devenus plus efficaces. À la différence des contrôles routiers, le taux de détection dans les locaux des entreprises a augmenté et est deux fois plus élevé que pour les contrôles sur route. Le taux de détection par entreprise de transport contrôlée a triplé. Il peut s'agir de l'effet combiné d'une application plus efficace de la législation et d'un nombre plus élevé d'infractions commises.

Le taux de détection varie considérablement dans l'ensemble de l'UE et un petit groupe d'États membres[48] a signalé à lui seul plus de deux tiers des infractions constatées dans l'UE. Il convient de souligner que certains États membres, qui affichent de très faibles taux d'infraction, figurent parmi les sept États membres présentant le pourcentage le plus élevé de jours de travail contrôlés.

L'importance relative des différents types d'infractions reste identique par rapport à la précédente période de référence. Deux éléments nouveaux sont toutefois à souligner: d'une part, le nombre d'infractions constatées concernant la manipulation des tachygraphes a augmenté par rapport aux autres types d'infractions détectées sur la route et, d'autre part, les contrôles effectués dans les locaux des entreprises montrent une forte augmentation des infractions relatives aux enregistrements de la durée de conduite, lesquels sont soit incomplets, soit inexacts. Cela peut indiquer que les entreprises et/ou les conducteurs ont des difficultés à stocker de manière appropriée les données pertinentes. Les autorités de contrôle ont également indiqué que les amendes nettement moins élevées infligées en cas d'absence d'enregistrement des temps de travail par rapport aux amendes imposées dans le cas de durées de conduite excessives ou de temps de repos insuffisants pourraient encourager les conducteurs et les opérateurs à dissimuler les enregistrements susceptibles de révéler des infractions donnant lieu à des sanctions plus lourdes. L'entrée en vigueur du

[46] Grèce, Malte et Pays-Bas.
[47] Lettonie.
[48] Allemagne, Italie, Lettonie, Autriche et Pologne.

règlement (UE) 2016/403 de la Commission du 1er janvier 2017 concernant la classification des infractions graves aux règles de l'Union[49] pourrait avoir un effet dissuasif dans la mesure où l'absence d'enregistrement de la durée de conduite est considérée comme une infraction très grave et devrait, par conséquent, donner lieu à des amendes proportionnées au degré de gravité.

L'augmentation des infractions constatées du fait de l'utilisation abusive ou de la manipulation des tachygraphes montre également qu'il est nécessaire de déployer, le plus rapidement possible, une version plus sécurisée de l'appareil de contrôle, à savoir le tachygraphe intelligent, qui sera obligatoire pour les nouveaux véhicules à partir du 15 juin 2019. Le tachygraphe intelligent sera doté d'un nouvel ensemble de capacités de communication plus avancées que celles de l'actuel tachygraphe numérique, telles que la géolocalisation par satellite ou la communication à courte portée pour la transmission d'informations aux autorités de contrôle.

Concernant les contrôles concertés, 15 États membres[50] ont satisfait à l'exigence de six contrôles communs et concertés par an, soit un chiffre comparable aux constatations du rapport précédent. Dans l'ensemble, les États membres ont souligné que les contrôles coordonnés constituaient un moyen précieux d'échanger, de conserver et d'améliorer l'expertise et les connaissances. La Commission encourage dès lors les États membres à redoubler d'efforts afin d'améliorer la coopération internationale. La proposition de la Commission présentée dans le cadre du premier train de mesures sur la mobilité prévoit le renforcement de la coopération administrative entre les États membres, ce qui devrait aussi conduire à un meilleur échange de bonnes pratiques et d'expertise en ce qui concerne l'application de la réglementation. Les mesures prévoient notamment une proposition en faveur d'un échange plus structuré et régulier des données et des informations entre les autorités de contrôle nationales concernant les pratiques de contrôle et la vérification de la conformité des opérateurs actifs dans des opérations transfrontières. Les inspections communes et la coopération entre les autorités de contrôle figurent également parmi les tâches de l'Autorité européenne du travail dont la création a été récemment proposée et qui devrait aider à coordonner les efforts des États membres dans ce domaine.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la directive 2002/15/CE sur le temps de travail dans le secteur du transport routier, le caractère incomplet des rapports nationaux reçus n'a pas permis de procéder à une analyse approfondie. La Commission tient à souligner l'importance de ces rapports et rappelle qu'une action en justice peut être engagée à l'encontre des États membres qui ne se satisfont pas à l'obligation de présenter les informations demandées dans la décision de la Commission établissant un format de compte rendu[51]. D'une manière

[49] Règlement (UE) 2016/403 de la Commission du 18 mars 2016 complétant le règlement (CE) nº 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la classification des infractions graves aux règles de l'Union pouvant porter préjudice à l'honorabilité des transporteurs par route, et modifiant l'annexe III de la directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 74 du 19.3.2016, p. 8).
[50] République tchèque, Allemagne, Irlande, Espagne, France, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Roumanie, Slovaquie, Suède et Royaume-Uni.
[51] C(2017) 1927 final.

générale, les États membres n’ont pas signalé de nouvelles modifications apportées à la législation nationale sur le temps de travail dans le transport routier et n'ont fait état d'aucune décision de justice en la matière. Certains États membres ont souligné l’importance de fournir des orientations aux employeurs et aux conducteurs indépendants au cours des inspections afin de garantir un meilleur respect des règles. Seuls quelques États membres ont communiqué les vues des partenaires sociaux dans le cadre de ce rapport et seul un très petit nombre d’États membres ont transmis des données quantitatives sur les contrôles et les infractions liés au temps de travail dans le secteur du transport routier. Il n’a donc pas été possible, à l'échelle de l'UE, de tirer des conclusions générales sur ces aspects pour la période 2015-2016.