COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.9.2021
COM(2021) 610 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'application en 2017-2018 du règlement (CE) nº 561/2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions sociales de la législation sociale dans le domaine des transports par route et de la directive 2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier

(30e rapport de la Commission sur l'application de la législation sociale dans le domaine des transports par route)

{SWD(2021) 278 final}

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 2017 au 31 décembre 2018. Il met 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 exigences 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.

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

[1] Règlement (CE) 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) n° 3820/85 et (CEE) n° 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. 35).

[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).

[5] L'article 17 du règlement (CE) n° 561/2006 prévoit que les États membres 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

données quantitatives et qualitatives sur les contrôles effectués par les autorités de contrôle des États membres sur la route et dans les locaux des entreprises, ainsi que sur les infractions constatées.

Le rapport s'articule en trois sections. La section I analyse les données nationales concernant les contrôles effectués et les infractions constatées dans la mise en œuvre de la directive 2006/22/CE et du règlement (CE) nº 561/2006, tandis que la section II donne un aperçu descriptif de la mise en œuvre par les États membres de la directive 2002/15/CE. La section III tire les principales conclusions du présent rapport. 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 des statistiques plus détaillées.

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 plus tard le 30 septembre de l'année suivant l'expiration de la période de deux ans concernée, au moyen du compte rendu type révisé établi par la décision d'exécution de la Commission du 30 mars 2017[6]. Le délai de présentation des rapports couvrant les années 2017 et 2018 a expiré le 30 septembre 2019.

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. Tous les États membres ont fourni la ventilation demandée des statistiques détaillées sur les contrôles de conformité effectués sur la route et dans les locaux des entreprises. Toutefois, certains États membres n'ont pas fourni de données triées selon les catégories demandées, par exemple les données triées par type de tachygraphe[7] et par type d'infraction[8].

En ce qui concerne les informations relatives à la mise en œuvre de la directive 2002/15/CE, tous les États membres n'ont pas présenté les informations demandées[9] et seuls quelques États membres ont fourni des données statistiques sur les contrôles effectués et leurs résultats[10]. Vu l'absence de données quantitatives fournies par les États membres, il est difficile de procéder à une évaluation. Par conséquent, la Commission insiste sur le fait que, pour satisfaire aux conditions énoncées à l'article 13 de la directive 2002/15/CE et à l'article 17 du règlement (CE) nº 561/2006, des données qualitatives et quantitatives

---

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] C(2017) 1927 final

[7] C'est le cas de l'Espagne et de la Pologne, qui ont créé des catégories supplémentaires pour l'immatriculation des véhicules par type de tachygraphe.

[8] La Lettonie n'a pas fourni cette catégorisation pour les infractions commises dans les locaux des entreprises.

[9] Aucun rapport n'a été reçu de la Belgique, de la Croatie et de la Tchéquie.

[10] Des données quantitatives ont été fournies par l'Allemagne, l'Autriche, Chypre, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, le Luxembourg, la Pologne et la Roumanie.

détaillées en ce qui concerne la mise en œuvre de la directive 2002/15/CE et son application soient fournies pour la prochaine période de référence.

I. Vue d'ensemble des mesures d'application de la directive 2006/22/CE et du règlement (CE) nº 561/2006

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 qui sont soumises aux dispositions du règlement (CE) nº 561/2006. Ces contrôles doivent couvrir, chaque année, un échantillon important et représentatif de travailleurs mobiles, de conducteurs, d'entreprises de transport et de véhicules. L'article 2 dispose également que le nombre minimal de contrôles doit porter sur au moins 3 % des jours de travail effectués par les conducteurs[11] de véhicules relevant du champ d'application du règlement (CE) nº 561/2006.

Les données nationales montrent que le nombre total de jours ouvrés[12] contrôlés dans l'UE a chuté d'environ 5 %, soit une diminution d'approximativement 131,7 millions (en 2015-2016) à 125,7 millions de jours ouvrés contrôlés au cours de la période de référence actuelle. Il s'agit toutefois d'une baisse moins marquée que le recul de 13 % observé entre les périodes de référence précédentes, à savoir 2013-2014 et 2015-2016. Néanmoins, l'examen des chiffres nationaux indique que la diminution du nombre de jours ouvrés contrôlés semble principalement résulter de la diminution du nombre de jours ouvrés contrôlés déclarés par la France[13]. Malgré la baisse des chiffres, la France non seulement respecte cette exigence, mais elle fait également partie des États membres qui contrôlent le plus grand nombre de jours ouvrés.

Comme illustré dans le graphique 1 ci-dessous, **la moyenne européenne de jours ouvrés contrôlés est de 5,4 %** (contre **6,3 %** en 2015-2016), soit un pourcentage nettement plus élevé que celui exigé dans la directive[14].

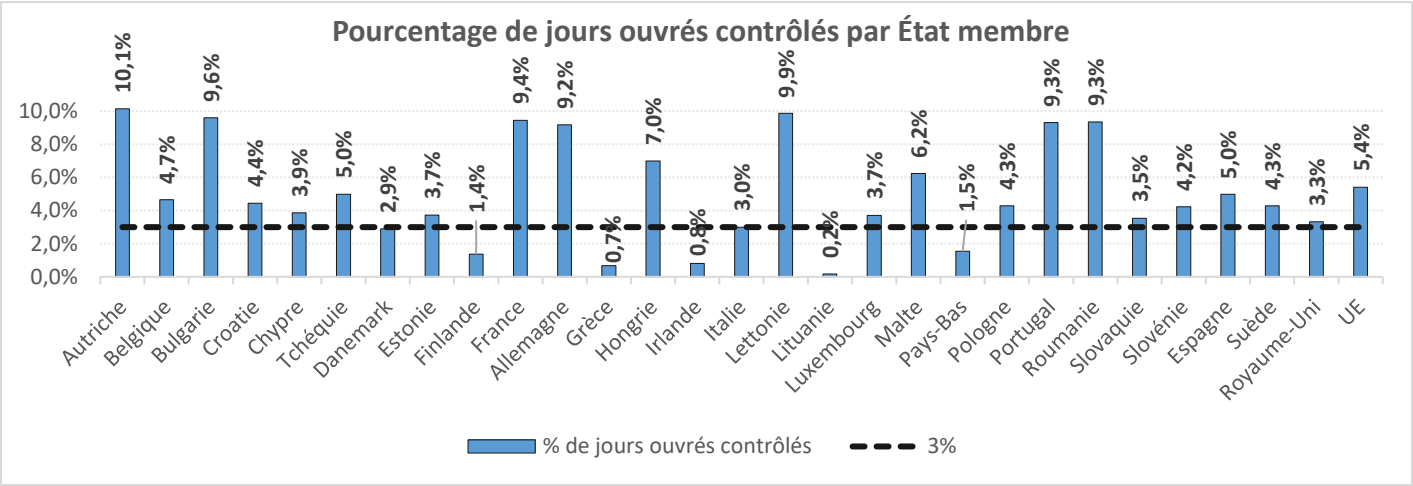
[11] Ce chiffre est fondé sur le nombre de jours de travail pour une période de deux ans et le nombre de véhicules immatriculés au cours de cette période et relevant du champ d'application du règlement pour chaque État membre.

[12] 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.

[13] La France a déclaré environ 4 millions de jours ouvrés en moins par rapport au dernier rapport en raison de la diminution des contrôles effectués par les forces de sécurité du ministère de l'intérieur et de la diminution des contrôles due à l'incidence des mouvements sociaux (gilets jaunes) au cours du dernier trimestre de 2018.

[14] En particulier en Allemagne, en Autriche, en Bulgarie, en France, en Lettonie, au Portugal et en Roumanie, qui représentaient un tiers des jours ouvrés contrôlés.

Graphique 1: Pourcentage de jours ouvrés contrôlés par État membre

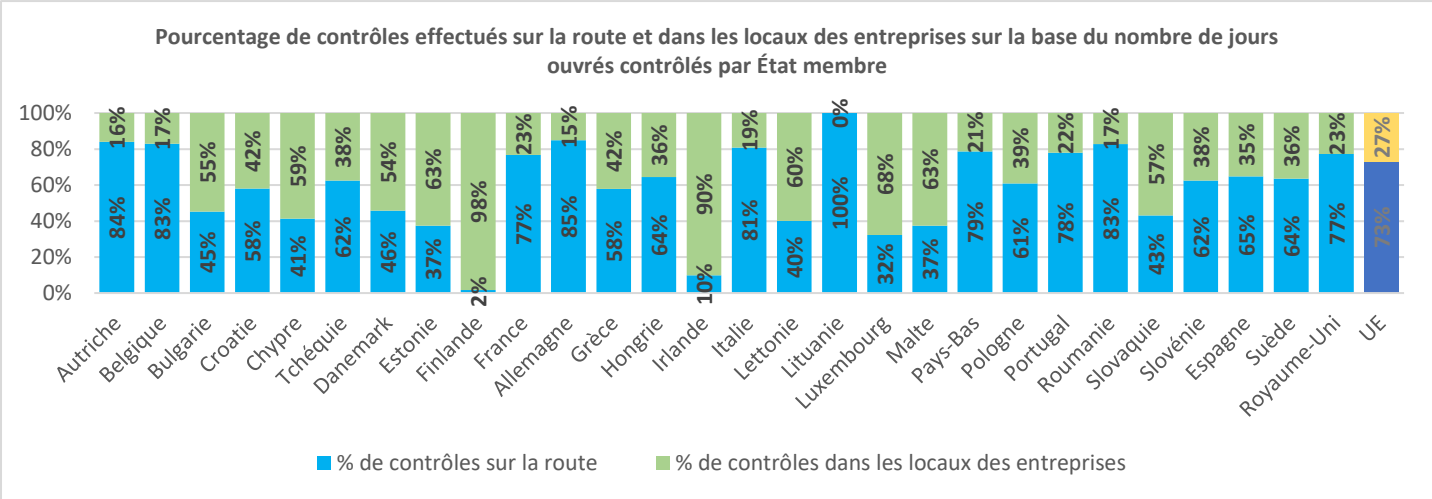


La plupart des États membres ont contrôlé plus de jours de travail que le minimum requis par la directive. Cependant, six États membres n'ont pas atteint le seuil de 3 %, à savoir le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, la Lituanie et les Pays-Bas. Il s'agit d'une augmentation par rapport à trois États membres au cours de la période 2015-2016. Le Danemark était proche du seuil (2,9 %) et, si la Grèce a redoublé d'efforts en matière d'application de la législation (passant de 0,1 % en 2015-2016 à 0,7 % au cours de la période actuelle), elle reste nettement en deçà du seuil. Les Pays-Bas disposent d'un système de «surveillance fondée sur la confiance» qui couvre indirectement plus de jours ouvrés et permet au pays de respecter le seuil minimal de jours ouvrés contrôlés. La Finlande et la Lituanie ont communiqué des ensembles de données incomplets.

L'article 2 de la directive 2006/22/CE définit également le pourcentage de jours ouvrés à contrôler sur la route et dans les locaux des entreprises, à savoir 30 % et 50 % respectivement. 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 huit États membres présentent l'équilibre exigé entre contrôles sur route et contrôles en entreprise.

En moyenne, 73 % des jours de travail contrôlés l'ont été sur la route, tandis que 27 % ont été contrôles dans les locaux des entreprises. Ce pourcentage est stable, avec une augmentation de 1 % des contrôles effectués dans les locaux des entreprises par rapport au dernier rapport. Dans la plupart des États membres, une grande partie des contrôles ont été effectués sur la route. L'Irlande et la Finlande ont déclaré un faible nombre de contrôles sur la route. La Finlande n'a pas communiqué de données provenant de la police nationale et de ses contrôles sur la route, ce qui peut expliquer le faible nombre de contrôles sur la route et la proportion élevée de contrôles effectués dans les locaux des entreprises. 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.

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



1.1 Contrôles sur la route

Au total, 4 982 439 véhicules et 5 395 009 conducteurs ont fait l'objet de contrôles routiers dans l'ensemble de l'UE. La différence entre ces deux nombres peut s'expliquer par la conduite en équipage, c'est-à-dire lorsqu'il y a au moins deux conducteurs à bord du véhicule pour assurer la relève. Les différences entre le nombre de conducteurs et le nombre de véhicules sont principalement présentes dans les rapports de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Espagne, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la Roumanie et de la Suède.

Comparativement au rapport pour la période 2015-2016, le nombre de véhicules contrôlés a diminué de 39 %, ce qui représente un recul de 3 180 264 véhicules. Cela s'explique principalement par une baisse significative des chiffres communiqués par l'Allemagne (- 54 % ou 1 580 987) et la Finlande[15] (- 99 % ou 1 081 158). Cette évolution est comparable aux augmentations signalées par ces deux États membres en 2015-2016.

Le nombre de conducteurs contrôlés a diminué de 8 % par rapport à la période 2015-2016, ce qui représente une diminution moins importante que celle de 22 % enregistrée au cours de la dernière période de référence. Cette tendance s'explique principalement par les baisses signalées en France (-19 % ou 157 780), en Bulgarie (-48 % ou 142 147) et en Pologne (-13 % ou 77 666), et par l'effet cumulé de reculs moins marqués dans plusieurs autres États membres[16].

Sur la base du pays d'immatriculation du véhicule, 58 % des véhicules contrôlés étaient des véhicules nationaux, 33 % provenaient d'autres États membres de l'UE et 9 % étaient des

[15] La Finlande n'a pas communiqué de données provenant de la police nationale.
[16] Autriche, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

véhicules immatriculés dans des pays non membres de l'UE[17]. En général, la plupart des véhicules contrôlés sur la route étaient des transporteurs de marchandises (90 % du total) et 10 % seulement servaient au transport de passagers.

En 2017-2018, 75 % 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 doit avoir lieu si 90 % des véhicules contrôlés sont équipés de tachygraphes numériques, conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la directive 2006/22/CE.

1.2 Contrôles effectués dans les locaux des entreprises

Au cours de la période 2017-2018, 104 104 entreprises de transport ont été contrôlées, ce qui représente une baisse de 29 % par rapport aux 146 967 entreprises contrôlées en 2015-2016. Les contrôleurs dans les locaux des entreprises ont contrôlé quelque 33,7 millions de jours ouvrés, ce qui représente une légère diminution de 3 % par rapport au compte rendu précédent (34,8 millions). Dans l'ensemble, les autorités de contrôle des États membres ont vérifié les registres de 641 033 conducteurs dans les locaux des entreprises, soit un recul de 3 % par rapport aux 5 846 011 registres contrôlés en 2015-2016.

2. Infractions

Bien que tous les États membres aient communiqué des données sur les infractions constatées, ils n'ont pas tous[18] fourni d'informations détaillées sur les types d'infractions. **Au total, 3,41 millions d'infractions ont été signalées, un chiffre stable par rapport au compte rendu précédent (3,46 millions d'infractions).**

Alors que le nombre d'infractions détectées dans les locaux des entreprises est resté stable (+ 1 %), les infractions constatées sur la route ont reculé de 3 %. La part d'infractions constatées sur la route est restée stable, à 57 % du total des infractions détectées (58 % dans le dernier rapport).

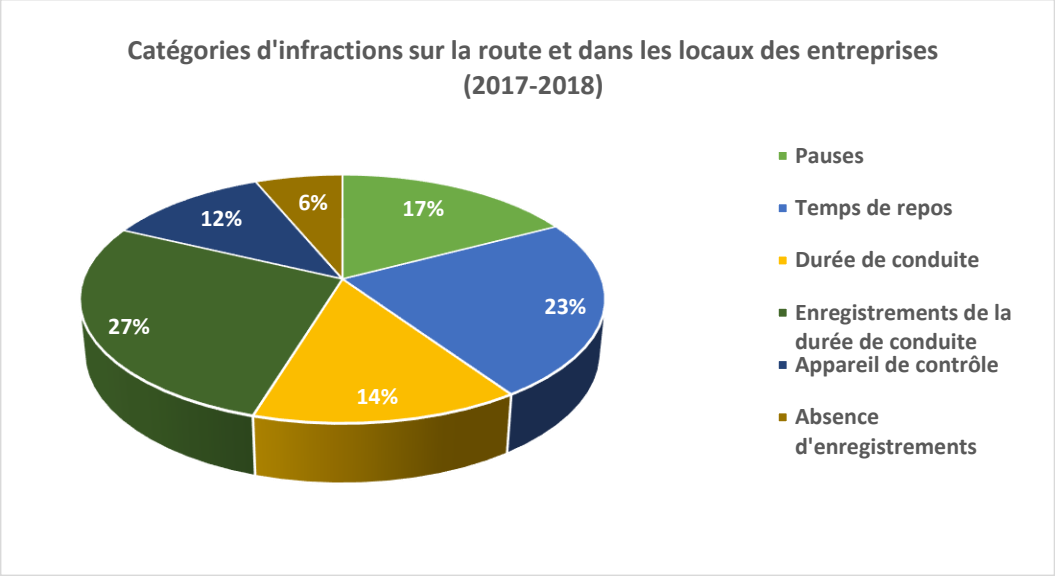
La part des types d'infractions dans le nombre total d'infractions constatées est restée comparable à celle de la période de référence précédente, avec quelques légères modifications. Le graphique 3 ci-dessous illustre la proportion moyenne, dans l'UE, d'infractions constatées par type de disposition enfreinte, tant sur la route que dans les locaux des entreprises en 2017-2018. À nouveau, le nombre d'infractions concernant les temps de pause a légèrement diminué, passant de 21 % à 17 %, alors que les infractions relatives aux enregistrements des durées de conduite sont passées de 24 % à 27 %. **Les infractions relatives aux temps de repos représentent 23 %** (24 % dans le rapport précédent), **les appareils de contrôle[19] 12 %** (11 % dans le rapport précédent) **et l'absence/la disponibilité**

[17] Les données fournies par la Finlande n'ont pas été prises en considération compte tenu de leur caractère incomplet.
[18] La Lettonie n'a pas communiqué les types d'infractions constatés lors des contrôles effectués dans les locaux des entreprises.
[19] Les infractions relatives aux appareils de contrôle portent sur le fonctionnement incorrect, la mauvaise utilisation ou la manipulation de ces équipements.

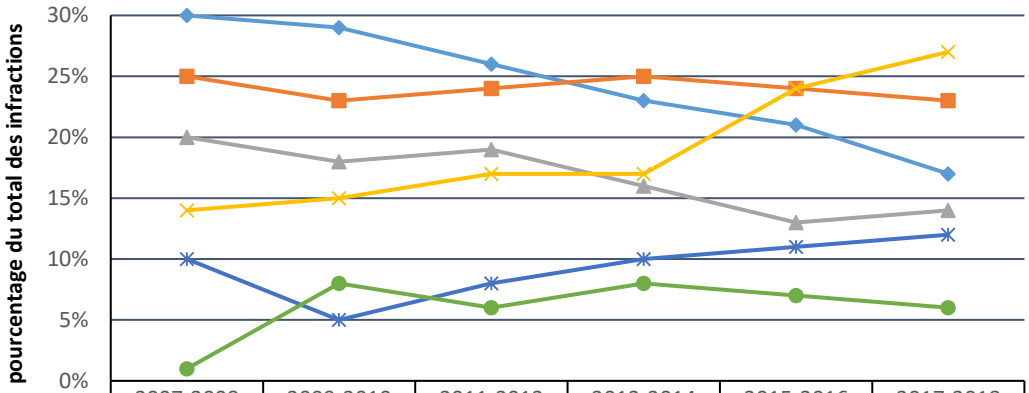
d'enregistrements pour d'autres tâches 6 % (contre 7 % dans le rapport précédent) de toutes les infractions constatées. Ces évolutions sont présentées dans le graphique 4 ci-dessous.

Le taux d'infraction moyen, calculé sur la base de 100 jours ouvrés contrôlés sur la route et dans les locaux des entreprises, a légèrement augmenté pour passer de 2,6 en 2015-2016 à 2,7 au cours de la période de référence actuelle. **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 (2017-2018)



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



	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018
Pauses	30%	29%	26%	23%	21%	17%
Temps de repos	25%	23%	24%	25%	24%	23%
Durée de conduite	20%	18%	19%	16%	13%	14%
Enregistrements de la durée de conduite	14%	15%	17%	17%	24%	27%
Appareil de contrôle	10%	5%	8%	10%	11%	12%
Absence/disponibilité d'enregistrements pour d'autres tâches	1%	8%	6%	8%	7%	6%

2.1 Infractions constatées sur la route

Au cours de la période 2017-2018, environ 1,94 million d'infractions ont été constatées sur la route, ce qui représente une baisse de 3 % par rapport aux quelque 2 millions d'infractions constatées en 2015-2016. La moyenne de l'UE pour les infractions constatées sur la route a légèrement diminué, passant de 2,17 à 2,11 par tranche de 100 jours ouvrés contrôlés. En moyenne, 55 % des infractions ont été commises par des conducteurs nationaux, ce qui correspond à une proportion de 58 % des véhicules nationaux sur l'ensemble des véhicules contrôlés.

2.2 Infractions constatées dans les locaux des entreprises

Les infractions constatées dans les locaux des entreprises étaient de l'ordre de 1,46 million, soit 1 % de moins qu'au cours de la période de référence précédente. Le taux moyen d'infractions constatées par tranche de 100 jours ouvrés contrôlés est passé de 4,19 à 4,35, ce qui représente une augmentation de 4 % par rapport à la période 2015-2016. L'augmentation du taux d'infractions (malgré une diminution des infractions constatées) s'explique par une baisse du nombre de jours ouvrés contrôlés.

Le taux moyen d'infractions constatées dans les locaux par entreprise est passé de 37 en 2015-2016 à 14 infractions par entreprise, après une augmentation du taux moyen d'infractions dans le dernier rapport[20]. Cela s'explique principalement par une forte diminution des taux d'infractions constatées en Lettonie (passant d'un taux d'infraction par entreprise de 552,96 à 340,75).

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

Au cours de la période de référence actuelle, 61 558 agents de contrôle ont participé à des contrôles dans l'ensemble de l'UE, ce qui confirme la stabilité du nombre d'agents.

21 786 agents de contrôle ont été formés à l'analyse des enregistrements de tachygraphes numériques (baisse de 9 % par rapport à la dernière période de référence). On observe également une baisse de 5,5 % en ce qui concerne les unités d'équipement fournies aux agents de contrôle pour l'analyse des enregistrements de tachygraphes. Les États membres n'ont pas donné les raisons de cette diminution.

3. Interprétation du règlement (CE) nº 561/2006 par la Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de justice de l'Union européenne a fourni une interprétation du règlement (CE) nº 561/2006 par les arrêts rendus dans l'affaire C-231/18 NK et dans les affaires jointes C-203/18 et C-374/18. Les affaires portaient sur l'interprétation des exceptions prévues à l'article 13, paragraphe 1, en référence aux termes «marchés locaux» et «service universel».

[20] Il a presque triplé, passant de 12,77 en 2015-2016 à 36,57 en 2017-2018.

Dans l'affaire C-231/18 NK, la Cour a jugé que l'expression «marchés locaux», figurant à l'article 13, paragraphe 1, point p), du règlement (CE) nº 561/2006, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne saurait désigner ni la transaction opérée entre un négociant en gros de bétail et un exploitant agricole ni le négociant en gros de bétail lui-même, de telle sorte que la dérogation prévue à cette disposition ne peut être étendue aux véhicules qui transportent des animaux vivants directement des fermes aux abattoirs locaux.

Dans les affaires jointes C-203/18 et C-374/18, la Cour a jugé que l'article 13, paragraphe 1, point d), du règlement (CE) nº 561/2006 doit être interprété en ce sens que la dérogation qu'il prévoit vise seulement les véhicules ou les ensembles de véhicules utilisés exclusivement, pendant une opération de transport déterminée, aux fins de la livraison d'envois dans le cadre du service postal universel.

4. Coopération entre 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. Huit États membres[21] n'ont pas fourni d'informations sur le nombre exact de contrôles concertés, tandis que trois n'ont pas du tout indiqué s'ils avaient procédé à des contrôles concertés[22]. Parmi les 17 États membres ayant fourni des informations suffisantes sur les contrôles, 12 États membres[23] ont respecté le nombre requis annuel de contrôles concertés. Sur cette base, tant le nombre d'États membres fournissant des informations que celui correspondant aux États membres qui ont respecté le nombre requis de contrôles concertés ont diminué par rapport à la période 2015-2016, au cours de laquelle 24 États membres avaient fourni des informations, dont 15 États membres avaient atteint le seuil.

La coopération entre les États membres concerne essentiellement des États membres voisins. En outre, pour la dernière période de référence, la plupart des États membres ont précisé que la coopération avait eu lieu dans le cadre d'Euro Contrôle Route (ECR).

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 des transports par route, à savoir l'amélioration des conditions de travail et de la sécurité routière, ainsi que la concurrence loyale. Le premier train de mesures sur la mobilité[24], qui a été adopté en juillet 2020 et est entré en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport, promeut et renforce la coopération et l'assistance mutuelle entre les États membres, et garantit une application plus efficace et plus cohérente des règles en vigueur. En outre, l'Autorité

[21] Danemark, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie et Suède.
[22] Croatie, Chypre et Grèce.
[23] Allemagne, Autriche, Hongrie, Irlande, Espagne, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni et Tchéquie.
[24] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL&from=FR

européenne du travail (ELA) a été créée en 2019[25], dans l'objectif général d'assurer une mobilité équitable de la main-d'œuvre dans le marché intérieur. L'une des principales tâches de l'ELA consiste 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.

II. Aperçu de la mise en œuvre de la directive 2002/15/CE

Conformément à l'article 13 de la directive 2002/15/CE, les États membres sont tenus de soumettre un rapport, tous les deux ans, sur sa mise en œuvre et d'indiquer les vues des travailleurs et des employeurs au niveau national.

1. 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 pauses et les temps de repos établis 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[26] 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.

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

Seule la Lituanie[27] a indiqué que les dispositions nationales d'exécution de la directive 2002/15/CE avaient été modifiées en 2017-2018. Il s'agit des dispositions régissant le temps de travail et de repos, y compris les termes utilisés, par exemple le temps de travail maximal des travailleurs mobiles, les temps de repos, le travail de nuit, l'enregistrement du temps de travail et l'information des travailleurs[28].

Plusieurs États membres et partenaires sociaux ont signalé des problèmes de mise en œuvre. Les autorités slovaques et la Confédération des syndicats ont fait état d'un manque de connaissance

[25] Règlement (UE) 2019/1149 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 instituant l'Autorité européenne du travail, modifiant les règlements (CE) nº 883/2004, (UE) nº 492/2011 et (UE) 2016/589, et abrogeant la décision (UE) 2016/344 (JO L 186 du 11.7.2019, p. 21).

[26] 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).

[27] Amendements aux dispositions de la résolution gouvernementale nº 496 du 21 juin 2017 sur la mise en œuvre du code du travail lituanien réglementant les termes utilisés dans les dispositions régissant le temps de travail et de repos.

[28] Résolution gouvernementale nº 496 du 21 juin 2017 sur la mise en œuvre du code du travail lituanien par la résolution nº 587 du 14 mai 2003.

de la législation sur le temps de travail parmi les conducteurs et les opérateurs. Cet avis était partagé par les autorités suédoises, qui ont indiqué que les connaissances étaient particulièrement insuffisantes parmi les employeurs et les indépendants.

Plusieurs autorités ont également indiqué qu'il était nécessaire de clarifier davantage certaines définitions de la directive 2002/15/CE. En Italie, les partenaires sociaux ont demandé des précisions supplémentaires sur les définitions de «temps de travail» et de «temps consacré à toutes les activités de transport routier» figurant dans la directive. Les autorités portugaises ont exprimé des préoccupations similaires et ont notamment demandé des précisions sur le «temps de disponibilité». Les autorités allemandes ont signalé des difficultés pour évaluer ce qui est considéré comme du «temps de travail», en particulier lors du contrôle des données numériques.

Un manque de ressources humaines a également été signalé par les syndicats slovènes et par les partenaires sociaux allemands. Les autorités luxembourgeoises ainsi que certains Länder allemands ont également indiqué que leurs activités étaient compromises par le manque d'agents chargés de faire appliquer la loi. Enfin, certaines autorités nationales ont signalé des difficultés pour contrôler le temps de travail des conducteurs participant à différents types d'activités de transport[29] ou effectuant des opérations de transport pour plusieurs employeurs[30].

Dans leurs observations, la France et la Suède ont souligné qu'il était important d'accroître la fréquence des contrôles concernant la mise en œuvre de la directive 2002/15/CE afin de respecter les normes du droit du travail de l'Union.

Au cours des trois dernières années, la France a réorganisé son système d'inspection du travail en créant des unités sectorielles d'inspection des transports dotées d'agents formés pour comprendre la spécificité des activités effectuées dans le secteur des transports routiers. Ces changements organisationnels ont conduit à une amélioration à la fois qualitative et quantitative des contrôles.

Les autorités suédoises ont constaté qu'une augmentation du nombre d'inspections conduisait à une meilleure connaissance des règles. La Suède vise à améliorer la communication avec l'industrie et à sensibiliser les employeurs et les travailleurs indépendants aux effets négatifs du travail de nuit dans le cadre d'un effort global visant à améliorer la connaissance de la législation sur le temps de travail.

Malgré ces observations partagées, il reste difficile de dégager des tendances et de recenser les questions en suspens au niveau de l'Union en raison du nombre important de communications incomplètes par les États membres.

3. Interprétation de la directive 2002/15/CE

[29] Chypre
[30] Slovénie

Quelques États membres ont fait état d'une interprétation judiciaire par les juridictions nationales de certaines dispositions de la directive 2002/15/CE en 2017-2018. La Suède a indiqué qu'elle attendait une décision dans une affaire liée à la possibilité de conclure une convention collective dérogeant à certaines parties de l'acte juridique national transposant la directive 2002/15/CE. L'Estonie a indiqué que les litiges relatifs à la mise en œuvre de la directive 2002/15/CE avaient été réglés par les juridictions de première instance. En Slovénie, des doutes ont été émis quant à la hiérarchie des actes juridiques à suivre pour déterminer si les pauses déjeuner doivent ou non être comptabilisées comme temps de travail. La Grèce a jugé que les dispositions de la directive 2002/15/CE, qui prévoient que les temps de pause et de repos ne sont pas considérés comme temps de travail, n'empêchent pas l'adoption de réglementations nationales visant à mieux réglementer ces temps. L'Espagne a connu un certain nombre d'affaires en matière de conventions collectives, de pécule de vacances, de temps de voyage et de transport de passagers, avec un cas particulier concernant l'éventualité d'un changement de la journée de travail et l'incidence sur la structure du salaire du conducteur dans le transport de passagers.

4. Infractions aux règles relatives au temps de travail

Plusieurs États membres[31] ont indiqué que la correction du comportement avait été rendue possible dans un certain délai afin d'éviter l'imposition d'une sanction. Les autorités de contrôle poursuivront la procédure en appliquant leurs sanctions uniquement s'il n'a pas été remédié au manquement constaté. À cet égard, l'industrie suédoise a indiqué que l'absence de sanctions directes était appréciée, car elle permet aux employeurs et aux travailleurs indépendants de mettre en œuvre de nouvelles méthodes de travail, en utilisant des nouvelles technologies ou en modifiant les procédures pour améliorer le respect de la législation.

Seuls neuf États membres[32] ont fourni des données quantitatives sur les infractions constatées. Ce nombre est stable par rapport à la période de référence précédente, au cours de laquelle huit États membres[33] avaient fourni ces informations. Plusieurs États membres déclarants étaient les mêmes que dans le présent rapport. Le nombre insuffisant des contributions ne permet pas de tirer des conclusions à l'échelle de l'UE.

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

Comme l'exige l'article 13 de la directive 2002/15/CE, douze États membres[34] ont clairement indiqué que les partenaires sociaux avaient été consultés aux fins de l'élaboration du présent rapport. Ce chiffre est légèrement plus élevé que dans le dernier rapport (10 États membres), mais montre toujours que plus de la moitié des États membres n'associent pas les partenaires sociaux à l'établissement de rapports sur la mise en œuvre des règles relatives au temps de

[31] Autriche, Estonie, Finlande, Slovaquie et Suède.
[32] Allemagne, Autriche, Chypre, Espagne, Finlande, France, Grèce, Pologne et Roumanie.
[33] Tchéquie, Irlande, France, Chypre, Luxembourg, Autriche, Pologne et Finlande.
[34] Allemagne, Chypre, Estonie, Grèce, Italie, Lituanie, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède.

travail. Certains États membres ont indiqué que les partenaires sociaux n'avaient pas été consultés, car il n'y avait pas de nouvelle évolution depuis le dernier rapport.

Dans cinq des douze États membres[35], les points de vue des partenaires sociaux n'ont pas été pris en considération dans une section ou un paragraphe distinct, et dans trois d'entre eux, il a été indiqué qu'il n'y avait pas de retour d'information distinct de la part des partenaires sociaux[36]. Le retour d'information a plutôt été intégré dans le document, sans distinction par rapport aux points de vue des autorités nationales ou en mentionnant uniquement que les partenaires sociaux n'avaient pas d'observations à formuler. Toutefois, le retour d'information des partenaires sociaux a été différencié et mis en évidence dans une section distincte des rapports de sept États membres[37].

Il est impossible d'analyser plus en détail les avis des partenaires sociaux dans la mesure où ils ne constituent pas un échantillon représentatif.

III. Conclusions

Les résultats généraux de l'analyse de la mise en œuvre et de l'application de la législation sociale de l'UE dans le secteur des transports par route montrent que les niveaux globaux d'application et de conformité de 2017-2018 restent stables par rapport à ceux enregistrés pendant la période 2015-2016.

Si on observe une diminution continue du nombre de jours ouvrés contrôlés, le nombre d'infractions constatées est resté stable, avec une diminution de 1 % Cette tendance peut indiquer une plus grande efficacité dans la constatation des infractions, mais peut également s'expliquer par une légère augmentation du rapport entre les contrôles effectués dans les locaux des entreprises et les contrôles sur la route. En effet, le taux de détection dans les locaux des 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 plus efficaces que les contrôles sur la route.

Les taux de détection des infractions varient considérablement dans l'ensemble de l'UE, un petit groupe de sept États membres ayant signalé la majorité des infractions constatées. Il convient de souligner que certains États membres, qui affichent de très faibles taux de détection des infractions, figurent parmi ceux qui présentent le pourcentage le plus élevé de jours ouvrés contrôlés. Ce constat, conjugué à la tendance à la baisse du nombre de jours ouvrés contrôlés et aux capacités de mise en application limitées (ressources humaines et financières, compétences et équipements de contrôle) dans les États membres, indique qu'il est impératif de mieux cibler les contrôles.

[35] Chypre, Estonie, Lituanie, Pologne et Portugal.
[36] Chypre, Lituanie et Pologne.
[37] Allemagne, Grèce, Italie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède.

L’accès aux données, telles que le niveau de risque, sur la route revêt une grande importance, notamment pour permettre de mieux cibler les contrôles et de réduire les contrôles «propres» inutiles, c’est-à-dire les contrôles effectués alors qu’aucune infraction n’est constatée. L’accès des inspecteurs routiers aux données relatives au niveau de risque sera rendu obligatoire conformément aux nouvelles exigences introduites par le premier train de mesures sur la mobilité.

En ce qui concerne les contrôles concertés et conjoints entre les États membres, il apparaît clairement qu’ils contribuent au partage de connaissances et à une approche harmonisée de la compréhension et de l’application des règles de l’UE en vigueur. Par conséquent, la Commission encourage les États membres à redoubler d’efforts pour améliorer la coopération, au moyen d’inspections communes et de contrôles concertés, et à bénéficier de l’assistance offerte par l’Autorité européenne du travail.

L’importance relative des différents types d’infractions reste identique à la précédente période de référence. Dans les locaux des entreprises, les infractions liées aux enregistrements des durées de conduite représentent près de la moitié de toutes les infractions constatées, ce qui indique que les entreprises éprouvent des difficultés à conserver les données pertinentes de manière appropriée. Certains États membres ont introduit des pénalités plus élevées, tandis que d’autres ont adapté leurs niveaux de sanction après l’entrée en vigueur du règlement (UE) 2016/403 de la Commission, le 1er janvier 2017, en ce qui concerne la classification des infractions graves. Cette approche peut prévenir la tendance à la hausse des infractions liées aux enregistrements des durées de conduite, étant donné que les enregistrements des durées de conduite manquants sont considérés comme une infraction très grave.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la directive 2002/15/CE, vu l’absence de données quantitatives et qualitatives détaillées dans de nombreux rapports nationaux, il est difficile de procéder à une évaluation 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 à l’article 17 du règlement (CE) nº 561/2006.

La Commission est convaincue que le premier train de mesures sur la mobilité, qui a été adopté au moment de la rédaction du présent rapport, permettra d’améliorer l’efficacité des contrôles et la coopération entre les États membres. Un acte d’exécution devant être adopté par la Commission concernant une formule harmonisée d’évaluation du risque permettra aux autorités chargées de l’application de la législation de cerner rapidement le profil de l’entreprise qu’ils ont l’intention de contrôler. Ils sauront notamment si une entreprise présente un niveau de risque faible (en raison du faible niveau d’infractions à la législation) ou un niveau de risque élevé (niveau élevé d’infractions à la législation). En outre, un système de détection précoce à distance d’éventuelles manipulations et mauvaises utilisations fournit aux autorités chargées de l’application de la législation un outil de sélection des véhicules à contrôler. Tous ces éléments

permettront de réduire le nombre de contrôles inutiles et d'économiser des ressources du côté tant des autorités chargées de l'application de la législation que des conducteurs.

La Commission continuera à suivre la mise en œuvre de la législation sociale dans le domaine des transports par route avec l'aide des États membres et rappellera à ces derniers 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. Les États membres sont encouragés à envisager une vérification et un contrôle supplémentaires des règles en vigueur et à notifier à la Commission les cas d'interprétations divergentes des dispositions de l'UE.