

F paquet mobilité A2
MH/ND/JP
790-2018

Bruxelles, le 10 octobre 2018

AVIS

sur

LE PREMIER PAQUET MOBILITÉ EUROPÉEN

(approuvé par le Bureau le 19 juin 2018,
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 10 octobre 2018)

Après avoir consulté les organisations professionnelles et interprofessionnelles concernées, le Bureau du Conseil Supérieur des Indépendants et des PME a émis d'initiative le 19 juin 2018 l'avis suivant entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 10 octobre 2018.

CONTEXTE

Le 31 mai 2017, dans le cadre du programme "L'Europe en mouvement", la Commission européenne a rendu public son premier "paquet mobilité", également appelé "paquet routier", comprenant une série de propositions visant à moderniser la mobilité et les transports européens. L'objectif avoué est *"d'aider le secteur à rester compétitif tout en garantissant une transition socialement équitable vers une énergie propre et la numérisation"*. Etant donné l'impact très important des nouvelles règles envisagées sur le secteur du transport routier en Belgique, le Conseil Supérieur souhaite attirer l'attention en particulier sur les propositions portant sur les aspects suivants :

- l'accès à la profession et au marché, et en particulier la question du cabotage;
- le détachement de travailleurs;
- les temps de conduite et de repos et l'utilisation du tachygraphe intelligent.

Ces propositions de directives et de règlements¹ s'inscrivent dans le cadre de la procédure législative ordinaire, pour laquelle le Parlement européen et le Conseil sont co-législateurs. La commission Transports et tourisme (TRAN) du Parlement européen a adopté les rapports finaux du volet social et marchés du premier paquet mobilité, le 4 juin dernier.

POINTS DE VUE

A. Accès à la profession et au marché (2017/0123 (COD))

Article 1 (3) : siège d'entreprise effectif

La lutte contre lesdites sociétés boîtes aux lettres passe également par l'exigence d'une présence effective et permanente dans l'Etat membre d'établissement, incluant un nombre suffisant d'opérations de chargement et de déchargement dans cet Etat d'établissement. Par ailleurs, si le Conseil Supérieur prône des contrôles renforcés, il n'est par contre pas favorable à l'exigence visant à imposer un nombre suffisant de places de parking pour les véhicules. Dans de nombreux pays, comme en Belgique, on manque de terrains disponibles pour les entreprises ce qui ne permet pas de garantir des places de parking pour tous les véhicules. Il ne faut pas perdre de vue la réalité économique lors de l'élaboration de nouvelles règles.

¹ Il s'agit de la 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; de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1071/2009 et le règlement (CE) n° 1072/2009 en vue de les adapter aux évolutions du secteur; et de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) n° 165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes.

Article 1 (5 a) : véhicules de moins de 3,5 tonnes

Tous les transports de marchandises pour compte de tiers doivent être soumis aux mêmes règles. Cela implique que le transport via des véhicules de moins de 3,5 tonnes doit répondre aux mêmes conditions que le transport à l'aide de poids lourds, en matière de capacité professionnelle, d'honorabilité, de capacité financière et d'établissement, avec une version "light" pour la capacité professionnelle et la capacité financière. Or, la proposition ne prévoit que l'obligation d'établissement et une version "light" pour la capacité financière. La proposition laisse bien le choix aux États membres d'appliquer la capacité professionnelle et l'honorabilité aux véhicules utilitaires légers, mais cela mènera à des distorsions entre les États membres qui imposeront ces règles et ceux qui ne les imposeront pas.

S'il importe que le champ d'application de ce règlement et des exigences soit étendu à tous les véhicules pour compte de tiers, il importe surtout que ces règles soient appliquées par tous les États membres de la même manière. Les États membres doivent maintenir la possibilité de fixer un seuil plus bas. La Belgique et les Pays-Bas appliquent des exigences pour l'accès à la profession à partir d'une charge utile de 500 kg et veulent continuer à pouvoir imposer cette limite inférieure.

Article 2 (2) : définition du cabotage - transport de marchandises

Le Conseil Supérieur estime que la définition du cabotage apporte une clarification nécessaire par rapport à la situation actuelle.

Article 2 (5) : règles relatives au cabotage - transport de marchandises

En revanche, la suppression du quota d'opérations de cabotage, qui reviendrait à libéraliser cette pratique, ainsi que la limitation à cinq jours d'activités, contre sept actuellement, porteraient gravement atteinte aux transporteurs belges.

Étant donné l'étroitesse du territoire belge, les sociétés de transport belges développent souvent une partie de leurs activités dans les pays voisins. Vu la taille de pays tels que la France ou l'Allemagne, l'obligation de quitter le territoire d'un de ces États après cinq jours entraverait fortement les activités des transporteurs belges.

La commission TRAN du Parlement européen a proposé de limiter les opérations de cabotage à 48 heures maximum, pendant une période de sept jours. Tenant compte des interdictions de circuler (dominicales, les jours fériés et la veille de ces derniers, à partir d'une certaine heure) notamment dans un pays aussi important pour les transporteurs belges que la France, ce délai de 48 heures apparaît comme extrêmement court.

La commission TRAN a également proposé une période de gel de 72 heures, après le retour d'un transporteur dans son État d'établissement. Pendant cet intervalle, aucune opération de cabotage ne pourrait être effectuée dans l'État que le transporteur vient de quitter. En revanche, une opération de transport international pourrait encore avoir lieu. Ces propositions sont à peine plus acceptables que celles initialement avancées par la Commission européenne, en ce qu'elles ne rencontrent pas non plus la volonté des transporteurs belges. Cette période de gel de 72 heures limite en effet grandement la possibilité des transporteurs belges de réaliser des opérations de cabotage en retour d'un transport international. La situation géographique spécifique d'un petit pays comme la Belgique ne doit ici certainement pas être perdue de vue. De plus, la complexité découlant de la mise en œuvre de ces propositions hypothèquerait fortement la possibilité de mener des contrôles efficaces. Enfin, la distinction faite entre les pré et post-acheminements routiers (aucune restriction) et une opération de cabotage (avec restrictions) n'a pas lieu d'être, dans le cadre d'un transport combiné (dans le sens de la directive 92/106/CEE). Dans les deux cas, toutes les restrictions quantitatives doivent être envisagées.

Quant à la libéralisation totale du cabotage sous le prétexte de la difficulté de mener des contrôles, elle dégraderait encore davantage la position concurrentielle des entreprises belges dans leurs activités sur le marché national vis-à-vis d'entreprises issues d'Etats où les cotisations sociales sont largement plus basses et donc le coût du travail nettement inférieur. En effet, comme développé ci-après, la réforme proposée du statut des travailleurs détachés ne permettra pas d'établir un *level playing field* européen, vu l'extrême hétérogénéité des coûts totaux de main d'œuvre entre Etats membres. Pire, le conducteur belge étant le plus cher d'Europe², la situation des routiers belges sur le marché national serait inévitablement affaiblie en cas de libéralisation totale du cabotage. A cet égard, on soulignera que le transport routier - tant intérieur qu'international - de marchandises effectué par les véhicules belges d'une charge utile d'une tonne et plus, a enregistré une baisse de 26 % entre 2004 et 2016³.

Par ailleurs, dans le même ordre d'idée, le Conseil Supérieur s'oppose également à la possibilité octroyée aux transporteurs européens de réaliser sans limite des opérations de cabotage dans un pays limitrophe à l'Etat membre d'accueil.

Il paraît clair, au vu des disparités européennes dans ce secteur, que le marché n'est pas mûr pour une libéralisation totale du cabotage. Le Conseil Supérieur se prononce donc en faveur du maintien des règles existantes à cet égard, soit pas plus de trois opérations de cabotage en sept jours maximum.

B. Exigences en matière de contrôle et détachement de travailleurs (2017/0121 (COD))

S'agissant de la proposition de directive n° 2017/0121, le Conseil Supérieur tient à souligner que le transport de passagers est un secteur bien distinct de celui du transport de marchandises. Les deux marchés répondent à des réalités très différentes. Tout d'abord, les concurrents dans le transport de passagers sont avant tout les autres moyens de transport que sont la voiture, l'avion et le train. Il n'y est que très peu question de concurrence déloyale due à des transporteurs issus de pays où le coût de la main d'œuvre est peu élevé. Par ailleurs, au-delà du service de transport, le conducteur d'autocar joue un rôle d'accueil et d'accompagnement des clients.

Article 1 (3a) : exigences en matière de contrôle

Des contrôles supplémentaires auraient pour effet de ralentir les autocars et ainsi d'affaiblir leur position concurrentielle vis-à-vis d'autres moyens de transport telle que, en particulier, le voiture privée, qui est en outre moins écologique. Il importe de prendre en compte la spécificité de ce secteur. Le Conseil Supérieur propose l'amendement suivant:

"Ces contrôles couvrent chaque année une part importante et représentative des travailleurs mobiles, conducteurs, entreprises et véhicules entrant dans le champ d'application des règlements (CE) n° 561/2006 et (UE) n° 165/2014 ainsi que des travailleurs mobiles et des conducteurs relevant du champ d'application de la directive 2002/15/CE. *Dans le cas du transport de passagers, ces contrôles sont effectuées de préférence dans les locaux des entreprises. Les contrôles le long de la route doivent se concentrer sur les éléments ayant un impact direct sur la sécurité routière, en tenant toujours compte du confort des passagers*".

² Selon une étude du Comité National Routier français : <http://www.cnr.fr/Publications-CNR/Synthese-sociale-2016-des-etudes-Europe-du-CNR>.

³ Chiffres de Statbel.

Article 2 (2) : exemption pour le transport routier de passagers

En plus des raisons expliquées plus haut, la plupart des autocars n'effectuent des opérations de transport international que de manière ponctuelle, principalement en haute saison. A ce titre, le transport routier de passagers nécessite un traitement spécifique qui est incompatible avec les règles contenues par la proposition de directive concernant le détachement de travailleurs.

En effet, le type de rémunération prévue pour les chauffeurs d'autocar envoyés à l'étranger, qui prévoit souvent des repas et un hébergement gratuits, n'est pas pris en compte dans la détermination du salaire minimum.

En conséquence, le Conseil Supérieur demande que le secteur du transport routier de passagers soit entièrement exempté des dispositions concernant les travailleurs détachés. Le statut de travailleur détaché serait uniquement appliqué au secteur dans les situations de cabotage, non précédées ou suivies d'une opération de transport international.

L'amendement suivant est ainsi proposé: "La directive 96/71/CE ne s'applique pas aux conducteurs de véhicules servant au transport de passagers, tels que définis dans le Règlement (CE) n° 1071/2009. Les Etats membres peuvent néanmoins décider d'appliquer la directive 96/71/CE uniquement dans le cas de conducteurs menant des opérations de cabotage dans le cadre d'un service occasionnel, au sens du règlement (CE) n°1071/2009, pour autant que les conditions suivantes soient rencontrées :

- le cabotage n'est pas précédé par une opération de transport international entrante ni suivi d'une opération de transport international sortante;
- l'opérateur de transport de passagers et le groupe de passagers ne sont pas établis et ne résident pas dans le même pays."

Article 2 (4) : une déclaration de détachement à un point central européen

En ce qui concerne les exigences administratives et les contrôles que peuvent imposer les Etats membres, les dispositions de l'article 2.4. ne permettent pas d'harmoniser les procédures pour l'ensemble de l'Union européenne et constituent des charges administratives additionnelles.

La proposition précise les exigences administratives qu'un État membre peut imposer en cas de détachement. Chaque Etat membre peut ainsi exiger sa propre déclaration de détachement, tout en respectant certaines limites. Le Conseil Supérieur plaide pour un point de déclaration central européen où le transporteur peut introduire sa déclaration de détachement, plutôt qu'une déclaration de détachement auprès de chaque autorité nationale différente. Sous la forme d'un modèle harmonisé disponible dans toutes les langues officielles de l'UE, cette déclaration serait accessible à toutes les autorités de contrôle compétentes des différents États membres.

On éviterait ainsi qu'une telle charge administrative soit imposée aux transporteurs à chaque détachement vers un autre Etat membre. Par conséquent, les transporteurs ne devraient pas être obligés de prévoir un certain nombre de documents supplémentaires à bord du véhicule.

Article 2 : Taux de salaire minimum

Une définition claire, détaillée et uniforme du terme "salaire" devrait être fournie. Le Conseil Supérieur regrette que les propositions telles que formulées par la Commission européenne ne s'attaquent pas au cœur du problème, à savoir les différences en termes de coût salarial, qui découlent en partie des cotisations sociales. Celles-ci restent dues dans le pays où est établie l'employeur, alors qu'elles sont pourtant une composante essentielle

du coût total du travail. Un travailleur détaché issu d'un pays où les standards sont plus bas vers un pays comme la Belgique sera donc toujours moins cher pour son employeur : il n'est donc pas question de *level playing field*.

La disposition votée par la commission TRAN du Parlement européen, selon laquelle les règles de détachement ne seraient appliquées qu'au cabotage et pas au transport international, laisse craindre un scénario encore pire, où la position concurrentielle du transporteur belge serait encore davantage affectée.

C. Temps de conduite et de repos et utilisation du tachygraphe intelligent (2017/0122 (COD))

Article 1 (1)⁴ : champ d'application élargi aux véhicules de plus de 2,4 tonnes

Le champ d'application des règles de temps de conduite et de repos doivent être élargie aux véhicules de plus de 2,4 tonnes. Cet abaissement du seuil de 3,5 à 2,4 tonnes s'aligne sur l'adaptation des conditions d'accès à la profession.

Article 1 (5) : temps de repos

En imposant que la compensation pour un repos hebdomadaire réduit soit connectée à un repos hebdomadaire d'au moins 45 heures⁵, le secteur du transport va perdre de la flexibilité. Le Conseil Supérieur propose donc de s'en tenir au règlement (CE) n°561/2006, qui permet la connexion d'une compensation pour un repos hebdomadaire réduit à une période de repos journalier d'au moins neuf heures.

Par ailleurs, afin de tenir compte des spécificités du transport de passagers, l'amendement suivant est proposé :

"Par dérogation aux paragraphes 6, 7 et 8 bis, un conducteur d'un véhicule servant au transport de passagers devra prendre un repos hebdomadaire moyen de 45 heures par semaines, calculé sur une période de référence de maximum 13 semaines. Une période de repos hebdomadaire d'au moins 24 heures devra être prise chaque semaine. Lorsque qu'il sera fait usage de cette dérogation, pendant la période de référence de 13 semaines, le temps de conduit totale du conducteur ne pourra excéder 160 heures par période de 4 semaines".

Article 1 (7) : lieu d'hébergement adapté

L'article 1 (7) de la proposition vise à modifier l'article 12 du règlement (CE) n°561/2006. Il est question de permettre aux conducteurs, en cas de circonstances imprévues, de reporter le début de leur temps de repos hebdomadaire "pour pouvoir atteindre un lieu d'hébergement adapté, pour autant que cela ne compromette pas la sécurité routière". Il importe de clarifier ce qu'il faut comprendre par "pour pouvoir atteindre un lieu d'hébergement adapté" et le critère indiquant que la sécurité n'est pas compromise.

"Pour autant que la sécurité routière ne soit pas compromise, le conducteur d'un véhicule servant au transport de passagers ou de marchandises peut déroger à l'article 8(2) et au second sous-paragraphes de l'article 8(6) pour pouvoir atteindre un lieu d'hébergement adapté tel qu'indiqué dans l'article 8(8a) pour y prendre un repos journalier ou hebdomadaire. *Une telle dérogation ne pourra, à moins qu'elle ne soit due à un cas de force majeure ou un événement qui en dépit de toutes les précautions nécessaires n'a pu être prévu ou anticipé*, pas mener à dépasser les temps de conduite journaliers ou hebdomadaires ou à raccourcir les temps de repos journaliers ou hebdomadaires. Le conducteur indiquera la raison sous-jacente à une telle dérogation de manière manuelle sur la feuille d'enregistrement de l'appareil de contrôle ou sur un imprimé de l'appareil de contrôle ou de la liste de service, au plus tard à l'arrivée dans l'hébergement approprié."

⁴ Vise à modifier l'article 2 a) du règlement (CE) n°561/2006.

⁵ Cf. article 5 (b) de la proposition.

Article 1 (8) : temps de repos

Afin de garantir suffisamment de flexibilité au transport de passagers, l'amendement suivant est proposé :

"Par dérogation au paragraphe 2, un conducteurs assurant un service occasionnel de transport de voyageurs, comme défini dans le règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 Octobre 2009, peut postposer, maximum deux fois par semaines, son repos journalier d'une heure, pour autant que sa période de repos journalier prise après l'usage de cette dérogation soit d'au moins neuf heures".

Article 2 (2) : localisation au moyen de tachygraphes

A l'article 2.2. de la proposition, il s'agit de préciser le concept de "point d'arrêt approprié". Pour ne pas ralentir les transporteurs, une disposition devrait en outre être ajoutée. L'amendement suivant est ainsi proposé :

"Le conducteur introduit dans le tachygraphe numérique le symbole du pays où il commence et celui du pays où il finit sa période de travail journalière, ainsi que le lieu et le moment où il a franchi une frontière dans le véhicule, à *environ 1 kilomètre de la frontière franchie, ou s'il s'agit d'un conducteur d'autocar, au premier point d'arrêt prévu*".

CONCLUSION

En conclusion, il est crucial que le vote des mesures du paquet routier européen n'ait pas pour effet d'affaiblir davantage la position concurrentielle des transporteurs belges de marchandises et de passagers. A ce titre, le Conseil Supérieur s'oppose à la libéralisation du cabotage dans le transport de marchandises et plaide pour le maintien des règles existantes.

Ensuite, afin de garantir un *level playing field*, le transport via des véhicules de moins de 3,5 tonnes doit répondre aux mêmes conditions que le transport à l'aide de poids lourds, en matière de capacité professionnelle, d'honorabilité, de capacité financière et d'établissement, avec une version "light" pour la capacité professionnelle et la capacité financière. Les véhicules de moins de 3,5 tonnes, tels que décrits dans cet avis, doivent également entrer dans le champ d'application des règles de temps de conduite et de repos et de cabotage.

Par ailleurs, concernant le statut de travailleur détaché, s'il est nécessaire qu'il soit appliqué aux opérations de transport international et de cabotage, cela ne permettra pas d'établir une véritable concurrence loyale, étant donné que les cotisations sociales, qui constituent, particulièrement en Belgique, une part importante du coût du travail, resteront dues dans l'Etat d'envoi. De plus, puisque ce statut a été conçu pour réguler le secteur du transport de marchandises, il est demandé d'en exempter le transport de passagers, sauf dans le cas d'une opération de cabotage qui n'est pas précédée ou suivie d'une opération de transport international.

Enfin, il importe de ne pas alourdir les charges administratives qui pèsent sur les transporteurs. Une moins grande flexibilité pour les durées de travail et de repos n'est ainsi pas souhaitable. Il s'agit également de prendre en compte la spécificité du transport routier de passagers et ne pas affaiblir la position concurrentielle du secteur, notamment vis-à-vis de la voiture privée en ralentissant les autocars par un surplus de contrôles et de règles trop strictes.