

Révision de la législation communautaire relative à l'accès au marché du transport routier et à l'accès à la profession de transporteur routier

Partie A

Accès au marché du transport routier

Q 1 - La fusion des règles applicables au transport de marchandises avec celles régissant le transport de voyageurs est-elle réellement une simplification ? Quelle est la meilleure solution ?

La fusion des réglementations applicables au transport routier de marchandises et de voyageurs ne peut pas être considérée comme une simplification, d'autant que les approches et les politiques menées dans ces domaines sont différentes. Le secteur du transport routier de marchandises est totalement dans la sphère du secteur concurrentiel alors que dans le secteur des transports réguliers de voyageurs, des autorités organisatrices des transports interviennent pour le transport intérieur et des autorisations de l'Etat sont nécessaires pour le transport international.

⇒ Dans ces conditions la solution 2 proposée par la Commission est préférable.

Q 2 - Les services locaux devraient-ils être couverts par le règlement (CEE) n° 684/92 ou devraient-ils être exclus, soit du règlement, soit du régime d'autorisation ?

Oui. En France, les services locaux de transport transfrontaliers disposent maintenant d'un cadre juridique (code général des collectivités territoriales) qui permet aux collectivités locales ou aux groupements de collectivités locales de créer et d'organiser des lignes transfrontalières dans le cadre de groupements locaux de coopération transfrontalière.

⇒ Il conviendrait d'exclure du règlement les services internationaux locaux organisés par les autorités organisatrices de transport.

Q 3 - Convviendrait-il d'imposer des exigences plus élevées pour les transporteurs exerçant certaines activités de transport routier ? si oui lesquelles ?

Non, pour le transport routier de marchandises, cela ne paraissant a priori pas pertinent. Pour de nombreux types de transports, notamment les transports de marchandises dangereuses, d'animaux vivants, par véhicule citerne, sous température dirigée etc., il existe une réglementation particulière, d'origine souvent communautaire voire internationale. Ces réglementations spécifiques imposent des exigences supplémentaires aux transporteurs. Il n'est pas nécessaire d'aller au delà.

Oui, concernant le transport international de personnes : il pourrait être mis en œuvre, comme pour les agents de voyage, une obligation de justification d'une assurance garantissant les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile professionnelle.

Q 4 - Serait-il nécessaire de demander aux Etats membres de vérifier régulièrement, à intervalles plus court, si l'opérateur satisfait toujours aux conditions requises pour maintenir la licence ?

1) Transport de marchandises

Le règlement n° 881/92 du 26 mars 1992 modifié prévoit que les Etats doivent contrôler le respect des conditions d'accès à la profession au moins tous les cinq ans, lors du renouvellement de la licence communautaire.

En France, conformément au décret n° 99-752 du 30 août 1999, l'entreprise de transport routier de marchandises doit fournir chaque année à l'administration les informations permettant de contrôler le respect effectif de la condition de capacité financière. En outre, les entreprises sont tenues de porter à la connaissance du préfet, dans un délai d'un mois, tout changement de nature à modifier leur situation au regard des trois conditions d'exercice de la profession. La capacité financière est en outre vérifiée lors des demandes de titres de transport supplémentaires.

Une enquête réalisée en 2005 par un bureau d'études a montré que les transporteurs français étaient majoritairement satisfaits de ce mode de contrôle de la condition de capacité financière.

2) Transport de personnes

Pour le transport de voyageurs, le décret n° 85-891 du 16 août 1985 prévoit l'obligation pour toute personne inscrite au registre des transporteurs de porter à la connaissance du préfet, dans un délai de deux mois, tout changement de nature à modifier sa situation au regard de cette inscription.

La fréquence des vérifications dépend essentiellement de ces éléments réglementaires ainsi que des inspections effectuées lors des contrôles en entreprises. S'y ajoutent les demandes de copies conformes de licences en cas d'augmentation du parc des véhicules, qui ont une incidence directe sur la condition de capacité financière et conduisent à la vérification de la situation de l'entreprise.

⇒ La France est favorable à une généralisation au niveau européen de la vérification annuelle de chacune des trois conditions d'accès aux professions de transporteur de marchandises et de transporteur de personnes.

Q 5 - Convierait-il de réduire la validité de la licence communautaire à une durée inférieure à cinq ans ? Si oui, de combien d'années devrait-elle être réduite ?

Réduire la durée de validité des licences reviendrait à augmenter la charge de travail administratif aussi bien pour les entreprises que pour les services de l'Etat. Il vaut mieux renforcer la périodicité des contrôles.

Il pourrait être cependant envisagé de permettre aux Etats de réduire la durée de validité de la licence d'une entreprise lorsque cette dernière est dans une situation financière incertaine qui compromet le respect de l'obligation de capacité financière. Cela permettrait une gestion plus

fine des entreprises présentant des difficultés et un meilleur suivi du respect de la capacité financière.

⇒ Dans ces conditions, il ne convient pas de réduire la durée de validité de la licence communautaire à moins de cinq ans, dès lors qu'il est instauré un contrôle annuel des trois conditions d'accès à la profession.

Q 6 - Le règlement devrait-il fournir plus de données détaillées pour les copies certifiées, c'est-à-dire les standardiser pour éviter toute confusion lors d'une inspection ? Si oui, quelles spécifications ou nouvelles données (dans un souci de sécurité) devraient être introduites ? Est ce qu'un passage progressif vers un registre en ligne de licences communautaires peut être envisagé ?

Les Etats membres délivrent aux entreprises de transport admises à exécuter des transports internationaux au sein de l'Union européenne une licence communautaire, dont l'original est conservé au sein de chaque entreprise. La licence délivrée doit être conforme au modèle figurant à l'annexe I du règlement.

Les véhicules qui circulent doivent avoir à bord « une copie certifiée conforme de la licence », délivrée également par les Etats membres. Toutefois le règlement ne fixe pas de modèle pour les copies conformes, alors que ce sont les documents essentiels lors des contrôles sur route qui permettent d'apprécier la légalité de la situation des entreprises.

Actuellement, les corps de contrôle sont confrontés à une très grande diversité de documents, ce qui complique les opérations de contrôle, sans compter les cas de documents non sécurisés qui présentent un risque certain de falsification.

⇒ Pour remédier à cette situation, il est indispensable de standardiser le système des copies conformes, afin de faciliter le contrôle sur route et d'éviter les confusions. Le règlement CEE devrait fixer, comme il le fait pour la licence communautaire, un modèle de copie de licence, en précisant la couleur à retenir, de telle sorte que les copies de licence soient immédiatement et sans ambiguïté authentifiables.

Ainsi, pour les copies conformes de licence communautaire, la France a instauré un document unique qui reprend toutes les informations de la licence communautaire en utilisant du papier sécurisé et de couleur verte.

⇒ Il ne paraît pas nécessaire de faire figurer sur les copies de licence d'autres mentions que celles figurant sur la licence communautaire.

L'intérêt de faire un lien entre la copie de la licence et le véhicule, en portant le numéro d'immatriculation du véhicule sur la copie de licence, est régulièrement évoqué. Si une telle mesure est de nature à faciliter le contrôle, en revanche, elle présenterait l'inconvénient de supprimer pour les entreprises la souplesse qui leur est indispensable dans la gestion quotidienne de leur flotte.

La mise en place du registre en ligne des licences communautaires est une direction vers laquelle il est nécessaire de s'orienter. D'ores et déjà, dans un souci de transparence et pour faciliter le contrôle, la France a mis sur Internet, depuis septembre 2004, la liste des

entreprises de transport inscrites au registre des transporteurs. L'adresse est la suivante : <http://www.transports.equipement.gouv.fr/dttdocs/registres/>.

⇒ Il serait souhaitable de généraliser cette mesure au niveau européen : une telle mesure non seulement favorise la transparence et facilite les contrôles, elle est également efficace pour lutter contre les entreprises qui interviennent sur le marché en toute illégalité, sans même être inscrites au registre.

Q 7 - Convierait-il d'uniformiser encore plus l'attestation de conducteur à travers la Communauté ? Est-ce que le format actuel papier devrait être changé ? Est-ce que l'attestation de conducteur devrait être lisible électroniquement ?

Le règlement 484/2002 prévoit que l'attestation de conducteur délivrée par les Etats membres doit être conforme au modèle figurant à son annexe III. Toutes les informations à faire figurer sur chaque attestation sont précisées, ainsi que la couleur. Dans ces conditions les documents édités par les Etats membres devraient déjà être homogènes. Lors des contrôles, les autorités françaises n'ont pas relevé de difficulté à l'égard de ce document.

Si, du point de vue de l'administration française, les enjeux d'harmonisation des documents et de facilitation des contrôles par lecture électronique sont très importants pour ce qui concerne les copies conformes de licence communautaire, en revanche, ils sont mineurs pour les attestations de conducteur.

⇒ Dans ces conditions, la modification de la réglementation communautaire en vigueur concernant l'attestation de conducteur ne paraît pas nécessaire.

Q 8 - Convierait-il de limiter la durée de validité des attestations de conducteur qui est actuellement de cinq ans ?

Non. Le règlement en fixant une validité maximale de cinq ans pour les attestations de conducteur, permet aux Etats membres de tenir compte de la grande variété des situations individuelles.

Modifier la durée de validité des attestations de conducteur aurait peu d'impact pour renforcer la légalité de l'emploi des non résidents, mais alourdirait la gestion administrative des entreprises comme des services de l'Etat. En toute hypothèse, l'attestation n'est plus valable si les conditions qui ont permis sa délivrance ont changé et l'entreprise doit demander une nouvelle attestation de conducteur. Ainsi, de facto, la durée de validité de l'attestation peut être réduite.

Il est à noter que c'est principalement lors des contrôles en entreprise qu'il est possible de vérifier si le nombre d'attestations délivrées aux entreprises est cohérent avec celui des salariés conducteurs ressortissant d'un Etat non membre de l'Union européenne intervenant pour cette entreprise.

Q 9 - Les acteurs concernés sont-ils d'avis qu'il convierait d'étendre l'obligation de détenir une attestation de conducteur aux conducteurs qui sont ressortissants de l'Union européenne ?

Etendre l'obligation de détenir une attestation à tous les conducteurs représenterait une charge administrative très importante. Toutefois, il apparaît que des pratiques de dumping social et de concurrence déloyale se sont développées en s'appuyant sur la limitation de l'attestation aux seuls conducteurs des Etats tiers.

Ces pratiques consistent pour un transporteur à utiliser pour réaliser des transports entre l'Etat où il est établi et un autre Etat membre (par exemple entre la France et l'Italie) des conducteurs employés par une filiale établie dans un troisième Etat membre (par exemple la Slovaquie) aux conditions sociales et salariales de ce dernier Etat, cette filiale étant le plus souvent une simple société « boîtes aux lettres » (voir partie B question n° 2). Ce type de pratiques est facilité par l'ignorance de leurs droits par les conducteurs concernés.

⇒ Sans aller jusqu'à étendre l'obligation de détenir une attestation à tous les conducteurs, il conviendrait de l'étendre à tous les conducteurs qui ne sont pas résidents dans l'Etat d'établissement du transporteur.

Q 10 - Est-ce que les documents de contrôle pour les services occasionnels (voyageurs) doivent être harmonisés et les spécifications les plus détaillées possible de manière à éviter toute confusion lors d'une inspection ?

Oui, pour les feuilles de route, qui devraient être harmonisées tant dans leur contenu que dans leur présentation. **Mais**, il ne semble pas nécessaire de les compléter par d'autres mentions.

Q 11 - Quel est l'avis des acteurs concernés sur l'utilisation d'une feuille de route uniforme et valable dans toute la Communauté pour le transport de marchandises par route qui remplacerait la variété des documents nationaux ?

Toute mesure d'uniformisation du contenu des documents, même nationaux, est de nature à faciliter les opérations de contrôle et à renforcer l'harmonisation européenne. Pour le transport routier international de marchandises, la convention CMR de Genève du 19 mai 1956 fixe la liste des mentions que doit obligatoirement comporter la lettre de voiture, sans toutefois imposer de modèle.

⇒ Ce système pourrait être repris pour le transport national en prévoyant également la possibilité de recourir à la lettre de voiture électronique, comme cela est d'ailleurs envisagé pour la lettre de voiture CMR. Cette mesure d'uniformisation des mentions obligatoires paraît préférable à l'obligation d'un modèle formel et uniforme de lettre de voiture, ce qui semble peu réaliste au vu des situations très diverses rencontrées par les entreprises, du fait des types de transport effectué.

Nota : cette question doit être néanmoins traitée en même temps que le cabotage.

Q 12 - La procédure d'autorisations pour les services réguliers internationaux devrait-elle être maintenue, simplifiée ou supprimée ?

Cette procédure doit être maintenue.

Q 13 - Dans le cas où les parties intéressées sont favorables au maintien du régime actuel, est-il possible pour les administrations nationales d'appliquer un délai plus court pour traiter les demandes d'autorisation ?

Non. Il ne semble pas possible de prévoir des délais plus courts d'instruction concernant les demandes d'autorisation du fait de variations importantes du nombre de dossiers à traiter au cours de l'année (autorisations et modifications).

Q 14 - Dans le cas où les parties intéressées sont favorables au maintien du régime actuel, ces procédures d'appel sont-elles claires et efficaces ?

Oui. En cas de rejet, les transporteurs ont la possibilité de faire valoir leurs intérêts, comme pour toute décision administrative.

Q 15 - Dans le cas où les parties intéressées sont favorables au maintien du régime actuel, y a-t-il d'autres aspects de la réglementation qui pourraient être changés afin de simplifier les procédures administratives ou afin d'améliorer le régime actuel d'autorisations en le concentrant par exemple sur le respect d'exigences dans le domaine de la sécurité et du social ?

Le respect des exigences en matière de sécurité et de règles sociales est une donnée fondamentale obligatoire du transport qui est nécessaire pour l'obtention d'une autorisation.

⇒ Pour alléger la procédure de modification, on pourrait élargir la notion de modification de moindre importance (modification de la liste des sous-traitants, ajout ou suppression de points de prise en charge ou de dépôt de voyageurs dans le pays émetteur de l'autorisation...).

Q 16 - Convierait-il d'autoriser les opérations de cabotage urbaines et suburbaines dans le cas de services internationaux ? Si oui, selon quelles conditions ?

Non. En France, les services réguliers urbains et suburbains sont organisés par des autorités organisatrices, en régie ou dans le cadre de conventions définissant des obligations de service public. Il ne paraît pas nécessaire de modifier l'organisation de ces transports, qui peuvent d'ores et déjà être organisés pour être complémentaires du transport international.

Q 17 - Est ce que les parties intéressées considèrent que des règles différentes constituent un problème ? Est ce que les parties intéressées estiment qu'une définition plus claire et précise du cabotage routier serait utile ?

1) Remarques préliminaires

I – En France, le cabotage routier de marchandises a pris une dimension économique importante, concomitante à une régression du pavillon français à l'international

La France est le pays le plus caboté de l'Union européenne : un tiers du cabotage européen est réalisé sur le territoire français. Le cabotage réalisé en France en 2004 représente 4,6 milliards de tonnes-kilomètres, soit 2,56 % du marché intérieur français. Le cabotage s'exerce aujourd'hui dans de multiples secteurs d'activité : produits agricoles (céréales et légumes), denrées alimentaires (produits frais), produits manufacturés, distribution de la presse, produits liquides, pièces détachées pour l'automobile, grande distribution (livraisons).

II - Le Gouvernement français est particulièrement sensibilisé sur l'application des règles relatives au cabotage

En l'absence de définition communautaire du caractère temporaire du cabotage, le règlement n° 3118/93 donne lieu à des interprétations et à des applications différentes selon les Etats.

Cette situation favorise des pratiques abusives qui faussent l'application des règles sociales et fiscales et donc le jeu de la concurrence (telles que des prestations de « cabotage » déconnectées de tout transport international, au point pour un véhicule de venir dans un Etat membre à vide, d'effectuer « à titre temporaire » une ou plusieurs opérations de « cabotage » qui sont en fait du transport intérieur, puis de retourner à vide dans l'Etat membre d'immatriculation).

La France partage l'analyse faite par la Commission européenne dans sa communication interprétative du 26 janvier 2005, selon laquelle *« les opérateurs économiques ont le droit de connaître l'étendue réelle de leurs possibilités à effectuer des opérations de cabotage, et les Etats membres ont le droit de protéger leur marché contre des prestataires de services qui, sous l'apparence d'une activité temporaire, exercent en réalité une activité permanente sans se soumettre aux règles concernant l'établissement de l'Etat d'accueil. »* Or, les dispositions actuelles du règlement 3118/93 ne permettent pas aux acteurs économiques et aux Etats membres de connaître l'étendue réelle de leurs droits.

Dans ce contexte, à l'instar d'autres Etats membres, la France a été amenée à prendre des dispositions nationales afin de fixer les règles d'exercice du cabotage sur son territoire, pour assurer aux professionnels une égalité de traitement et une plus grande sécurité juridique. Cela étant, comme elle l'a indiqué dans son mémorandum relatif à la situation du transport routier présenté à Bruxelles le 5 décembre 2005, la France est favorable à l'établissement de règles simples, claires et contrôlables à même de garantir une concurrence loyale et un fonctionnement équilibré du marché européen.

2) Réponse

Les dispositions réglementaires qui ont été mises en place par la France et dans les autres Etats ont été dictées par la nécessité. Cependant, elles créent des disparités de traitement au sein de l'Union et sont une source de complication de la réglementation du transport routier applicable au sein de l'Union, tant pour les entreprises que pour les autorités de contrôle.

Les entreprises se voient confrontées à des normes différentes selon les Etats membres, tant en terme de réglementation que de contrôle et de sanctions, ce qui constitue une contrainte de gestion non négligeable. Encore ces réglementations nationales ne sont-elles en vigueur ou en cours de mise en application que dans un nombre restreint d'Etats membres.

Le développement de ce processus de réglementations nationales différentes n'apparaît pas viable à long terme. Peut-on imaginer les entreprises de transport européennes confrontées à 25 réglementations différentes du cabotage ? Ni les entreprises, ni les autorités publiques, ni les citoyens européens ne pourraient se satisfaire d'une telle situation.

Au demeurant, ce processus apparaît contradictoire avec les principes qui régissent l'Union. La politique des transports est une politique européenne, prévue au titre V (articles 70 à 80) du traité instituant la Communauté européenne. L'article 71 du traité dispose en particulier

que « *En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 70 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, établit :*

... b) les conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre ; »

La problématique du cabotage appelle donc une solution communautaire, ainsi que la France l'a toujours souligné. C'est au niveau européen qu'il apparaît indispensable d'établir au plus tôt des règles simples, claires et contrôlables permettant de conforter la réglementation européenne, de simplifier et d'harmoniser les règles, d'assurer une concurrence loyale et un fonctionnement équilibré du marché européen.

Le règlement de la question du cabotage est d'autant plus urgent que les transporteurs routiers de l'Union européenne sont soumis à des conditions de concurrence accrues et que les périodes transitoires des nouveaux États membres sont de courte durée puisqu'elles prendront fin au plus tard en mai 2009.

Q 18 - Quel est le point de vue des parties concernées sur ces approches ? Quelles alternatives pourraient être proposées pour une définition claire et facilement applicable du cabotage routier ?

Il importe de fixer des règles simples et claires, applicables dans tous les Etats membres de l'Union, qui ne suscitent pas de difficultés d'interprétation et soient facilement contrôlables.

Dans son mémorandum de décembre 2005, la France suggérait de reprendre le concept d'origine du cabotage routier qui visait un objectif d'efficacité économique en évitant les retours à vide consécutifs à des transports internationaux.

L'« étude sur le cabotage routier dans le marché du transport de marchandises », réalisée récemment à la demande de la Commission européenne, présente un certain nombre de recommandations visant à mieux définir la notion de cabotage routier, à partir de fondements tels que :

1° *Les transporteurs étrangers ne peuvent pas effectuer du transport de cabotage dès lors qu'ils entrent ou sortent du pays avec des véhicules à vide.*

2° *Le transport de cabotage ne peut s'exécuter qu'à la suite d'un transport international en charge ou avant un transport international en charge (ce qui rejoint la suggestion de réflexion formulée par la France).*

3° *Les transporteurs étrangers ne peuvent pas effectuer du transport de cabotage pour la même société ou la même profession de façon répétée.*

Ces pistes de réflexion sont très intéressantes. Dans le cadre d'une approche globale à l'ensemble de l'Union, au regard des objectifs à atteindre (fixer des règles simples et claires, applicables dans tous les Etats membres de l'Union, qui ne suscitent pas de difficultés d'interprétation et soient facilement contrôlables), la nouvelle réglementation pourrait reposer sur le concept d'origine du cabotage routier qui semble avoir été perdu de vue alors qu'il constitue le seul fondement économique justifiant l'activité de cabotage.

Cette remise en perspective permet de considérer que le transport international est le fait générateur nécessaire du transport de cabotage, celui-ci pouvant constituer l'accessoire (éventuel) de l'opération de transport international. En d'autres termes, seule une opération de transport international justifierait la présence, sur le territoire d'un Etat membre, d'un véhicule tracteur immatriculé dans un autre Etat membre, et l'autoriserait de ce fait à réaliser une prestation de cabotage.

Dans ces conditions, il apparaît possible d'assurer l'encadrement concret du cabotage en posant comme principe qu'un transport international ouvre le droit de réaliser à la suite un transport de cabotage dans l'Etat membre de déchargement du transport international.

Sur le plan économique, c'est certainement la solution la mieux adaptée au marché européen.

Cette approche, conforme à l'objectif initial du cabotage, et qui s'est trouvée dévoyée par l'absence d'encadrement juridique précis, aurait le mérite de simplifier considérablement les problématiques connexes, comme :

- le contrôle de l'activité de cabotage, qui pourrait s'effectuer à partir de la lettre de transport international, accompagnée d'une lettre de transport intérieur ou d'un titre équivalent, sans qu'il soit besoin de recourir à un document de contrôle spécifique du type « carnet de bord » ;
- le régime social du conducteur, qui ne serait plus nécessairement celui du détachement dans l'hypothèse de prestations qui seraient incontestablement de très courte durée.

Plus généralement, elle constituerait une solution équitable dans la mesure où, en définissant le principe même de l'opération de cabotage, elle apporterait une réponse globale plus pertinente qu'un panel de règles visant tantôt l'entreprise non résidente (difficultés de contrôle), tantôt le véhicule (possibilité de changer de véhicule pour s'exonérer de la réglementation applicable au véhicule), tantôt le conducteur (possibilité de changer de conducteur pour s'exonérer de la réglementation applicable à celui-ci), qui laissent subsister des failles juridiques dans l'encadrement du cabotage.

Il conviendrait aussi de préciser que l'activité de cabotage ne peut pas être réalisée à partir de locaux ou d'infrastructures situées sur le territoire de l'Etat d'accueil et appartenant ou mis à la disposition du transporteur non résident, lui apportant un avantage personnel synonyme de distorsion de concurrence.

Cette question est d'importance prioritaire.

Q 19 - Quels domaines devraient être ajoutés ou supprimés de la liste contenue dans l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3118/93 ?

La directive n° 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services s'applique aux transports de cabotage effectués dans le cadre du règlement (CEE) n° 3118/93.

Le respect de ses dispositions – qui mériteraient d'être explicitées quant aux conditions de leur application aux travailleurs mobiles – devrait donc figurer dans l'article 6 du règlement n° 3118/93.

Dans l'état actuel de la réglementation sur le cabotage, les dispositions prévues par la directive n° 96/71/CE doivent contribuer à éviter le dumping social et les distorsions de concurrence consécutives aux disparités sociales et salariales qui existent au sein de l'Union.

Q 20 - Quelle est l'expérience des acteurs concernés par rapport à l'application de la directive 96/71/CE aux opérations de transport de cabotage ? Que pensent-ils de l'exemption des opérations de cabotage du champ d'application de cette directive qui stipule que le cabotage est limité à une période inférieure à un mois ?

La France n'a pas à ce jour suffisamment de recul par rapport à l'application de la directive 96/71/CE aux conducteurs salariés réalisant des opérations de transport de cabotage. Le principe de l'application des règles nationales de transposition de cette directive à ces conducteurs a été introduit par la loi n° 2005-882 du 2 août 2005. Les modalités particulières d'application (déclaration, contrôle, notamment) sont actuellement en cours de définition.

D'une manière générale, les dispositions relatives au détachement transnational des travailleurs s'appliquent sans grande difficulté aux travailleurs sédentaires qui font l'objet d'une mesure de détachement pendant une certaine durée. En revanche, ce type de dispositions est d'application difficile pour des travailleurs mobiles qui effectuent des prestations de services de façon intermittente et dont la durée est imprévisible. La directive 96/71/CE ne donne aucun élément d'éclairage à ce sujet.

De la même manière, une exemption de l'application de certaines règles du détachement lorsque la durée de celui-ci n'est pas supérieure à un mois peut être mise en oeuvre sans grande difficulté à l'égard de travailleurs sédentaires. En revanche, elle apparaît plus difficile à mettre en oeuvre pour des travailleurs mobiles : s'agirait-il d'un mois consécutif ou d'une durée cumulée d'un mois ?

L'application de la réglementation sur le détachement transnational des travailleurs aux salariés effectuant des opérations de cabotage routier paraît subordonnée aux conditions d'exercice de l'activité de cabotage.

Dans l'état actuel des choses, il y a matière à appliquer les dispositions relatives au détachement transnational des travailleurs aux conducteurs salariés réalisant des opérations de cabotage afin d'éviter le dumping social et les distorsions de concurrence consécutives aux fortes disparités sociales et salariales qui existent au sein de l'Union. Les écarts sociaux et salariaux entre anciens et nouveaux Etats membres, dont l'arrivée sur le marché du cabotage relève maintenant du court terme, vont se poursuivre pendant encore un certain nombre d'années. L'hypothèse d'admettre de telles distorsions sociales de concurrence pendant une durée d'un mois par an n'apparaît pas comme une solution satisfaisante. Au demeurant, rien n'empêcherait l'entreprise non résidente de poursuivre son activité de cabotage avec un conducteur différent.

Il faut également noter que les dispositions relatives au détachement transnational des travailleurs s'appliquent seulement aux salariés ; les pratiques de dumping développées par des conducteurs indépendants ne sont donc pas touchées par ce type de réglementation.

Si les règles régissant le cabotage routier étaient revues dans un sens plus conforme à la philosophie d'origine du cabotage (prestation exclusivement consécutive à un transport

international) qui garantirait incontestablement des prestations de très courte durée, l'approche sociale du dossier s'en trouverait modifiée.

Question 21 – Y a-t-il d'autres problèmes concernant l'accès au marché du transport routier que les acteurs concernés aimeraient soulever ? Les services de la Commission sont particulièrement intéressés à toute proposition visant à augmenter les standards de qualité et à optimiser le transport routier tout en évitant toute dépense administrative supplémentaire.

1) Prise en compte des question environnementales dans le réglementation du transport routier

Il serait nécessaire de mieux tenir compte de la réglementation de l'environnement dans la réglementation des transports.

2) Harmonisation des seuils d'accès au marché et d'accès à la profession

La directive 96/26/CE du 29 avril 1996 modifiée concernant l'accès à la profession s'applique aux entreprises exerçant la profession de transporteur à l'aide de véhicule dépassant 3,5 tonnes. Le règlement (CEE) 881/92 du 26 mars 1992 modifié concernant l'accès au marché instaure un régime de licence communautaire pour les véhicules excédant 6 tonnes de PTCA et 3,5 tonnes de charge utile.

Il serait préférable d'harmoniser ces seuils, en fixant celui de la licence communautaire à 3,5 tonnes de PTCA.

Partie B

Accès à la profession de transporteur routier

Q 1 - Faut-il et pour quelles raisons des standards minimaux européens plus élevés d'accès à la profession ? Si oui, est-ce qu'ils devraient s'appliquer à toutes les professions de transporteurs routiers ou seulement à certaines catégories ? Lesquelles ?

Non. Pour le transport de marchandises et le transport de personnes, il est surtout nécessaire d'harmoniser les réglementations de l'accès à la profession existantes dans les Etats membres et de contrôler cette harmonisation en fixant des règles plus précises.

Q 2 – Faut-il prévoir d'autres critères que l'honorabilité, la capacité financière et la compétence professionnelle ? Par exemple, est-ce que ces critères doivent permettre d'éviter les sociétés « boîtes aux lettres » ? si oui comment ?

Oui, concernant la question des sociétés « boîtes aux lettres ».

La directive du Conseil n° 96-26 du 29 avril 1996 modifiée prévoit que dans une entreprise de transport, la personne attestataire de capacité professionnelle y dirige effectivement et en permanence l'activité de transport de l'entreprise.

Il serait nécessaire de prévoir dans la réglementation communautaire que l'inscription d'une entreprise au registre des transporteurs et la délivrance de la licence communautaire soient effectuées par l'Etat de la localisation du siège réel de l'entreprise, c'est-à-dire celui du siège de la direction effective de l'entreprise de transport.

Un texte communautaire devrait prévoir que l'entreprise doit disposer d'un certain nombre d'infrastructures, permettant notamment de conserver les documents relatifs à l'activité de transport (documents commerciaux, pièces comptables, liasses fiscales, lettres de voiture etc.) permettant aux agents de l'Etat d'assurer le contrôle en entreprise, le contrôle des trois conditions d'accès à la profession et le contrôle de l'activité des conducteurs (dispositifs d'enregistrement des chronotachygraphes).

Q 3 - Quelles exemptions et dispenses pourraient être supprimées ?

Aucune. En France, il n'existe pas d'exemption pour les entreprises qui effectuent des transports de certains produits sur de faibles distances. Le fait que les transports soient effectués à faible distance n'est pas un argument car la connaissance et le respect des réglementations ne se limitent pas à celles liées au transport à grande distance.

L'instauration d'une telle mesure n'aurait d'ailleurs pas été appropriée, car ces transports sont souvent effectués par de petites entreprises sous-traitantes et c'est surtout cette activité de sous-traitance qui a le plus besoin d'être régulée et seule l'inscription des entreprises concernées au registre des transporteurs permet d'engager des actions d'assainissement du secteur.

Concernant les seuils, seules les entreprises utilisant des véhicules n'excédant pas 3,5 tonnes pourraient être exemptées de la réglementation européenne de l'accès à la profession (et aussi de l'accès au marché, cf. réponse à la question n° 21 du questionnaire précédent), sachant que la France n'a pas de seuils en tonnage (toute entreprise utilisant des véhicules motorisés de quatre roues, et au 1^{er} janvier 2007, de deux roues, est inscrite au registre).

Concernant les dispenses d'accès à la profession, la France dispense de la condition de capacité professionnelle les dirigeants des entreprises en activité au moment de l'entrée en vigueur de la réglementation française en la matière, le 1^{er} février 1970. Il s'agit d'une disposition ancienne, avec des effets résiduels, d'autant plus que lorsque ces dirigeants partent à la retraite, ils doivent être remplacés par un dirigeant titulaire de la capacité professionnelle. En France, ce n'est en effet pas l'entreprise qui bénéficie de la dispense d'attestation de capacité mais son dirigeant.

Concernant le transport de voyageurs, sont actuellement dispensées des conditions de capacité financière les entreprises qui exécutent des transports publics routiers de personnes avec un véhicule et que cette activité est l'accessoire d'une activité principale autre que le transport public.

Q 4 – Est-il nécessaire de vérifier plus fréquemment les conditions donnant accès à la profession ? Si oui, toutes ou seulement certaines d'entre elles ? Si oui, quelle est l'option préférée ? Si l'option A est préférée, quelle période proposez-vous ?

Oui. Le rythme minimal de contrôle prévu par le droit européen ne permet pas de s'assurer de la capacité financière des entreprises, celle-ci variant sur le court terme ; il est insuffisant pour assurer la régulation économique du secteur.

En France, la vérification de la condition de capacité financière a lieu :

- au moment de l'inscription au registre ;
- à la clôture de chaque exercice comptable ;
- lors de toute demande de titres (renouvellement de licence ou demande de copies conformes supplémentaires) ;
- lors des contrôles en entreprise.

En outre, les entreprises qui ont fait l'objet de procès-verbaux d'infractions lors d'un contrôle sur route peuvent être sanctionnées administrativement, en plus des sanctions pénales.

La procédure de sanctions administratives nécessite aussi un contrôle en entreprise qui porte notamment sur les respect des conditions d'accès à la profession.

⇒ En dehors du contrôle en entreprise, un texte communautaire pourrait prévoir que les entreprises doivent informer chaque année l'administration de leur situation au regard du respect des conditions d'honorabilité professionnelle, de capacité financière et de capacité professionnelle.

Q 5 – Faut-il que la législation communautaire empêche à une entreprise déqualifiée dans un Etat membre de s'établir dans un autre. Si oui, par quelle solution ? (voir aussi question 10)

Oui, c'est nécessaire pour avoir un marché réellement harmonisé. Il conviendrait que la Commission puisse faire des propositions sur la mise en place d'un système opérationnel.

Depuis octobre 2004, le registre des transporteurs français est mis en ligne et accessible à tous. Dans une première étape, la mise en ligne des registres des transporteurs pourrait être rendue obligatoire dans l'Union européenne.

La Commission suggère de mettre en place un échange d'informations organisé dans le cadre d'un réseau européen des autorités compétentes.

⇒ La France est favorable au principe d'un échange d'informations entre Etats membres sur les retraits d'autorisations d'accès à la profession et leurs motifs. Pour être efficace, cet échange devra concerner à la fois les entreprises et les personnes (condition d'honorabilité) tout en respectant le droit relatif à la protection des données individuelles.

Cette question est d'importance prioritaire et il appartient à la Commission de faire des propositions concrètes pour éviter que les entreprises « déqualifiées » échappent à la réglementation.

Q 6 – Y a-t-il des charges administratives qui pourraient être allégées ou éviter dans la mise en œuvre des mesures jugées utiles à la lecture de ce questionnaire ? lesquelles et par quels moyens ?

Non, a priori. Dans le domaine des transports routiers, les obligations administratives actuelles ne paraissent pas excessives et permettent d'assurer un contrôle des entreprises d'un bon niveau d'efficacité. Si des obligations devaient être allégées, il faudrait que les entreprises puissent continuer à faire l'objet d'un contrôle efficace par l'administration. Le système des téléprocédures, expérimenté actuellement en France, permet aussi d'alléger les charges administratives en simplifiant certaines procédures.

Q 7 - L'absence d'infractions répétées devrait-elle constituer une condition pour être honorable et accéder à la profession ?

Non. En France, l'honorabilité professionnelle est contrôlée par le bulletin n° 2 du casier judiciaire de la personne en cause. Ce bulletin comporte les condamnations suite à des délits ou des crimes mais ne mentionne pas les contraventions.

Les contraventions répétées ne font pas l'objet d'un fichier consultable par les services administratifs en charge des transports routiers. Ces services ne seraient donc pas en mesure de vérifier la condition d'honorabilité professionnelle si de telles infractions devraient être prises en compte.

En toutes hypothèses, le nombre d'infractions devrait être analysé en fonction du nombre de véhicules utilisés par l'entreprise.

Q 8 - Faut-il harmoniser au niveau européen les définitions d'infractions graves liées à l'accès à la profession ?

Oui. La France est favorable à une harmonisation européenne des définitions et du niveau de gravité des infractions relatives aux différentes réglementations auxquelles sont soumis les transports de marchandises et de voyageurs.

Cette harmonisation devrait se faire dans un règlement plutôt que dans une directive, en raison de l'application directe des textes, sans besoin de transposition. Cela irait dans le sens d'une lisibilité du droit communautaire dans un domaine où les Etats membres ont un rôle spécifique à jouer en matière de sécurité des échanges et des déplacements.

Q 9 – Est-ce que la législation européenne doit préciser la liste des personnes assujetties à la condition d'honorabilité ? (oui/non). Si oui doit elle comprendre d'autres catégories en plus des gestionnaires, des directeurs et des personnes ayant des intérêts dans l'entreprise ?

Oui sur le principe. Il est effectivement souhaitable de pouvoir établir la liste des personnes assujetties à la condition d'honorabilité professionnelle.

En France, dans le seul secteur du transport de marchandises, outre le directeur des transports, les responsables légaux des entreprises doivent satisfaire à cette condition, ce qui est permis par la directive de 1996 qui prévoit que les Etats membres peuvent étendre cette condition à d'autres personnes que le directeur. Il serait utile que la législation européenne harmonise les pratiques dans ce domaine.

Q 10 - Est-ce qu'un accès plus facile des autorités délivrant les licences aux informations sur les condamnations et sanctions empêchant l'accès à la profession est nécessaire ?

Oui. En France, le bulletin n° 2 du casier judiciaire permet dans des conditions optimales de s'assurer du respect de la condition d'honorabilité professionnelle par les personnes travaillant dans cet Etat. En revanche, le système est très peu performant en ce qui concerne les personnes condamnées dans d'autres Etats, membres ou tiers, et qui veulent travailler en France.

⇒ Il est donc nécessaire de prévoir un système simple et opérationnel pour qu'un Etat membre puisse s'assurer du respect de la condition d'honorabilité professionnelle d'une personne qui veut travailler sur son territoire en ayant les années précédentes travaillé dans d'autres Etats.

Q 11 - Le système d'échange d'information sur les sanctions et infractions est-il suffisant ? Sinon, quelle solution proposez-vous ?

Non. A l'évidence le système d'échange d'information sur les sanctions et infractions est actuellement **très insuffisant**. Deux situations différentes doivent être distinguées :

- l'échange d'information à l'occasion de la **création d'une entreprise** dans un Etat membre par un ressortissant d'un autre Etat membre ;

- l'échange d'information sur les **infractions commises par une entreprise** qui circule dans un Etat membre autre que celui où elle est installée.

1) Création d'une entreprise

Dans le premier cas il s'agit de savoir si la personne qui souhaite créer l'entreprise est « honorable ». Il est donc nécessaire de s'assurer que cette personne n'a pas eu de condamnation incompatible avec l'exercice de la profession de transporteur.

Il devrait pouvoir être possible de mettre en place dans l'Union européenne une procédure uniforme et informatisée qui permette de s'assurer de l'honorabilité professionnelle de toute personne dont un Etat membre souhaite vérifier qu'elle satisfait à cette condition d'accès à la profession.

Cette procédure ne pourrait être opérationnelle qu'après une harmonisation dans l'Union du traitement de la condition d'honorabilité professionnelle, ce qui nécessite de **caractériser les condamnations à prendre en compte**.

Il resterait néanmoins le cas des Etats n'ayant pas de casier judiciaire et ne disposant pas, par eux-mêmes, de moyens de vérifier cette condition (c'est à la personne concernée d'apporter la preuve qu'elle n'a pas subi dans l'Etat concerné de condamnations lui faisant perdre l'honorabilité).

Le service compétent de l'Etat où la personne souhaite installer son entreprise devrait pouvoir interroger via Internet, par une procédure sécurisée, le service compétent de l'Etat de la personne concernée. Celui-ci interrogerait alors les services judiciaires de son pays, et transmettrait l'information directement au service compétent de l'Etat demandeur, dans les délais définis par la procédure. L'information transmise aurait ainsi un caractère officiel et ne risquerait pas d'être falsifiée.

2) Infractions commises par une entreprise

Dans le second cas, il s'agit de suivre le comportement des entreprises, et donc de connaître les infractions qui ont été constatées à leur encontre quand elles circulent dans un autre Etat que celui où elles sont établies.

Ces échanges d'informations devraient porter sur la totalité des réglementations auxquelles sont soumises les entreprises de transport routier, et pas seulement sur quelques unes d'entre elles.

En outre, pour être facilement exploitables, ces échanges d'information doivent s'affranchir des problèmes de traduction. Cela implique un échange suivant un format commun à tous les pays, avec une codification des infractions commune à tous, ce qui permet une lecture et une compréhension immédiate des informations reçues, et donc leur exploitation.

Ce sont ces échanges d'informations qu'Euro Contrôle Route s'efforce de mettre en œuvre pour les échanges entre les pays qui en sont membres.

⇒ Ce système pourrait être généralisé.

Q 12 - Faut-il harmoniser davantage les méthodes pour évaluer la capacité financière ?

Si oui, sur la base de quels ratios financiers ? Avec quels seuils ? Qui devrait les évaluer ? Selon quelle fréquence ?

Oui. La directive n° 96/26/CE du Conseil du 29 avril 1996 modifiée prévoit que pour évaluer la capacité financière, l'autorité compétente prend en considération : les comptes annuels de l'entreprise, le cas échéant ; les fonds disponibles, y compris les liquidités en banque, les possibilités de découvert et d'emprunt, les avoirs, y compris les biens, qui peuvent servir de garanties pour l'entreprise ; les frais, y compris le prix d'achat ou le premier versement pour l'achat des véhicules, des locaux, des installations et du matériel, ainsi que le fonds de roulement.

Des informations recueillies en 2002 par les missions économiques dans l'Union européenne sur les modalités d'application de la condition de capacité financière pour le transport routier de marchandises montrent que les ressources prises en compte pour le calcul de la capacité financière sont limitées, dans la plupart des cas, au capital social et aux réserves.

En France, la capacité financière est déterminée en fonction des capitaux propres de l'entreprise, éventuellement complétés de garanties financières, dans la limite de la moitié de la capacité financière exigible. Actuellement, il y a donc pluralité des critères retenus pour déterminer la capacité financière des entreprises de transport routier de marchandises.

Dans un souci d'harmonisation de ces standards, la France considère nécessaire de fixer un ou des critères simples et clairs, applicables dans tous les Etats membres de l'Union, qui ne suscitent pas de difficultés d'interprétation et qui soient facilement contrôlables. Le contexte de la mise en place des nouvelles normes comptables dans l'Union européenne.

Comme il a été indiqué en réponse à la question n° 1, il ne paraît pas nécessaire d'exiger un montant de capital supérieur au minimum communautaire actuel.

Il est fait observer la spécificité du transport routier de voyageurs, liée pour une grande part à la notion de services publics de transport. Ces services sont organisés par les collectivités publiques, qui participent à leur financement dans le cadre de conventions.

La France ne souhaite pas confier aux associations de transporteurs le soin d'évaluer la capacité financière des candidats. La vérification d'une règle de droit doit en effet demeurer du ressort d'une autorité publique présentant les garanties de neutralité et d'objectivité requises.

Il est par contre indispensable de faire participer les professionnels à la régulation du marché. Les organisations professionnelles françaises sont impliquées dans le processus de sanctions en étant représentées dans les commissions régionales des sanctions administratives. Ces commissions donnent aux préfets qui tiennent le registre des transporteurs leur avis sur les sanctions aux entreprises.

Q 13 - Une assurance obligatoire couvrant la responsabilité professionnelle est-elle une option à étudier plus en détail ? (oui/non). Si oui, ce système devrait-il compléter ou remplacer entièrement le système actuel ? Si oui, quels risques et quelles garanties minimales devraient couvrir une telle assurance ?

Cette question telle qu'elle est formulée a été interprétée comme une proposition tendant au remplacement de la capacité financière par une assurance obligatoire.

Pour ce qui concerne le transport routier de marchandises, une assurance obligatoire ne peut pas se substituer à la condition de capacité financière.

La France souligne qu'il existe un lien avéré entre la situation financière des entreprises et leur comportement infractionniste en matière de réglementation sociale avec ce qui peut avoir un impact sur la sécurité routière. A eux seuls ces enjeux de sécurité routière pour la société justifient l'implication des pouvoirs publics dans le contrôle de la profession de transporteur routier par rapport à d'autres professions.

Q 14 - Une harmonisation européenne plus poussée des examens est-elle nécessaire ? Quelles dispenses pourraient être supprimées ?

Oui. Actuellement, il n'y a pas d'harmonisation des examens. Il en résulte vraisemblablement une très grande disparité de niveau entre les Etats. Il est difficile pour les Etats de se prononcer tant qu'une étude détaillée sur les sujets d'examen et sur les corrections n'a pas été faite à la demande de la Commission.

⇒ La France est favorable au maintien des trois voies d'accès.

Q 15 - Faut-il que la personne en possession du certificat de capacité soit employée et résidente de façon permanente ?

A expertiser. La directive n° 96/26/CE du Conseil du 29 avril 1996 modifiée prévoit que la condition de capacité professionnelle doit être satisfaite par la ou les personnes qui dirigent effectivement et en permanence l'activité de transport de l'entreprise.

Cette condition fait l'objet de la part des Etats membres d'interprétations très nombreuses et variées allant de l'obligation pour chaque entreprise d'employer à plein temps un attestataire, jusqu'à l'acceptation d'un attestataire employé à temps très partiel. Cette situation entraîne un traitement non égalitaire entre les entreprises selon leur Etat d'établissement.

⇒ Il est essentiel que la Commission précise cette notion et élabore des normes claires afin d'éviter toute interprétation particulière à chaque Etat.

Il est en outre nécessaire de prendre en compte l'évolution des nouvelles technologies qui permettent le travail à distance.

Cette question est d'importance prioritaire.

Q 16 – Désirez-vous formuler d'autres commentaires ou suggestions qui vous paraissent à prendre en compte dans la révision de la législation européenne sur l'accès à la profession de transporteurs routiers ?

Les nouvelles technologies liées à Internet devraient être prises en compte pour apprécier la notion de direction effective et permanente de l'activité de transport d'une entreprise. L'attestataire de capacité professionnelle doit en effet diriger de façon effective et permanente l'activité de transport de l'entreprise. Cependant, avec les nouvelles technologies, le télétravail se développe de plus en plus. Il se pose aussi la question des micro entreprises qui

n'ont pas les moyens d'embaucher à plein temps un cadre attestataire de capacité, ainsi que la question des attestataires de capacité partagés entre plusieurs entreprises.

Q 17 – Désirez-vous proposer d'autres mesures pour éviter les charges administratives (par exemple : formes électroniques) dans la mise en œuvre des mesures jugées utiles ?

- Un fichier centralisé du registre des transporteurs comportant des renseignements sur les entreprises serait un moyen de diminuer les charges administratives.
- Une uniformisation des documents permettrait de simplifier le contrôle.
- Une diffusion de standards précis pour apprécier le respect de la condition de capacité financière serait nécessaire.

Conclusion

Les sujets abordés couvrent un champ très large, ouvrent des pistes de travail nombreuses, au delà des questions purement formelles (par exemple, les copies conformes de licence).

Pour la France trois questions paraissent prioritaires :

- 1) le cabotage ;
- 2) le système de circulation d'informations sur la situation des entreprises, notamment les entreprises déqualifiées et la mise en place d'un fichier centralisé;
- 3) la clarification de la notion de direction permanente et effective de l'entreprise de transport, en matière de capacité professionnelle ainsi qu'une meilleure harmonisation de l'appréciation de la capacité financière.