

CHAUFFEURS ROUTIERS ET « HAUTE MOBILITE ECONOMIQUE »

BULGARIE ET ROUMANIE

NOUVELLES TERRES D'EVASION REGLEMENTAIRE

Loïc GRARD

Professeur de droit public

Directeur du Centre de Recherches et de Documentations Européenne et Internationales (CRDEI)

Université de Bordeaux

Président de l'Association Française des Etudes Européennes (AFEE – ex CEDECE)

Les parts de marché européen des camionneurs roumains et bulgares augmentent régulièrement pour friser aujourd'hui les 10 % selon les dernières estimations¹. Beaucoup de grands groupes du transport Routier de Marchandises (TRM) occidentaux ont choisi la Roumanie comme base pour leur activité internationale. L'investissement étranger est devenu le principal facteur d'explication de cette croissance (14ème position européenne en 2010, 8ème position en 2015...). Les estimations concordent pour indiquer que pas moins de 200.000 chauffeurs bulgares et roumains arpentent les routes de l'Union chaque année. Les principaux débouchés du pavillon roumain sont l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni, tant au niveau des chargements que des déchargements. Ce succès doit-il être interprété comme manifestant l'irruption de pavillons de complaisance roumain et bulgare dans le jardin européen de la mobilité par route des marchandises ? Il est vrai que l'étonnante disponibilité des conducteurs pour des longues tournées et les non moins étonnants coûts kilométriques² forment des atouts non négligeables. Derrière cette réalité, c'est un véritable modèle économique du transport international de marchandises qui a fait son trou dans les interstices des règles de fonctionnement du marché intérieur. La Roumanie et la Bulgarie sont récemment et rapidement devenues les *eldorados* de l'évasion réglementaire pour l'industrie de la route. Est-ce là un effet vertueux ou pernicieux de l'adhésion à l'Union ?

D'aucuns évoqueront ici une manifestation supplémentaire de ce qui est devenu un véritable sport européen : l'optimisation réglementaire, qui passe ici par la délocalisation en Europe de l'Est, dans le but de bénéficier d'un « moins-disant réglementaire » en matière sociale. Ainsi prospèrent les sociétés « boîtes aux lettres ». Championne d'Europe de cette pratique, jusqu'il y a peu, la Pologne est désormais dépassée par la Bulgarie et la Roumanie. Sa sont mis en place dans ces deux Etats, suivant des schémas savants d'optimisation réglementaire, des entreprises fictives dans le seul but de bénéficier de normes de travail, sociales et fiscales plus souples,

¹ Fabienne KELLER et M. Didier MARIE, Sénat 7 mars 2019, Rapport d'information au nom de la commission des affaires européennes sur les normes sociales européennes applicables au secteur des transports,

² Le coût kilométrique (hors coût de structure) en Roumanie est estimé à 40 % en dessous de son niveau français.

pour une main-d'œuvre moins coûteuse. C'est ainsi que les conducteurs employés par les sociétés en question reçoivent un salaire conforme à la législation du pays où elles sont immatriculées. L'avantage est significatif : le salaire de base mensuel d'un conducteur tourne autour de 200 euros en Roumanie et en Bulgarie ; ce à quoi s'ajoutent des indemnités perçues au titre des frais liés à l'exercice de la profession, comme les repas pris sur le trajet, l'utilisation de douches et de toilettes. Ces dernières ne peuvent toutefois être considérées comme un salaire... Dans certains cas, les chauffeurs touchent une prime au-delà d'un certain nombre de kilomètres parcourus. Avec cette dernière pratique, l'optimisation s'accommode, outre le moins-disant réglementaire, d'une infraction à l'article 10§1 du règlement (CE) n° 561/2006 du PE et du Conseil relatif aux durées de conduite et aux temps de repos pour devenir fraude à la loi de l'Union³ :

« 1. Il est interdit aux entreprises de transport de rémunérer les conducteurs qu'elles emploient ou qui sont mis à leur disposition en fonction de la distance parcourue et/ou du volume des marchandises transportées, même par l'octroi de primes ou de majorations de salaire si une telle rémunération est de nature à compromettre la sécurité routière et/ou à encourager les infractions au présent règlement. »

Comment en est-on arrivé là ? La réponse se situe grandement dans le règlement (CE) n°1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route⁴, qui ouvre totalement à la concurrence les marchés de transports transfrontières et partiellement les marchés nationaux (cabotage). Le projet est ambitieux mais habité de limites. Les deux caractères affleurent dès les considérants 4,5 et 6 :

*« L'instauration d'une politique commune des transports entraîne **l'élimination de toutes restrictions à l'égard du prestataire de services de transport en raison de la nationalité** ou du fait qu'il est établi dans un État membre autre que celui où les services doivent être fournis. »*

*« Pour atteindre cet objectif de manière souple et sans heurts, il convient de prévoir un régime transitoire de cabotage, **tant que l'harmonisation du marché des transports routiers n'aura pas été réalisée.** »*

*« L'achèvement progressif du marché unique européen devrait entraîner l'élimination des restrictions imposées à l'accès aux marchés des États membres. Il convient, toutefois, de prendre en compte l'efficacité des contrôles et **l'évolution des conditions d'emploi dans la profession**, l'harmonisation des règles, notamment dans les domaines du contrôle de l'application et des redevances pour l'utilisation des infrastructures routières, ainsi que la*

³ Règlement (CE) n°561/2006 du PE et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil JOUE n° L 102 du 11 avril 2006, p. 1-14

⁴ JOUE n° L 300 du 14 nov. 2009, p. 72-87

législation sociale et en matière de sécurité. Il convient que la Commission suive attentivement la situation sur le marché ainsi que l'harmonisation susmentionnée et propose, le cas échéant, de poursuivre l'ouverture des marchés domestiques des transports routiers, y compris de cabotage. »

Tout est dit. L'ouverture est érigée en axiome, alors que les conditions d'accès et d'exploitation, notamment quant aux normes sociales, ne sont pas égalisées par une politique d'harmonisation. La liberté d'assurer une prestation est consacrée. La mobilité du prestataire pour décrocher un marché où qu'il souhaite en Europe est admise et même encouragée. Mais rien n'est dit, ni fait sur l'égalité des opérateurs. Le marché unique a été décrété libre, sans être sécurisé de ce point de vue. Les conditions de travail des conducteurs restent de la compétence des Etats membres, avec ceci de paradoxal, qu'il s'agit de travailleurs dits « hautement mobiles », par natures continentaux et qu'ils demeurent sous emprise nationale.

La question devient la suivante : de quel droit du travail, de quelles normes sociales relève le conducteur (roumain peut-être) d'un camion d'une société roumaine agissant sur un marché franco-italien ? Mais derrière cette dernière, en surgissent d'autres. Quel est le point de rattachement juridique normal ? Ce dernier reste-t-il le même, selon que la prestation est occasionnelle ou régulière ? Est-ce le même, selon qu'on parle de temps de travail de salaire de congés, etc. ? Le chapelet des interrogations juridiques est sans fin...

Les réponses auraient vocation à provenir de la célèbre directive dite « détachement » n° 96/71 du 16 décembre 1996⁵ qui permet notamment à une entreprise de l'Union Européenne d'envoyer temporairement dans d'autres pays de l'Union ses salariés en payant les cotisations sociales dans le pays d'origine. Mais ce texte souffre de différents handicaps quand il s'agit d'évoquer le chauffeur du camion roumain ou bulgare. D'abord il a été adopté antérieurement aux adhésions bulgares et roumaines. Face à ces dernières, il montre ses limites. Conçu pour faciliter les échanges entre Etats au niveau de vie comparable, chacun sait que cette législation est devenue le cheval de Troie du *dumping* social, à partir de 2004 avec l'élargissement aux pays d'Europe centrale. C'est illustré par le mythe du « plombier polonais ».

Mais il y a pire ou mieux ; à voir ! En effet, si le considérant 17 du règlement n°1072/2009 indique bien que les dispositions de la directive n° 96/71 s'appliquent aux sociétés de transport effectuant un transport de « cabotage »⁶, l'article 9 du même règlement lui brille par son mutisme. Aux termes de celui-ci, chaque transport de cabotage est soumis à la législation nationale de l'Etat membre d'accueil en ce qui concerne le contrat de transport, le poids et la dimension des véhicules, les prescriptions spécifiques à certaines catégories de marchandises, le contrôle des temps de conduite ou de repos des conducteurs et la taxe sur la valeur

⁵ JOCE n° L 18 du 21 janvier 1997, p. 1.

⁶ « Les dispositions de la directive n° 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services s'appliquent aux sociétés de transport effectuant un transport de cabotage. »

ajoutée. Rien n'est indiqué concernant les normes sociales prévues dans le noyau dur de la directive sur le détachement, et notamment la question de la rémunération ou encore des congés. Il en va de même pour le temps de travail. En d'autres termes, la législation a été tellement bien écrite que personne ne sait si la directive n° 96/71 s'applique au transport routier !... Peut-on dès lors reprocher aux opérateurs de ne pas respecter une règle du jeu elle-même incertaine ?

Il demeure que le problème est là, bien présent, bien ancré depuis quinze ans et qu'il symbolise une forme de fracture européenne en matière sociale et donne de l'eau au moulin des thuriféraires d'une Europe « tout marché ». C'est en effet le grand écart, car vue de Roumanie ou de Bulgarie remettre les choses à plat sous couvert de la lutte contre le *dumping* social fait figure de « néoprotectionnisme ». Le débat est ultrasensible, car la situation assure du travail côté Est et en retire côté Ouest... Quelle attitude avoir face aux grands groupes de transport routier qui pratiquent le « bas coût ». Qui est victime ? Qu'est-ce qui est condamnable dans cette affaire ? Où est la cible pour l'évolution du droit ? Qui souhaite une réforme ? Une chose paraît certaine : pas les entrepreneurs français qui dégagent de substantiels bénéfices en soustrayant leurs prestations à des compagnies est-européennes. Il demeure que les routes du *dumping* social qui mènent de la Roumanie et de la Bulgarie aux marchés français allemands ou autres sont extrêmement fréquentées (I) et que celles d'une concurrence libre et surtout non faussée sont en construction (II.).

I. LES ROUTES DU *DUMPING* SOCIAL

Une opération transfrontière sur quatre est assurée par un camionneur extérieur aux pays de départ et de destination. Le quart des marchés internationaux à l'intérieur de l'Union est désormais aux mains de transporteurs venus de l'Est. Cela n'a rien d'anecdotique. C'est devenu un truisme. La dérégulation dans ce secteur aurait en effet détruit plus de 21 000 emplois en France depuis 1999⁷. La concurrence est biaisée du fait de conditions d'employabilité asymétriques. A travail égal : salaires inégaux (rapport de 1 à 8), temps de travail hebdomadaire et annuel inégaux (lois locales qui admettent jusqu'à 50 heures semaine). Mais toutes les routes de ces pratiques ne mènent pas à Sofia ou Bucarest. La Slovaquie, la Pologne ou encore la Lituanie ont montré bien avant le chemin du moins-disant réglementaire routier. Ce faisant, la Roumanie et la Bulgarie deviennent, en la matière, de solides acteurs qui drainent de plus en plus de marchés au prix, le plus souvent, de la seule optimisation réglementaire (A.) ; au prix, souvent quand-même (!...), de méthodes illégales assimilables à de la fraude (B.).

A. LA ROUTE DE L'OPTIMISATION

Dans le domaine du transport, le déplacement international des travailleurs relève de la normalité. La mobilité physique c'est la norme (travailleurs « hautement mobiles ») et favorise d'autant la mobilité des statuts, bien plus que dans d'autres secteurs. C'est pourquoi, de

⁷ Source : Comité National Routier, <http://www.cnr.fr/Publications-CNR/Le-TRM-Roumain-2017>

nombreuses entreprises de la partie Ouest de l'Union ont été très facilement portées à optimiser socialement leurs coûts par de réels ou de faux établissements dans des pays à coût salarial et charges sociales avantageux. Pour des salariés insaisissables juridiquement se sont créées des entreprises qui ne le sont pas moins et tout cela à Sofia ou Bucarest, notamment mais pas exclusivement. Très clairement, le marché intérieur et le principe d'espace sans frontière ont pour résultat d'avoir engendré cet état de chose, sans que cela figure dans les intentions du projet. Ce dernier a été conçu pour créer de la mobilité économique et se révèle inapte, voire inepte ; face à la « haute mobilité économique ». Cette dernière compte tenu de sa spécificité passe entre les mailles du filet réglementaire supposé sécuriser le Grand marché Intérieur.

1) Une optimisation rendue possible par l'instrumentalisation des principes du marché intérieur

Au sein du marché unique du transport routier, chacun semble rouler vers une quête « licite » d'avantages compétitifs, conduisant à un « *dumping* social » généralisé, à l'ombre des incomplétudes du droit. Les scénarios sont multiples. Les schémas « savants » d'optimisation réglementaire fonctionnent et se développent principalement grâce au recours à des sociétés « boîtes aux lettres » immatriculées et implantées en Bulgarie ou en Roumanie où les normes de travail, sociales et fiscales sont plus souples. L'accès à une main-d'œuvre moins coûteuse en découle naturellement. Les prestations à l'Ouest sont réputées assurées par l'entreprise bulgare ou roumaine au titre du principe de libre prestation de service. Normalement occasionnelles, elles relèvent du droit du pays d'origine. De ce fait le chauffeur assure la conduite dans le respect du droit du pays de rattachement.

Les conducteurs employés par les sociétés « boîtes aux lettres » reçoivent un salaire de base conforme à la législation du pays où est immatriculée cette société (le salaire de base mensuel d'un conducteur tourne autour de 200 euros en Roumanie et en Bulgarie), plus des indemnités perçues au titre des frais encourus. Ces dernières couvrent les frais liés à l'exercice de la profession (voir *supra*). Elles ne correspondent en rien aux salaires. Certes le revenu net des conducteurs de Roumanie ou de Bulgarie peut de la sorte varier entre 1 000 et 1 700 euros par mois. Le problème demeure que seuls 200 euros de ce montant total correspondent aux salaires réels. Le delta correspond à des indemnités. Les travailleurs sont en conséquence socialement autant qu'économiquement défavorisés. Les droits à retraite sont calculés uniquement sur la base de ces 200 euros mensuels. S'ils tombent malades, ils ne reçoivent donc qu'un salaire mensuel de base de 200 euros...

Aucun chiffre officiel n'est consultable quant à l'ampleur du phénomène. Mais le modèle de la « société boîtes aux lettres » semble bien être devenu la norme. Existente dans cette perspective, plusieurs montages de relations d'emploi artificielles utilisés à des fins de *dumping* social. Les sociétés de transport sous-traitent parfois leur travail à leurs propres filiales, basées en Europe de l'Est, qui exercent une réelle activité économique dans le pays. C'est le cas des grandes sociétés européennes de transport de marchandises, dont la taille leur permet d'effectuer des opérations dans plusieurs pays européens. Les entreprises moyennes qui ne sont pas en mesure d'élargir leur activité commerciale ont parfois recours à des ententes de sous-traitance dans les

pays à bas coûts et utilisent des sociétés boîtes aux lettres au sens strict, c'est-à-dire des sociétés qui n'exercent aucune activité réelle dans ce pays. Une autre pratique consiste à faire appel, tout simplement, à des prestataires de services à l'étranger pour la signature des contrats. La plupart de ces montages créent des situations juridiquement contestables et pourtant peu contestées. Qui vérifie si la filiale d'une société de transport enregistre des ventes ou dispose de places de stationnement dans le pays d'embauche, si les conducteurs employés par une filiale contractante sont effectivement supervisés par cette dernière, et si leur travail s'accomplit depuis le pays où ils sont employés (voir *infra*. B.) ?

2) L'impuissance du droit de l'Union accompagnant communément les Marché intérieur

La question de la loi applicable au contrat de travail gagnerait à être mieux regardée en la matière, en écho, entre autre, à l'arrêt rendu par la Cour de Justice de l'Union le 15 mars 2011⁸ et au règlement « Rome 1 »⁹. Il en découle pour le contrat de travail, le critère du pays où le travailleur « **accomplit habituellement son travail** ». Ce dernier doit être interprété de manière autonome. Son contenu et sa portée ne peuvent pas être déterminés sur la base du droit national applicable selon les règles de conflit de la juridiction saisie. Sa mise en œuvre implique au contraire des critères uniformes et autonomes et donc unifiés. Ce qui signifie que cela relève uniquement de la compétence de l'Union.

Même pour un travailleur hautement mobile, indique la Cour, « accomplir habituellement son travail » correspond au lieu à partir duquel, compte tenu de l'ensemble des éléments qui caractérisent l'activité, le travailleur s'acquitte de l'essentiel de ses obligations à l'égard de son employeur. Sur cette base, doit être déterminé l'État avec lequel le travail présente un rattachement significatif.

S'agissant d'un travail effectué dans le secteur du transport international, le juge doit tenir compte de l'ensemble des éléments spécifiques à cette activité. Il doit notamment établir dans quel État est situé le lieu à partir duquel le travailleur effectue ses missions de transport, reçoit les instructions sur ses missions et organise son travail, ainsi que le lieu où se trouvent les outils de travail. Il doit également vérifier, quels sont les lieux où le transport est principalement effectué, les lieux de déchargement de la marchandise ainsi que le lieu où le travailleur rentre après ses missions. Mais comment caractériser le lieu habituel du travail avec des salariés en mouvement perpétuel à travers l'Europe ? En tout état de cause, les employeurs n'ignorent pas cette jurisprudence et créent des situations de mobilité rendant inutilisable le règlement « Rome 1 ». Manifestement ici, le droit de l'Union devrait évoluer pour donner des réponses clarifiées au cas du travailleur « hautement mobile », qui présente un profil rendant difficile les solutions

⁸ CJUE (grande chambre) 15 mars 2011. Heiko Koelzsch contre État du Grand-Duché de Luxembourg, Aff. C-29/10, Rec.2011 I-1595

⁹ Règlement (CE) n° 593/2008 sur la loi relative aux obligations contractuelles (Rome I), JOUE n° L 177 du 4 juill. 2008, p. 6-16

prévues pour le travailleur « simplement mobile », en dépit des efforts du juge pour nous faire croire le contraire.

Le routier n'a pas l'exclusivité de la difficulté. Concernant le transport aérien, la CJUE a jugé le 14 septembre 2017, que compte tenu de la spécificité des relations de travail dans le secteur du transport, plusieurs indices doivent être pris en considération. Les juridictions nationales doivent notamment établir dans quel État membre se situe le lieu à partir duquel le travailleur effectue ses missions de transport, celui où il rentre après ses missions, reçoit les instructions sur ses missions et organise son travail, ainsi que le lieu où se trouvent les outils de travail. Seule doit jouer la technique du faisceau d'indices¹⁰.

A supposer résolu la question de l'applicabilité de la directive n° 96/71 (voir *supra.*), le régime de détachement qu'elle énonce pose le même type de problème que « Rome 1 ». En effet, en raison de la nature « hautement mobile » du travail dans les transports routiers internationaux, la détermination du pays « d'accueil » devient mal aisée, car inévitablement et nécessairement fluctuante. La caractérisation du lieu du détachement qui entraîne *ipso jure* certains droits découlant du pays de destination devient diabolique avec un travailleur qui par définition n'agit jamais sur le même lieu.

Il s'agit donc d'un cas particulier, et passablement complexe. Le routier, par son caractère mobile rend très difficile, si ce n'est impossible, le rattachement salarial des travailleurs aux différents pays qu'ils traversent, dans des temps parfois très courts et très séquencés, et par conséquent limite l'application même des règles de détachement établies par la directive n° 96/71.

Le droit commun d'accompagnement de la libre mobilité apparaît ainsi impuissant à capter l'activité de transport routier international. Le trou dans la raquette semble toutefois moins béant quand il s'agit d'opérations de cabotage régulières. Dans ce cas n'appliquer ni la directive « détachement », ni le règlement « Rome 1 » relève très probablement de l'infraction au droit de l'Union¹¹. Tout le monde ne partage pas cette opinion... Madame Madleine Kavrakova, avocate de l'Union bulgare des transporteurs internationaux plaide : « *Considérer les chauffeurs internationaux bulgares comme des travailleurs détachés porte un grave coup aux entreprises de transport. Une telle mesure retire l'avantage concurrentiel que les transporteurs d'Europe centrale et orientale ont grâce à leur structure de dépenses différente* »¹².

B. LA ROUTE DE LA FRAUDE

¹⁰ CJUE (deuxième chambre) du 14 septembre 2017, aff. Jtes C-168/16 et 169/16, Sandra Nogueira e.a. contre Crewlink Ireland Ltd et Miguel José Moreno Osacar contre Ryanair Designated Activity Company, ECLI:EU:C:2017:688

¹¹ L. Grard, « Marché commun et principe du pays d'origine au-delà du défunt projet dit "Bolkestein", cabotage et transport », Revue de droit des transports, octobre 2007, étude 12, p. 11.

¹² <https://www.transportissimo.com/travailleurs-detaches-survie-transport-routier-francais/>

1) Cabotage et directive « détachement »

Le règlement n°1072/2009 a mis en place des règles précises pour le cabotage : possibilité pour les transporteurs de livrer des marchandises entre deux villes d'un Etat membre dans lequel il n'est pas établi. Le texte permet trois opérations de cabotage consécutif à un voyage international dans un délai de sept jours. L'article 2 du règlement n° 1072/2009 dédié aux définitions dispose : *“transports de cabotage”, des transports nationaux pour compte d'autrui assurés à titre temporaire dans un État membre d'accueil, dans le respect du présent règlement* ». Mais c'est une définition de caractère trop général et imprécis. La CJUE l'a souligné le 12 avril 2018¹³. Il découle en effet du texte que plusieurs déchargements sont admis en cabotage consécutif, sans que soit évoqué l'hypothèse de chargements successifs... Dans ce contexte, un Etat peut disposer, sans être en infraction avec le droit de l'Union, qu'une même opération de transport de cabotage ne peut comporter plusieurs chargements pour plusieurs déchargements. Il résulte que dans cet Etat, soit l'opération implique un chargement pour plusieurs déchargements, soit plusieurs chargements pour un seul déchargement. Cette manière d'agir évite que les gros porteurs internationaux viennent trop facilement concurrencer les petits transporteurs de proximité. La Cour s'est ainsi ralliée à l'idée d'un cabotage homéopathe, autant que limité dans le temps. Mais rien n'est dit sur ce que signifie une mission temporaire dans un Etat. Or la directive « détachement » exerce son emprise sur le temporaire...

Elle instaure le principe selon lequel le travailleur détaché doit être soumis à un noyau dur de dispositions relatives aux conditions d'emploi et de travail du pays dans lequel il effectue sa mission temporaire, sauf si les dispositions en vigueur dans son État d'emploi (c'est-à-dire l'État d'envoi) lui sont plus favorables. C'est ainsi que l'article 3§1 de la directive prévoit que le socle des conditions de travail et d'emploi à respecter, comprend : 1) les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos ; 2) la durée minimale des congés annuels payés ; 3) le taux de salaire minimal, y compris ceux majorés pour les heures supplémentaires (cela ne s'applique pas aux régimes complémentaires de retraite professionnels) ; 4) les conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment par des sociétés d'intérim ; 5) la sécurité, la santé et l'hygiène au travail.

Compte tenu de ces contraintes, il est de notoriété publique que beaucoup d'entreprises de transport routier ne procèdent pas aux détachements formels au sens de la directive n° 96/71 dans les situations de cabotage, afin d'échapper au salaire minimum des pays de destination qui en disposent... La pratique est monnaie courante et ceux qui en sont porteurs prennent appui sur les imprécisions du règlement n°1072/99 pour la maintenir. Indépendamment de ce que dit ou ne dit pas le droit de l'Union, dans ces conditions, libéraliser pleinement le cabotage routier paraît exclu... Au contraire, il faut le contenir, comme l'a fait la Cour dans l'arrêt du 12 avril 2018.

Que faire dans ce contexte ? Employer un conducteur roumain rémunéré aux conditions roumaines pour des opérations de cabotage en France, est-ce incontestablement du travail dissimulé ? Les autorités françaises le pensent. C'est ainsi qu'une société française de transport

¹³ aff. C-541/16, *Commission européenne, contre Royaume de Danemark*, ECLI:EU:C:2018:251

routier de marchandises a été reconnue comme agissant illégalement en faisant rouler des salariés d'une entreprise d'un pays européen à bas coûts salariaux pour réaliser des missions sur le territoire français. Il est en effet apparu que le personnel de l'entité étrangère travaillait de fait exclusivement sous la direction de la structure française. Les préjudices sociaux et fiscaux ont été évalués à 4,8 M€ au motif qu'il s'agissait en réalité de la délocalisation fictive d'une entreprise française, qui, ayant préalablement licencié ses salariés en France, avait créé une société dans un pays à bas coût de main-d'œuvre dans le seul but de détacher des salariés en France¹⁴. Ce faisant seuls quatre pays (Allemagne, Belgique, Espagne et France) appliquent aujourd'hui les normes relatives au détachement, issues de la directive n°96/71 au transport routier de marchandises sur leurs territoires nationaux. C'est dire si un flou règne quant à l'applicabilité de cette dernière.

La législation française est certainement devenue le 1^{er} juillet 2016¹⁵ la plus exigeante d'Europe¹⁶. Elle rend obligatoire la directive n°96/71 aux opérations de cabotage et aux transports internationaux à destination ou au départ de la France (pas aux opérations de simple transit). Le salaire minimum français doit s'appliquer (s'il est plus favorable au salarié). Les donneurs d'ordres qui confient leurs transports à des entreprises sous-traitantes établies hors de France doivent désormais détenir, avant le chargement du véhicule fournir une copie de l'attestation de détachement du conducteur affecté à l'opération ce qui permet de s'assurer que ce dernier est payé à hauteur du Smic français. Les transporteurs étrangers ne répondant pas à ces exigences de contrôle peuvent donc être poursuivies pour travail illégal.

Bien évidemment, la réforme a comme conséquence de créer pour les donneurs d'ordres, une surcharge administrative liée à la récupération des attestations. Les sociétés sous-traitantes étrangères, de leur côté, doivent éditer les attestations, en conserver des copies, les transmettre aux donneurs d'ordres. Elles doivent aussi ajuster le salaire de leurs conducteurs, au *pro rata* du temps de conduite effectué en France. Certains transporteurs étrangers ont augmenté leurs tarifs (environ 10 %) pour couvrir ces coûts additionnels. Mais ce mouvement n'est pas généralisé. D'autres ont préféré privilégier des destinations alternatives à la France. Cela a donné de l'eau au moulin des professionnels en désaccord avec la réforme qui stigmatisent la raréfaction des moyens disponibles à des moments où le marché est en tension, comme pendant les congés du mois d'août. En somme, l'application de la loi du 6 août 2015 paraît engendrer autant de problèmes qu'elle ne crée de solutions... Ce qui semble accrédi ter que la solution ne viendra pas du droit national.

¹⁴ Cour des comptes Rapport public annuel 2019 – février 2019

¹⁵ « Lutte contre la concurrence sociale déloyale » : Article 281 de la Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques JORF n°181 du 7 août 2015 page 13537 de l'attestation de détachement obligatoire pour les salariés roulants effectuant un transport international ou de cabotage en France.

¹⁶ Le décret du 7 avril 2016 modifie notamment l'article R.1331-1 du code des transports (ancien décret n°2010-389) qui exonérait les entreprises étrangères détachant des salariés en France pendant une durée inférieure à huit jours pour réaliser des opérations de cabotage, de l'obligation de déclaration de détachement prévue aux articles R. 1263-3 à R. 1263-5 du code du travail, JORF n°0084 du 9 avril 2016

Enfin l'idée sans lendemain du gouvernement français d'une déclaration obligatoire préalable des opérations de cabotage, dans la mesure où celle-ci ne figure pas au nombre des instruments de contrôle prévus au règlement n°1072/2009 du 21 octobre 2009 encadrant le cabotage serait illégale. Aucune autre exigence que celles prévues par l'article 8§4 du règlement n° 1072/2009 ne saurait être admise. Il faut donc réformer ce texte (voir *infra*.)

2) Liste des infractions à la législation européenne

1^{ère} infraction - L'article 8 du règlement (CE) n° 1072/2009 prévoit que toute société de transport doit être établie dans un État membre, et placée sous la responsabilité des autorités de ce dernier. Chaque État membre doit tenir un registre électronique national (Registre européen des entreprises de transport routier, ERRU). Toutefois, de nombreux pays ne respectent toujours pas cette consigne. Les États membres délivrent des licences « communautaires » à leurs transporteurs immatriculés sans exercer toute l'emprise voulue par le droit de l'Union. Une licence autorise le transporteur à effectuer des transports internationaux et des transports de cabotage dans tous les États membres. Donc une licence trop lestement accordée devient source de fraude.

2^{ème} infraction - Les conditions relatives à l'établissement en tant que transporteur routier sont prévues à l'article 5 du règlement (CE) n° 1071/2009, qui vise à lutter contre, entre autres, le phénomène des sociétés « boîtes aux lettres ». Il établit des règles communes concernant les conditions à remplir pour pouvoir accéder à la profession de transporteur par route. Nombre des sociétés aujourd'hui mises en cause sont situées à Bucarest ou Sofia. Aucune de ces dernières ne répond aux exigences d'établissement prévues par l'article 5c) du règlement (CE) n° 1071/2009. Dans de nombreux cas, les bureaux se situent dans des locaux qui ne sont pas appropriés à l'accueil d'un « centre d'exploitation », comme l'exige l'article 5, lequel prévoit aussi des zones de stationnement pour les véhicules de transport... Le fait que les locaux de conseillers juridiques se trouvent aux mêmes adresses que ces sociétés, atteste également que le secteur du conseil juridique facilite l'établissement des sociétés « boîtes aux lettres ».

3^{ème} infraction - Des conducteurs touchent une prime au-delà d'un certain nombre de kilomètres parcourus. Cette pratique est totalement interdite pour des raisons de sécurité routière par l'article 10§1 du règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen relatif aux durées de conduite et aux temps de repos (voir *supra*). Il est vrai qu'elle concerne le plus souvent des travailleurs « extra-communautaires » (moldaves, ukrainiens, russes, philippins...) embauchés par des sous-traitants (souvent polonais...) et payés « aux kilomètres parcourus » : ce qui les pousse à conduire le plus longtemps possible. Ce qui engendre un deuxième type d'infraction au règlement n° 561/2006 puisque ce dernier interdit, sous peine d'amende, de conduire plus de neuf heures par jour et 56 heures par semaine... Ces dernières infractions montrent que si les travailleurs de l'Ouest subissent des pertes d'emplois et des baisses de salaires, les travailleurs de l'Est, sont aujourd'hui confrontés à une nouvelle concurrence avec l'arrivée en masse de conducteurs encore plus vulnérables en provenance de pays extérieurs à l'Union. Des camionneurs de troisième division entre dans la course à la compétitivité...

4ième infraction - Le principal terrain de jeu des sociétés de transport roumaines ou bulgares c'est le cabotage. Dans les sept jours suivant la livraison ayant justifié l'entrée sur le sol français, un transporteur étranger peut réaliser trois autres opérations de chargement et de livraison sur le territoire hexagonal. Mais « bien souvent », les transporteurs ne se limitent pas à une semaine et à trois livraisons. Selon le ministère des transports, près de la moitié des véhicules contrôlés en 2015 étaient immatriculés à l'étranger et près de 10 000 d'entre eux étaient en situation de cabotage irrégulier en France. Beaucoup oublie que ce segment n'est pas totalement libéralisé...

Pas vu pas pris ! - *« Aujourd'hui, les contrôles sont insuffisants et les documents de transport sont sur des supports papier ce qui ne facilite pas les choses. Pour rétablir la concurrence, nous devons arriver à utiliser, pour tous les transporteurs en situation de transport international et pour les opérations de cabotage, des supports numériques. La généralisation des lettres de voiture électronique permettra une meilleure traçabilité de l'activité du véhicule et limitera drastiquement les fraudes possibles avec les documents papiers. Elle facilitera les conditions du contrôle en apportant un moyen simple et efficace de retracer l'activité du véhicule. »¹⁷.*

II. LA ROUTE VERS LA CONCURRENCE LIBRE ET NON FAUSSEE

Le transport routier, et son volet social reste une question sensible. Réformer et faire évoluer la législation commune coupe l'Europe en deux. L'Europe occidentale veut une harmonisation des règles sociales, l'Europe centrale, orientale et périphérique, veut une libéralisation sans contrainte. La fracture n'est pas résorbée au jour où s'écrivent les présentes lignes, avec toutefois un semblant de position commune au Parlement européen le 4 avril 2019. Le compromis a été obtenu en première lecture sur le détachement des chauffeurs, les temps de repos et de conduite, le tachygraphe, le cabotage, l'accès au marché. L'issue du parcours législatif devrait être connue fin 2019. Mais les centaines d'amendements déposés en amont du vote d'avril¹⁸, ainsi que le fait que le texte le plus délicat, sur le détachement des conducteurs, ait été adopté par 317 voix pour, 302 voix contre et 14 abstentions illustrent l'ampleur du clivage est/ouest. Mais l'optimisme doit rester de mise. Les choses semblent acquises d'une part sur le principe du détachement du travailleur « hautement mobile » (A), d'autre part sur l'harmonisation des conditions sociales d'accès aux marchés européens (B.). L'équilibre paraît établi entre harmonisation et libéralisation.

A. ENFIN UN STATUT DE TRAVAILLEUR DETACHE POUR LES TRANSPORTEURS ROUTIERS

¹⁷ <https://www.transportissimo.com/travailleurs-detaches-survie-transport-routier-francais/>

¹⁸ Deux passages en commission « Transports » et deux passages en session plénière du Parlement. Cinq votes pour faire éclore la position du Parlement européen qui s'est ici moins clivé politiquement que géographiquement.

Le 28 juin 2018 a été adoptée la directive n° 2018/957¹⁹ pour modifier et moderniser la directive n° 96/71 sur le détachement des travailleurs²⁰. Les progrès²¹ en faveur de la protection des travailleurs mobiles ont été jugés significatifs²². Mais le silence demeure sur les travailleurs « hautement mobiles ». La nouvelle législation ne consacre pas le principe du détachement des travailleurs routiers... Elle renvoie le sujet à l'adoption d'une *lex specialis* fixant des modalités d'application du régime du détachement propres au secteur du transport routier²³. Le prix à payer pour que la directive n° 2018/957 voie le jour passa donc par l'exclusion du transport routier de son champ d'application. « *Les chauffeuses et chauffeurs du secteur routier furent victimes du deal passé entre le gouvernement français et les États périphériques, qui en avaient fait une monnaie d'échange afin d'obtenir un accord sur la révision de la directive générale sur le détachement* »²⁴. Indépendamment de ce facteur, le nouveau texte s'emploie à offrir des garanties améliorées de protection aux travailleurs détachés temporairement dans un autre pays de l'Union et faire vivre le principe « à travail égal, salaire égal sur un même lieu de travail ». Mais demeure admis que le transport routier, grand exclu appelle pour sa part une législation sectorielle propre. Le chantier a donc été lancé au titre du « paquet mobilité 1 » en discussion depuis 2017²⁵. D'ici là, c'est la version de 1996 de la directive qui continuera de s'appliquer dans les conditions chaotiques bien connues (voir *supra*.)

Ce renvoi ne doit pas être interprété comme une démission du législateur européen. Il constitue au contraire une chance, puisqu'indirectement il clarifie la situation du secteur du transport routier, et met fin à l'idée qu'il doit être considéré comme ne relevant pas du régime du détachement des travailleurs. De même, est reconnue l'idée que le « travailleur hautement mobile » ne peut être soumis au même régime de détachement que le « travailleur simplement mobile » : ce qui constitue une avancée non négligeable de la conception qu'il convient de se faire du droit utile. En conséquence, les règles issues de la directive n° 96/71 sur le

¹⁹ Directive (UE) 2018/957 du PE et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, JOUE n° L 173 du 9 juill. 2018, p. 16–24

²⁰ Ordonnance n° 2019-116 du 20 février 2019 portant transposition de la directive (UE) 2018/957 du PE et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive n°96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, JORF n°0044 du 21 février 2019 texte n° 27

²¹ La révision de la directive "détachement des travailleurs" : et après ?, Rapport d'information de Mme Fabienne KELLER et M. Didier MARIE, fait au nom de la commission des affaires européennes n°528 (2017-2018) - 31 mai 2018, préc.

²² 1) Jusqu'ici, les salariés détachés n'avaient droit qu'au salaire minimum prévu par la loi et la branche. Avec la révision, ce sont l'ensemble des éléments de salaire que touchent les salariés nationaux qui doivent lui être versés: prime de repas, prime de risque par exemple mais également les remboursements de frais tels que les repas ou l'hébergement 2) désormais, pour être détaché, un salarié devra avoir été affilié à la sécurité sociale de son Etat d'origine pendant au moins trois mois. Cela permettra de lutter efficacement contre les montages frauduleux. ; 3) un salarié pourra être détaché pendant 12 mois au maximum sur une mission. Ce plafond pourra être relevé de 6 mois, sur décision du pays d'accueil. Après ce délai, le salarié bénéficiera de tous les droits applicables aux salariés nationaux. - C'est avec ce dernier point que se retrouve l'esprit originel du principe du détachement: remplir une mission temporaire dans un autre Etat membre.

²³ La nouvelle directive, qui, à ce stade, ne couvre pas le secteur du transport routier, sera appliquée à partir du 30 juillet 2020, la directive de 1996 restant en vigueur jusqu'à cette date. La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 a autorisé le Gouvernement à la transposer par ordonnance

²⁴ Le Monde, 5 avril 2019 - https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/04/05/le-parlement-europeen-vote-le-paquet-transport_5446139_3234.html

²⁵ Le paquet « Europe en mouvement » que la Commission européenne a présenté le 31 mai 2017

détachement, dans sa version *ante*, sont censées s'appliquer au transport routier, jusqu'à ce que des dispositions spécifiques soient adoptées dans le « Paquet Mobilité 1 ». Le routier relève donc de la directive générale. Ce qui dissipe les débats sur ce point. Cela suppose que toutes les règles du détachement soient appliquées aux conducteurs étrangers circulant en France en cabotage et en transport international. Mais s'il est confirmé désormais que le détachement de salariés s'applique au transport routier, aucun Etat membre ne l'applique de la même façon (voir *supra*). Mais cela signifie en tout état de cause que dans l'attente des dispositions spécifiques, les autorités nationales précisent comment se vérifie le paiement effectif du salaire local à un conducteur européen ayant réalisé soit un cabotage soit un transport international par exemple sur le territoire français (voir *supra*.)

L'objectif cible de la future *lex specialis*²⁶, c'est réussir l'application des normes du pays d'accueil concernant les salaires et conditions de travail et le maintien d'une affiliation au régime de sécurité sociale du pays où leur entreprise est établie, si tant est qu'elle y exerce une véritable activité. Reste que le caractère éphémère ou volatil de l'activité fragilise cette louable intention. Faut-il être maximaliste et ambitionner un régime du détachement des travailleurs, appliqué pleinement au secteur du transport international routier de marchandises, dès le premier jour d'entrée dans le pays de livraison ? La question fâche. Elle peut finalement être reformulée de la manière suivante : à quel moment un travailleur routier doit-il être considéré comme un travailleur détaché ? Le plus tard possible ? (L'Est de l'Europe, l'Espagne et le Portugal sont sur cette ligne). Le plus tôt possible ? (« l'Alliance du routier » plaide le premier jour d'une livraison).

La discussion est difficile. Elle confronte deux conceptions entre « l'Alliance du routier » (France, Allemagne, Bénélux...) partisane d'une législation stricte, et les pays d'Europe orientale et du sud défendant une vision nettement plus libérale et permissive. Le 4 avril 2019, le compromis semble pourtant être apparu au Parlement européen.

De ce dernier découle en premier lieu que les chauffeurs ne seront considérés comme des travailleurs détachés qu'à partir du troisième jour de travail dans un autre pays. En second lieu, les règles relatives au détachement s'appliqueront aux opérations de cabotage et de transport transfrontalier, à l'exception des opérations de transit et bilatérales ainsi que les opérations bilatérales avec un chargement ou déchargement supplémentaire dans chaque sens.

Selon cette approche, une opération bilatérale aller et retour entre par exemple la Roumanie pays de départ (pays d'établissement de l'entreprise employant le chauffeur) et la France pays d'arrivée ne serait pas couverte par les règles de détachement. En outre, deux opérations additionnelles consistant en deux chargements et déchargements, dans le cadre de cette opération bilatérale et dans un pays « C » autre que la Roumanie et la France destination finale, ne seraient pas non plus couvertes par les règles de détachement. Ces opérations interviendraient uniquement sur le chemin de l'aller et du retour (1+1) ou zéro à l'aller et deux

²⁶ Proposition de directive du PE 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, COM/2017/0278 final

au retour (0+2). Cette dernière exemption s'appliquerait à partir du moment où le chauffeur entre manuellement les données relatives au franchissement de frontières. Mais quand le tachygraphe intelligent de seconde génération devra être installé dans les véhicules, l'exemption ne pourrait être appliquée que si la réglementation sur le tachygraphe est respectée.

Par ailleurs, le texte prévoit une lutte renforcée contre les entreprises "boîtes aux lettres", c'est-à-dire immatriculées dans un pays à la réglementation avantageuse, mais où elles n'ont pas d'activité réelle. Désormais, les sociétés de transport routier devront pouvoir justifier une activité « *importante* » dans leur Etat d'enregistrement. L'entreprise doit être gérée dans le pays et y effectuer une opération de transport au moins toutes les trois semaines.

Le compromis trouvé sur le détachement des travailleurs routiers n'a toutefois pas été jugé satisfaisant par l'ensemble du spectre politique. Est-ce suffisant pour rompre avec la pratique *d'une classe de salariés de seconde zone*²⁷ ? L'exception relative aux livraisons bilatérales risque *complexifier les contrôles*. Mais ce faisant le compromis d'avril insiste sur les technologies numériques et leur utilisation, afin de faciliter la vie des conducteurs et de réduire les temps de contrôle routier. Enfin le vœu a été formulé pour que les autorités nationales se concentrent sur les entreprises ayant de mauvais antécédents en matière de respect des règles, tout en réduisant les contrôles aléatoires à l'encontre des opérateurs respectueux de la loi.

Acceptable politiquement la solution retenue paraît juridiquement discutable car dans le fond cela revient à admettre une distinction entre la prestation « très temporaire » (3 jours) au cours de laquelle aucune garantie n'est apportée par la législation sur le détachement et la prestation temporaire (+ de 3 jours sans que soit connu la durée plafond) pour laquelle le droit du détachement jouera. Une prestation « très temporaire » travaillée pour passer à haute fréquence passera donc entre les mailles du nouveau filet anti optimisation...

B. ENFIN DES NORMES D'ACCOMPAGNEMENT AMBITIEUSES POUR LE MARCHE INTERIEUR DU TRANSPORT DE MARCHANDISES PAR ROUTE

L'art du compromis a été pleinement cultivé. Au 1^{er} juin 2019, le « paquet mobilité 1 » a été retravaillé suivant deux orientations pour ralentir la route vers le *dumping* social : 1) protéger les marchés les plus sensibles à la concurrence avec un cabotage maîtrisé 2) protéger les travailleurs avec l'introduction de normes communes plus contraignantes. L'Union européenne qui protège ! Mais protège-t-elle assez ? Et en tout état de cause en préservant les marchés domestiques locaux n'abandonne-t-on pas les marchés transnationaux aux Pays d'Europe Centrale et Orientale ?

²⁷ Voir note 24

1) Protection des marchés domestiques : ouverture à la concurrence maximale mais pas totale du cabotage

Outre les aspects sociaux, c'est par la problématique du cabotage que les choses sont en train de se verrouiller. Le Conseil et le Parlement paraissent en accord pour éviter de libéraliser complètement le cabotage comme le montre leur volonté commune d'introduire une période de carence de cinq jours entre deux opérations de ce type afin que cette activité ne devienne pas quasi permanente. Une libéralisation complète est majoritairement admise comme lourde de conséquences. La France se plaint à rappeler à qui veut l'entendre la fragilité de son pavillon et des 700 000 emplois concernés, du fait d'une activité concentrée sur le marché domestique, faute de pouvoir rivaliser à l'international avec les entreprises polonaises, espagnoles ou roumaines aux coûts moins élevés.

Le paquet « mobilité 1 » autorise donc avec mesure les opérations de cabotage. Le robinet de la concurrence n'est pas ouvert en grand. La carence est voulue d'une durée de trois jours maximum après une livraison transfrontalière par le Parlement au cours de laquelle un nombre illimité d'opérations de cabotage est admis. Jusqu'à présent, cette possibilité était accordée pendant sept jours pour trois opérations (voir *supra*). Les restrictions existantes basées sur le nombre d'opérations de cabotage sont remplacées par une limite de temps. Une exception importante vient toutefois contrebalancer cette restriction : lors des livraisons "bilatérales" entre seulement deux pays, un maximum de deux opérations de cabotage sera autorisé à l'aller et/ou au retour. Afin de comptabiliser tous les franchissements de frontières, les camions devront être équipés de tachygraphes, stipule le texte. En toute hypothèse le retour obligatoire du véhicule toutes les quatre semaines au siège de sa société est exigé. Les camions utilisés dans le transport international devraient faire un chargement ou un déchargement dans l'État d'établissement de l'entreprise toutes les quatre semaines, une période de carence de 60 heures après un retour dans l'État d'établissement de l'entreprise sera exigée avant qu'une nouvelle opération internationale depuis ce dernier État puisse avoir lieu. Dans ce domaine, le compromis a été long à obtenir entre les Etats membres. Et laisser la possibilité du cabotage bilatéral s'est révélé indispensable pour qu'un accord global sur le paquet mobilité puisse aboutir.

2) Protection sociale : des mesures d'harmonisation performantes

La quête d'une législation plus appropriée, afin de protéger les conducteurs professionnels en Europe, grâce à un cadre juridique social plus solide et de meilleures conditions de travail dans le respect du principe de non-discrimination pour tous les conducteurs dans l'Union européenne semblait vouée à rester interminable. Le « paquet mobilité 1 » devrait contredire ce sentiment dominant avec son adoption définitive fin 2019. Quelques mesures phares arrivent : 1) interdiction des temps de repos hebdomadaires réguliers dans la cabine ; 2) retour à son domicile du conducteur toutes les quatre semaines.

S'agissant du repos hebdomadaire obligatoire (45 heures consécutives minimum), il a été décidé que les chauffeurs ne pourraient le passer en cabine. La mesure, défendue notamment par la France, n'allait pas de soi. En effet, une première version du texte prévoyait la possibilité d'un repos en cabine dans des parkings surveillés. Les routiers devront finalement avoir accès à des aires de repos équipées et dédiées à cet effet ou être logés à l'hôtel par leur employeur. « *L'outil des conducteurs, leur véhicule, ne saurait en effet décentement être assimilé à un lieu de vie* »²⁸ La Cour de justice de l'Union européenne s'était également prononcée contre la possibilité du repos en cabine.

La Cour a rendu en 2017 une décision qui infère que le règlement qui harmonise la législation sociale dans le domaine des transports routiers contient manifestement une interdiction, pour les conducteurs, de prendre leur « temps de repos hebdomadaire normal » à bord d'un véhicule²⁹. Cette interprétation va dans le sens du « paquet mobilité 1 ». Elle met en elle-même définitivement hors la loi des centaines de milliers de chauffeurs en Europe adeptes du « repos hebdomadaire normal » en cabine, ainsi que leurs entreprises respectives qui, désormais, devront être tenues pour responsables de ces pratiques.

C'est une victoire prétorienne sur le *dumping* social, ainsi qu'un succès dans le sens du renforcement de la sécurité routière. C'est enfin l'épilogue juridique d'une discussion politique qui traîne depuis plusieurs années. On savait que le règlement n° 561/2006 imprécis sur ce point. Son ambiguïté avait été dénoncée en vain par l'Allemagne lors du Conseil « transport » du 10 décembre 2015. La Commission européenne s'était alors abstenue de proposition de clarification, notamment en raison d'un front du refus opposé par différents pays « Est européens »... Les choses évoluent vertueusement dans le sens de la traduction du principe de dignité tel qu'évoqué dans l'article 1 voire 5 de la charte des droits fondamentaux de l'Union.

Par ailleurs, les chauffeurs devront pouvoir rentrer à leur domicile au moins toutes les quatre semaines (trois semaines s'ils prennent deux temps de repos hebdomadaires raccourcis à 24 heures³⁰). Jusqu'ici, les règles étaient telles que les routiers pouvaient être tenus éloignés de chez eux pendant des mois. C'est un progrès non négligeable. Cela devrait mettre un terme aux conditions de vie dégradantes de nombreux conducteurs étrangers. Cela devrait aussi faire reculer l'image négative qu'a le grand public des parkings autoroutiers supposés « squattés » le dimanche...

Enfin, et c'est peut-être le plus important, la date d'introduction du tachygraphe intelligent de seconde génération (instrument permettant un contrôle plus efficace du respect des normes sociales) différerait selon le type de tachygraphe déjà installé dans les véhicules. Ainsi, deux ans après l'entrée en vigueur du texte, les eurodéputés souhaitent que les nouveaux véhicules

²⁸ Élisabeth Borne, ministre française des Transports. <https://www.touteleurope.eu/actualite/quelles-sont-les-nouvelles-regles-du-transport-routier-en-europe.html>

²⁹ CJUE (dixième chambre), 20 décembre 2017, aff. C- 102/16, Vaditrans BVBA contre Belgische Staat, ECLI:EU:C:2017:1012

³⁰ Les eurodéputés ont par ailleurs voté pour le maintien du calcul de la période de référence eu égard au temps de repos. Un chauffeur ne pourrait donc pas prendre deux temps de repos hebdomadaire réduits (24h ou plus) consécutivement.

soient équipés de tachygraphes dits « V2 ». Et pour les camions déjà en circulation, ce tachygraphe « V2 » serait installé trois, quatre ou cinq ans après l'entrée en vigueur des futures règles européennes.

Un statut européen des « travailleurs hautement mobiles » se dessine. Il gagnerait à se préciser encore sur la base d'une réflexion combinant droit du travail, fiscalité et droit de la sécurité sociale. Ce statut pourrait intégrer les pilotes et personnels navigants du secteur du transport aérien, dont les droits sociaux font eux aussi l'objet de nombreuses violations³¹. Faut-il par ailleurs créer une Agence européenne du transport routier, de manière à renforcer les moyens de contrôle et la coordination entre les différents pays ? Ou mieux, faut-il aller jusqu'à créer une agence européenne de contrôle du travail mobile en Europe, dont l'activité serait multisectorielle, avec pour missions l'observation du phénomène et des infractions interétatiques, le suivi des législations nationales, la formulation de propositions d'amélioration de la réglementation européenne et l'amélioration du système administratif d'information entre États membres ? Créer une carte électronique de travailleur européen à disposition des services de contrôle nationaux et de l'Agence européenne proposée pour mieux suivre les travailleurs hautement mobiles fait aussi partie des idées avancées. Il demeure au-delà de ces réflexions que la Roumanie et la Bulgarie ne cristallisent pas seules la problématique du marché européen de la route. Ce dernier tend, malgré toutes les initiatives louables du législateur et du juge à s'enraciner dans une concurrence dont la loyauté reste douteuse. Et c'est un euphémisme ! Tant que n'existera pas un arsenal répressif authentiquement européen, assainir cette activité qui se joue des frontières risque fort de rester un vœu pieux !

Bordeaux le 1^{er} juin 2019

*ADDENDUM*³²

Au cours des deux années qui ont séparé le temps de la rédaction et le temps de la publication, divers événements jurisprudentiels et législatifs ont sensiblement modifié le jeu. Pour compléter le propos mérite donc considération l'évolution des règles relatives : 1) au chauffeur routier travailleur détaché ; 2) à la protection du marché et cabotage ; 3) à la protection sociale du camionneur. Les contours du concept de travailleur hautement mobile se dessinent.

Travailleurs détachés : Directive (UE) n°2020/1057 du PE et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71 / CE et la directive

³¹ Statut de faux indépendants, faux détachements, fausse affectation et pratiques de "payer pour voler" (*pay-to-fly*), etc.

³² Loïc Gard, Chronique Droit européen des transports, RTDeur. 2021, p. 437 et suivant

2014/67 / UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22 / CE en ce qui concerne les exigences d'exécution et le règlement (UE) n° 1024/2012, JOUE n° L 249 du 31 juil. 2020, p. 49 à 65 ; CJUE (grande chambre), 16 juill. 2020, aff. C-610/18, AFMB Ltd e.a. contre Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank, ECLI:EU:C:2020:565³³ ; CJUE 1^{er} déc. 2020 (grande chambre), affaire C-815/18, Federatie Nederlandse Vakbeweging contre Van den Bosch Transporten BV, Van den Bosch Transporte GmbH, Silo-Tank Kft., ECLI:EU:C:2020:976³⁴

Comme prévu, la directive n° 2020/1057 dite « *lex specialis* » appliquera en nombre limité des règles spécifiques aux conducteurs routiers dérogeant au cadre général posé par la directive n° 96/71. Son ambition est double : 1) réduire la concurrence déloyale ; 2) protéger les camionneurs notamment du point de vue des conditions salariales. L'entrée du transport routier dans le champ d'application de la directive sur le détachement a été actée. Mais elle est accompagnée d'exceptions. Par exemple les livraisons bilatérales ne seront pas concernées. Autrement dit, les règles de détachement s'appliqueront au cabotage et aux opérations de transport international. Dans ces deux situations, le camionneur bénéficiera conformément à la directive modificative (UE) 2018/957 qui actualise et modifie la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services de la même rémunération qu'un salarié employé par une entreprise établie localement réalisant les mêmes tâches. Jusque-là, il était simplement soumis au respect du salaire minimum. Le texte prévoit aussi l'application des conventions collectives du pays d'accueil aux travailleurs détachés, qui pourront ainsi bénéficier des mêmes primes ou encore des mêmes remboursements que les nationaux. Les cotisations sociales du travailleur détaché demeurent cependant celles de son pays d'origine, ce qui fait le coût du travail d'un détaché peut rester inférieur à celui d'un national. En contrepartie, tout un ensemble de formalités administratives propres au routier devront être mises en œuvre. Force est enfin de mettre à l'actif de la lutte contre le *dumping* social, l'arrêt de la Cour de justice du 16 juillet 2020, qui associe le régime de sécurité sociale au lieu effectif de l'activité et non au lieu où a été établi le contrat de travail. Le *forum shopping* réglementaire dans les conditions de travail des salariés mobiles est de la sorte circonscrit.

Protection des marchés domestiques et cabotage : Règlement (UE) n° 2020/1055 du PE et du Conseil du 15 juillet 2020 modifiant les règlements (CE) n° 1071/2009, (CE) n° 1072/2009 et (UE) n° 1024/2012 en vue de les adapter aux évolutions du secteur du transport par route, JOUE n° L 249 du 31 juil. 2020, p. 17-32 ;

D'application à partir du 21 février 2022, cette législation régule les conditions d'accès à la profession et aux marchés domestiques. C'est ainsi qu'en premier lieu les conditions relatives à l'exigence d'établissement d'une entreprise de transport (article 5 du règlement (CE) n° 1071/2009) sont modifiées, afin de lutter contre le phénomène des sociétés

³³ L Driguez, Sécurité sociale - Notion d'employeur, Europe 2020, n° 10 Octobre, Comm. 299

³⁴ L. Driguez, Détachement dans le secteur des transports routiers, Europe n° 2, Février 2021, comm. 64

boîtes aux lettres. Les sociétés de transport routier auront pour obligation de justifier une activité importante dans leur Etat d'enregistrement et d'assurer le retour de leurs camions à leurs centres opérationnels au moins toutes les huit semaines. Ce changement permet de resserrer le lien entre le lieu d'établissement du transporteur et ses activités. De nouvelles règles concernent par ailleurs l'honorabilité des transporteurs : les gestionnaires de transport qui ont perdu leur honorabilité peuvent la faire rétablir après une période minimale d'un an. Ils devront pour cela prouver qu'ils ont suivi un niveau minimal de formation ou réussi un examen démontrant la connaissance des sujets énumérés à l'annexe I du règlement (CE) n° 1071/2009.

En second lieu, le législateur européen confirme qu'une opération de transport dite de cabotage doit obligatoirement être effectué après un transport international en provenance de l'Espace économique européen ou d'un autre pays. Une fois livrée la marchandise dans le pays membre d'accueil, la possibilité de transports sur le territoire de l'Etat de destination est admise avec le même véhicule dans un délai de sept jours après le transport international. Autrement dit pour le dernier transport, le déchargement doit être effectué avant cette échéance. Une carence d'activité de quatre jours est imposée avant de pouvoir réaliser trois nouvelles opérations de cabotage. Afin d'éviter la fraude, les camions doivent être équipés de tachygraphes, qui enregistrent leurs activités. Sur ces bases, les dispositions de la partie législative du Code français des transports relatives au cabotage routier de marchandises ont été modifiées par l'article 24 de la loi du 8 octobre 2021 *portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances* (DDADUE)³⁵. Différents cas constitutifs du délit de cabotage irrégulier sont définis pour une amende maximale de 15 000 €. Sont notamment visés : 1) le non-respect du délai carence de quatre jours pendant lequel les transporteurs ne sont pas autorisés à effectuer de nouveaux transports de cabotage avec le même véhicule ; 2) le fait de ne pas disposer dans le véhicule des éléments de preuve visant à attester du respect des règles applicables au cabotage routier de marchandises.

Protection sociale : Règlement (UE) n° 2020/1054 du PE et du Conseil du 15 juil. 2020 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, *JOUE n° L 249 du 31 juill. 2020, p. 1-16*

En vigueur depuis le 20 août 2020, le règlement 2020/1054/UE consacre un certain nombre d'avancées sociales ; réponses directes aux excès constatés sur les routes d'Europe, notamment depuis les élargissements du début des années 2000 : 1) retour dans le pays de l'entreprise ou du conducteur au cours de chaque période de quatre semaines consécutives, afin d'y passer au moins un temps de repos hebdomadaire normal, ou un temps de repos hebdomadaire de plus de

³⁵ LOI n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, JORF n° 236 du 9 octobre 2021

quarante-cinq heures pris en compensation de la réduction d'un temps de repos hebdomadaire ; 2) repos hebdomadaire en cas de conduite pendant deux semaines consécutives : il est précisé qu'un temps de repos hebdomadaire commence au plus tard à la fin de six périodes de vingt-quatre heures à compter de la fin du repos hebdomadaire précédent ; 3) limitation du repos hebdomadaire en cabine puisque les temps de repos hebdomadaires normaux et tout temps de repos hebdomadaire de plus de quarante-cinq heures pris en compensation de la réduction d'un temps de repos hebdomadaire antérieur ne peuvent plus être pris dans un véhicule ; 4) temps de pause bien circonscrit au sens où le temps passé par un conducteur pour se rendre sur le lieu de prise en charge du véhicule ou pour en revenir, lorsque ce dernier n'est ni au domicile du conducteur ni au centre opérationnel de l'employeur, n'est pas considéré comme repos ou pause, sauf si le conducteur se trouve dans un ferry ou un train et a accès à une cabine couchette ou couchette ; 5) tolérance sur le dépassement de la durée de conduite journalière/hebdomadaire, par exemple d'une heure au maximum, afin de rejoindre le centre opérationnel de l'employeur ou son lieu de résidence pour prendre un temps de repos hebdomadaire, pour autant que cela ne compromette pas la sécurité routière.

Epilogue (provisoire) : huit Etats membres de l'UE ont déposé en novembre 2020 un recours devant la Cour de Justice de l'UE, visant à l'annulation de nombre de dispositions destinées à assurer la synthèse des revendications (Belgique, Roumanie, Hongrie, Pologne, Lituanie, Chypre et Malte³⁶). Les demandes mettent en cause le retour toutes les huit semaines du véhicule dans le pays d'établissement et celui toutes les quatre semaines du conducteur. Elles se fondent en premier lieu sur le principe de proportionnalité en tant que surviendrait une atteinte excessive au principe de concurrence ouverte et non faussée et en second lieu sur l'impact environnemental des mesures contestées. Le principe du retour au pays d'origine désavantagerait les pays excentrés autant que les Etats insulaires (rupture d'égalité dans les conditions d'accès aux marchés). Il serait de surcroît contraire aux objectifs climatiques énoncés par l'Union européenne dans le cadre du *Green deal*. Le simple retour dans le pays d'origine des chauffeurs étrangers produirait selon les requérants trois millions de tonnes de CO2 supplémentaires par an. Symétriquement la Belgique conteste pour sa part le principe de la période de quatre jours dite de *cooling-off* entre deux cabotages susceptible de défavoriser plus particulièrement les transporteurs belges, spécialisés dans les courts trajets européens. Il est vrai que le transporteur belge qui venait réaliser chaque semaine trois opérations de cabotage en France ne peut plus le faire...

Bordeaux le 15 octobre 2021

³⁶ Entre autre voir Aff. C-542/20

