

A V I S N° 2.255

Séance du mardi 30 novembre 2021

Avant-projet de loi portant diverses dispositions concernant le détachement de conducteurs
dans le domaine du transport routier

x x x

A V I S N° 2.255

Objet : Avant-projet de loi portant diverses dispositions concernant le détachement de conducteurs dans le domaine du transport routier

Par lettre du 4 octobre 2021, M. P.-Y. DERMAGNE, Ministre du Travail, a transmis au Conseil national du Travail une demande d'avis relative à un avant-projet de loi relatif à l'objet sous rubrique. Cet avant-projet de loi a pour objet de transposer partiellement la directive (UE) 2020/1057 du 15 juillet 2020 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 et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) no 1024/2012.

Étant donné que le délai de transposition est fixé au 2 février 2022 au plus tard, l'avis du Conseil était demandé dans un délai d'un mois.

Ce point a été confié à la commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur rapport de celle-ci, les Conseils ont émis, le 30 novembre 2021, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Par lettre du 4 octobre 2021, M. P.-Y. DERMAGNE, Ministre du Travail, a transmis au Conseil national du Travail une demande d'avis relative à un avant-projet de loi relatif à l'objet sous rubrique. Cet avant-projet de loi a pour objet de transposer partiellement la directive (UE) 2020/1057 du 15 juillet 2020 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 et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n° 1024/2012.

Étant donné que le délai de transposition est fixé au 2 février 2022 au plus tard, l'avis du Conseil était demandé dans un délai d'un mois.

Dans le cadre de l'examen de ce projet, le Conseil a pu bénéficier des explications du SPF Emploi, qu'il tient à remercier pour sa collaboration.

Le Conseil a également étroitement associé les représentants du secteur du transport et de la logistique. Dans ce contexte, il a pris connaissance du « Unaniem standpunt en opmerkingen van de betrokken sociale partners van PC 140.00 met betrekking tot het voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer. » Cette contribution du secteur sert de base au présent avis. Celui-ci mettra tout d'abord en avant au point II. A un certain nombre de considérations d'ordre général sur l'avant-projet de loi en question.

Dans un second temps (point II. B), le Conseil y formulera des remarques particulières sur certains articles de l'avant-projet de loi.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Considérations générales

1. Gouvernance et concertation sociale

Le Conseil regrette tout d'abord que la présente demande d'avis intervienne en urgence et à la fin d'un processus législatif au cours duquel ni lui ni la commission paritaire du transport et de la logistique (CP 140) n'ont été impliqués. Cela est d'autant plus regrettable que les partenaires sociaux du secteur ont formulé des demandes répétées par l'intermédiaire du Président de la Commission paritaire pour être impliqués dans le processus d'élaboration du texte de transposition, et ce depuis le 17 juin 2021.

Il relève également que tant l'élaboration de la directive 2020/1057 au niveau européen que le processus de transposition de la directive ont été pilotés en parallèle par les administrations compétentes d'une part, en matière d'emploi et d'autre part, en matière de mobilité. Cette méthode de travail pose, selon lui, des problèmes pour la cohérence d'ensemble des textes ainsi que par rapport à la transparence du processus, en particulier s'agissant des travaux menés par le SPF mobilité.

À cet égard, le Conseil souligne que les partenaires sociaux, tant au niveau interprofessionnel qu'au niveau du secteur, disposent d'une vue d'ensemble sur les questions pratiques qui se posent sur le terrain. Leur implication en amont dans le processus de transposition de la directive aurait certainement permis d'améliorer la cohérence d'ensemble du texte, sa clarté et sa qualité pour les personnes directement concernées par la loi de transposition.

2. Champ d'application

De manière générale, le Conseil estime que le texte semble plus succinct que le prescrit de la directive (et semble parfois s'en écarter) notamment en ce qui concerne les exclusions du champ d'application en ce qui concerne les trajets.

Selon lui, les opérations de transport combiné ne peuvent en aucun cas être exclues de l'application des règles en matière de détachement, sauf s'il s'agit d'opérations de transport bilatéral. Les opérations de transport combiné devraient également relever des conditions du transport de cabotage s'il s'agit de transport national. Il renvoie à cet égard à l'article 1.6 de la directive, ainsi qu'au considérant 12, desquels il ressort que la directive ne prévoit absolument pas l'exclusion des opérations de transport combiné.

3. Règles applicables en dehors du détachement

Dans le cas où l'on se situe en dehors de situations de détachement au sens de la directive européenne (s'il n'est pas question de détachement conformément à la directive UE), le Conseil se demande comment les règles du Règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I) seront appliquées.

4. Contrôles

Le Conseil aurait souhaité que le texte contienne davantage de dispositions concrètes en matière de contrôles.

Des questions se posent notamment par rapport aux documents qu'il faudra présenter en cas de contrôle routier lors d'une opération de transport lorsque l'on indique qu'elle ne relève pas du détachement et qu'il existe notamment une présomption de fraude.

Il se demande également si des arrêtés d'exécution sont prévues par rapport à l'application des règles en matière de contrôles.

Le Conseil souligne enfin qu'il faut tenir compte des considérants 23 et 47 de la directive 2014/67 pour ce qui concerne les exigences administratives et les sanctions.

5. Information et rôle des partenaires sociaux

L'article 1er, 13., alinéa 2, de la directive 2020/1057 prévoit qu'un État membre peut autoriser l'autorité compétente à fournir aux partenaires sociaux nationaux, par des moyens autres que l'IMI, les informations pertinentes disponibles dans l'IMI pour autant qu'un certain nombre de conditions concernant les informations soient remplies. Le Conseil se demande comment la Belgique va appliquer ce point ainsi que si les partenaires sociaux du transport routier seront associés aux contrôles et à l'évaluation. Le Conseil relaye ici le caractère essentiel pour le secteur d'avoir voix au chapitre dans ce cadre, et de le mentionner dans le texte de la loi.

6. Notion de lien suffisant entre le conducteur, le service fourni et le territoire d'un État membre d'accueil

Le Conseil relève qu'il est indiqué en page 2 de l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi que : « Des règles sectorielles équilibrées sur le détachement doivent être fondées sur l'existence d'un lien suffisant entre le conducteur, le service fourni et le territoire d'un État membre d'accueil ».

Il attire l'attention ici sur les possibles problèmes d'interprétation qui pourraient se poser dans la détermination de ce lien suffisant. En effet, la directive 2020/1057 détermine de manière claire ce qu'il y a lieu d'entendre par « lien suffisant ». Toutefois, ce lien suffisant est parfois interprété par référence à l'arrêt de la CJUE du 1er décembre 2020 C-815/18, arrêt qui se base sur la directive 96/71 et qui est donc obsolète. À cet égard, le rapport de la dernière réunion du groupe d'experts au niveau européen fait, à plusieurs reprises, référence à l'arrêt C-815/18 pour définir le lien suffisant. Dans la mesure où une nouvelle directive a été adoptée, les références à cet arrêt de la Cour de Justice pourraient venir perturber une bonne compréhension et application de la nouvelle directive 2020/1057.

Le Conseil insiste donc pour que la définition du lien suffisant soit très clairement établie par référence sans équivoque à la dernière directive 2020/1057.

B. Remarques particulières sur certains articles de l'avant-projet de loi

1. Article 3 (champ d'application)

Le Conseil relève que cet article prévoit que le chapitre 2 s'applique spécifiquement aux transporteurs qui ressortissent à la CP du transport et de la logistique.

Dans la mesure où la directive s'applique au « transport pour compte de tiers », limiter le champ d'application de la loi à la CP 140 pose, selon lui, question. À défaut de s'appliquer aux transports pour compte de tiers, réalisés p. ex. par des travailleurs de la CP 127 ou 124, la mesure pourrait être considérée, en effet, comme discriminatoire.

Il y a lieu de souligner, en outre, que des opérations de cabotage sont également possibles dans le cadre du transport urbain et régional transfrontalier (transport régulier). La question se pose de savoir si cette loi s'applique à ce type de transport. Une autre question est de savoir si les entreprises de transport étrangères qui effectuent des opérations de cabotage dans le cadre du transport urbain et régional transfrontalier relèvent du secteur du transport routier.

2. Article 4 (Information)

Le Conseil constate que l'article 4 de l'avant-projet de loi prévoit que « Avant qu'un employeur ne détache son conducteur de la Belgique vers un autre État membre de l'UE, il lui communique le site internet de la Commission européenne indiquant les liens vers le site internet officiel en matière de détachement par État membre. »

Il suggère tout d'abord que dans la version néerlandaise, le terme « meegeven » soit remplacé par « meedelen », davantage conforme au terme français « communiquer ».

Par ailleurs, cet article pose différentes questions pratiques. La question se pose tout d'abord de savoir comment cela sera contrôlé et prouvé (contrôle routier ou de contrôle au siège de l'entreprise ?). Une autre question est de savoir si cette communication du site de la commission européenne doit être faite une seule fois, lors du premier détachement sous les nouvelles règles (février 2022 ?).

Par ailleurs, en cas de détachement par un employeur établi dans un autre État membre de l'UE, s'il devait s'avérer que ce dernier n'a pas informé ses chauffeurs des conditions de rémunération et de travail applicables en Belgique, l'on peut se demander cet employeur est tenu responsable d'une manière ou d'une autre. Cette dernière interrogation est à mettre en lien avec l'article 8, alinéa 2 (formation) de la directive 2020/1057 selon lequel « Les employeurs sont chargés de veiller à ce que leurs conducteurs acquièrent des connaissances sur leurs droits et obligations résultant de la présente directive. »

3. Article 7

Le Conseil note que cet article se propose de prévoir un certain nombre de situations dans lesquelles la loi du 5 mars 2002 concernant le détachement de travailleurs n'est pas d'application. Cela s'applique aux personnes suivantes :

- « 3° au conducteur qui, dans le cadre d'une opération de transport bilatérale de marchandises, effectue une activité de chargement et/ou de déchargement dans les pays qu'il traverse, à condition que ce conducteur ne charge pas et ne décharge pas les marchandises dans le même pays, et à son employeur ; »

Sur ce point, le Conseil souligne que les termes « dans le cadre de » sont beaucoup plus large que ce qui est visé par la directive (art 1 §3, alinéa 3) : « (...) lorsque le conducteur effectuant une opération de transport bilatérale procède en outre à une activité de chargement et/ou de déchargement dans les États membres ou pays tiers qu'il traverse, à condition de ne pas charger et décharger les marchandises dans le même État membre. »

Selon lui, il est important de suivre scrupuleusement le texte de la directive afin de lutter contre les abus. Tant le texte néerlandais que le texte français de la directive permettent de conclure qu'il ne peut s'agir que d'un chargement supplémentaire pendant un transport bilatéral qui ne consiste donc pas de facto en un chargement complet. Ainsi, le seul chargement et déchargement de marchandises pendant le trajet initial, alors que les marchandises initiales sont encore à bord, ne peut pas tomber sous la définition de cabotage.

L'exemple suivant illustre les préoccupations du secteur : un transporteur polonais a un camion à moitié chargé de bocaux de saucisson polonais dont la destination finale est Liège en Belgique. En cours de route, il peut encore prendre, par exemple, un chargement partiel de bières en Allemagne pour le livrer au Luxembourg ou en Belgique (tant que le chargement bilatéral de saucissons polonais n'a pas été livré à sa destination finale). Si les saucissons sont d'abord livrés à Liège et qu'il poursuit ensuite sa route uniquement avec la bière (chargée en Allemagne) vers Courtrai par exemple, la question se pose de savoir si cette partie du trajet est considérée comme du détachement, le transport bilatéral qui est exonéré étant déjà terminé. Cette question fait l'objet de nombreuses discussions. Cela doit être appliqué de manière uniforme au sein des États membres de l'UE. Les textes doivent être très clairs. Les partenaires sociaux renvoient à cet effet également au *Draft Guide on posting of drivers under Directive (EU) 2020/1057*, émanant de la Direction générale de la mobilité et des transports, Direction C- Terrestre, C.1-Transport routier (octobre 2021).

- « 4° au conducteur qui, dans le cadre d'une opération de transport bilatérale de marchandises, effectuée au maximum deux activités de chargement et/ou de déchargement dans les pays qu'il traverse, à condition, d'une part, de ne pas charger et décharger les marchandises dans le même pays et, d'autre part, que cette opération de transport bilatérale soit précédée par une opération de transport bilatérale démarrant dans le pays d'établissement, durant laquelle aucune activité supplémentaire n'est effectuée, et à son employeur. »

Le Conseil formule ici la même remarque que pour le 3°, les termes « dans le cadre de » étant plus larges que les termes de la directive (art 1, §3, alinéa 4) : « Si une opération de transport bilatérale démarrant dans l'État membre d'établissement, durant laquelle aucune activité supplémentaire n'est effectuée, est suivie d'une opération de transport bilatérale vers l'État membre d'établissement, l'exemption pour les activités supplémentaires énoncée au troisième alinéa s'applique à deux activités supplémentaires de chargement et/ou déchargement au maximum, dans les conditions fixées au troisième alinéa. »

Il estime qu'il faut strictement définir que les cargaisons partielles doivent avoir lieu pendant l'exécution du transport bilatéral.

- « 5° au conducteur qui effectue en Belgique le trajet initial ou final d'une opération de transport combiné, si le trajet routier, pris isolément, se compose d'opérations bilatérales de marchandises et à son employeur. »

Le Conseil estime que cette disposition pose question quant à la manière dont elle sera interprétée. Par exemple, dans le cas où les marchandises provenant d'un expéditeur en Bulgarie arrivent par train dans une gare en Belgique, avec pour destination finale la Belgique, l'on peut se demander si un transporteur bulgare peut s'en charger sans que cela soit considéré comme du détachement, étant donné que le transport routier proprement dit est uniquement national sur le territoire belge.

Dans la situation où les marchandises arrivent par train de Bulgarie dans une gare en Belgique avec pour destination finale la France, juste de l'autre côté de la frontière, un transporteur français qui effectue ce trajet ne sera certainement pas considéré comme entrant dans le cadre du détachement. En revanche, la question se pose de savoir si un transporteur bulgare peut effectuer ce trajet sans que cela soit un détachement ou s'agit-il d'un transport routier international soumis aux règles du détachement.

4. Article 8 (fin du détachement)

Le Conseil relève que selon cet article, il est considéré que le détachement prend fin « lorsque le conducteur quitte le territoire de la Belgique dans le cadre d'une opération de transport international de marchandises ou de voyageurs. Cette période de détachement n'est pas cumulable avec les périodes de détachement antérieures prestées dans le cadre d'opérations internationales de ce type par le même conducteur ou par un conducteur qu'il remplace ».

À cet égard, il se demande s'il est prévu de couler les nuances dans le cadre des différents scénarios possibles dans un texte (loi/guidelines...).

5. Article 11 (Preuve des opérations de transport ayant eu lieu en Belgique)

Concernant la preuve des opérations de transport ayant eu lieu en Belgique, le Conseil se demande de quel type de preuve il s'agit (lettre de voiture, mission de transport...?). Cela devrait être davantage précisé dans l'exposé des motifs, lequel n'est actuellement pas suffisamment clair à ce sujet.

6. Article 12 (§ 1er, alinéa 3)

Le Conseil relève, en ce qui concerne les employeurs établis au Royaume-Uni, que le texte proposé renvoie à l'article 6, §1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'annexe 31. de la section 2 de l'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le RU. La question qui se pose est de savoir si cet article concerne exclusivement le transport de marchandises et quel est le régime applicable concernant le détachement dans le transport de passagers.

7. Article 14

Le Conseil relève une discordance dans l'intitulé de cet article entre les versions française (référence à l'article 7/1 de la loi du 5 mars 2002) et néerlandaise (référence à l'article 9/1 de cette même loi).

8. Sanctions et coresponsabilité (Code pénal social)

Le Conseil considère que la sanction pénale de niveau 2 prévue dans l'avant-projet de loi n'est pas assez dissuasive, étant donné le profit qui peut être tiré des pratiques de dumping social.

Notamment en ce qui concerne la coresponsabilité, il est essentiel de sensibiliser, avec un important moyen de pression, les parties contractantes qui en tirent le plus grand profit. Étant donné que l'adaptation du Code pénal social n'est pas encore une garantie, il semble indiqué au Conseil d'anticiper dans le cadre de cette transposition de la directive et d'infliger des sanctions plus lourdes (niveau 4) avec la possibilité de passer à un niveau supérieur (niveau 5) dans le cadre du nouveau Code pénal social.

En outre, concernant l'article 33 relatif à la coresponsabilité dans le secteur routier, la responsabilité en chaîne devrait y être plus largement intégrée. Le destinataire du contrat de transport devrait être assimilé au donneur d'ordre. Le Conseil renvoie ici à la directive 2014/67 du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI ») :

« Article 12 : Responsabilité du sous-traitant

- 1. En vue de combattre les fraudes et les abus, les États membres peuvent, après avoir consulté les partenaires sociaux concernés conformément au droit et/ou aux pratiques nationales, prendre des mesures complémentaires de façon non discriminatoire et proportionnée afin que, dans les chaînes de sous-traitance, le contractant dont l'employeur/le prestataire de services relevant de l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 96/71/CE est un sous-traitant direct puisse, en sus ou en lieu et place de l'employeur, être tenu responsable par le travailleur détaché pour ce qui concerne toute rémunération nette impayée correspondant aux taux de salaire minimal et/ou à des cotisations à des fonds ou institutions gérés conjointement par les partenaires sociaux dans la mesure où ceux-ci relèvent de l'article 3 de la directive 96/71/CE.*
- 2. En ce qui concerne les activités visées à l'annexe de la directive 96/71/CE, les États membres mettent en place des mesures garantissant que, dans les chaînes de sous-traitance, le contractant dont l'employeur est un sous-traitant direct puisse, en sus ou en lieu et place de l'employeur, être tenu responsable par le travailleur détaché du respect des droits des travailleurs détachés visés au paragraphe 1 du présent article.*
- 3. La responsabilité visée aux paragraphes 1 et 2 est limitée aux droits acquis par le travailleur dans le cadre de la relation contractuelle entre le contractant et son sous-traitant.*
- 4. Les États membres peuvent, dans le respect du droit de l'Union et de manière non discriminatoire et proportionnée, également prévoir des règles plus strictes en matière de responsabilité dans le droit national en ce qui concerne l'étendue et la portée de la responsabilité en cas de sous-traitance. Les États membres peuvent également, dans le respect du droit de l'Union, prévoir cette responsabilité dans des secteurs autres que ceux visés à l'annexe de la directive 96/71/CE.*

5. *Dans les cas visés aux paragraphes 1, 2 et 4, les États membres peuvent prévoir qu'un contractant qui a assumé des obligations de diligence telles que définies par le droit national n'est pas responsable.*

6. *En lieu et place des règles de responsabilité visées au paragraphe 2, les États membres peuvent prendre d'autres mesures d'exécution appropriées, conformément au droit et/ou aux pratiques de l'Union et nationales, permettant, dans une relation de sous-traitance directe, que des sanctions effectives et proportionnées soient prises à l'encontre du contractant, afin de combattre les fraudes et les abus dans des situations où les travailleurs ont du mal à faire respecter leurs droits.*

7. *Les États membres informent la Commission des mesures prises en application du présent article et diffusent largement les informations dans la ou les langues que les États membres jugent les plus appropriées.*

Dans le cas visé au paragraphe 2, les informations fournies à la Commission comportent les éléments établissant la responsabilité dans les chaînes de sous-traitance.

Dans le cas visé au paragraphe 6, les informations fournies à la Commission comportent les éléments établissant l'efficacité des mesures nationales alternatives par rapport aux règles de responsabilité visées au paragraphe 2.

La Commission met ces informations à la disposition des autres États membres.

8. *La Commission contrôle étroitement l'application du présent article. »*
